



# Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general  
7 de noviembre de 2007  
Español  
Original: inglés

## Segundo período de sesiones

Nusa Dua (Indonesia) 28 de enero a 1° de febrero de 2008

Tema 4 del programa provisional\*

Asistencia técnica

## Informe del Seminario de cooperación internacional sobre asistencia técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Montevideo los días 30 de mayo al 1° de junio de 2007

### Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1-10	3
Antecedentes . . . . .	4-10	3
II. Importancia de las iniciativas contra la corrupción en las actividades en favor del desarrollo . . . . .	11-22	5
III. La Convención contra la Corrupción en el contexto de la ayuda para el desarrollo . . . . .	23-26	9
IV. Retos para la asistencia técnica . . . . .	27-34	10
A. La compleja red de agendas de los países donantes . . . . .	27-29	10
B. Realidades de la aplicación . . . . .	30-34	11
V. Consideraciones para la prestación de asistencia técnica . . . . .	35-74	13
A. Alineación de las iniciativas anticorrupción con las reformas más amplias de la gobernabilidad . . . . .	37-41	14
B. Desarrollo de un enfoque gradual de la aplicación basado en una visión estratégica . . . . .	42-44	14
C. Apoyo a los mecanismos nacionales de coordinación . . . . .	45-47	15

\* CAC/COSP/2008/1.



D.	Categorización de los proyectos en curso y análisis de las lagunas . . . . .	48	16
E.	Creación de capacidad institucional y humana a largo plazo . . . . .	49-51	16
F.	Utilización de la investigación y el análisis para una mejor adopción de políticas . . . . .	52-53	17
G.	Fortalecimiento de las capacidades nacionales de supervisión y evaluación . . . . .	54-55	18
H.	Inducción de una gama más amplia de interesados al compromiso y la acción . . . . .	56-57	18
I.	Inclusión de la Convención en los programas de educación y capacitación . . . . .	58-60	19
J.	Promoción de enfoques sectoriales: convergencia de la oferta y la demanda de reforma . . . . .	61	19
K.	Cooperación y coordinación de los asociados en el desarrollo . . . . .	62-64	20
L.	Elaboración de un enfoque de la lucha contra la corrupción compartido y centrado en los países . . . . .	65	20
M.	Promoción de la responsabilidad de los donantes mediante la transparencia de su cooperación . . . . .	66-68	21
N.	Exploración de la financiación en colaboración . . . . .	69-70	21
O.	Obtención de compromisos a largo plazo para superar los problemas que plantean los cambios de gobierno . . . . .	71-72	22
P.	Defensa de la aplicación de la Convención “en casa” . . . . .	73-74	22
VI.	Garantizar la coherencia y la consistencia: el papel de la Conferencia . . . . .	75-79	23
VII.	Recomendaciones . . . . .	80-90	24
<b>Anexos</b>			
I.	Resumen del Presidente . . . . .		28
II.	Nota de los donantes: vínculos entre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la agenda del desarrollo . . . . .		31

## I. Introducción

1. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó en su primer período de sesiones, celebrado en Ammán del 10 al 14 de diciembre de 2006, la resolución 1/6 que recomendaba que en el curso de los siguientes seis meses se celebrara un seminario de profesionales y expertos competentes, en particular de organismos de donantes bilaterales y multilaterales y de los países receptores, que reuniera, entre otros, a especialistas jurídicos y de desarrollo que se ocupen de las políticas de lucha contra la corrupción. La finalidad principal de este seminario sería contribuir a la comprensión mutua entre los expertos en esa esfera mediante el examen, entre otras cosas, de cuestiones pertinentes a las prácticas óptimas y la coordinación.

2. En esa misma resolución, la Conferencia pedía a la secretaría que, en estrecha colaboración con las partes interesadas y con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, facilitara la organización del seminario. En aplicación de esa resolución y gracias a las contribuciones de Alemania, Finlandia, Francia, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y a la oferta del Gobierno del Uruguay de hospedar la reunión, los días 30 de mayo a 1º de junio de 2007 se celebró en Montevideo el Seminario de cooperación internacional sobre asistencia técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asistieron al Seminario 75 expertos de 37 países y 14 expertos de organizaciones internacionales y no gubernamentales. Presidió el Seminario el Sr. Eugenio María Curia (Argentina) en su calidad de Vicepresidente de la Conferencia.

3. El presente informe da cuenta de los debates mantenidos en el seminario e incluye un resumen de dos documentos de antecedentes en los que se analizaba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) como marco para la asistencia al desarrollo, centrándose en la aplicación de la Convención como un elemento fundamental del desarrollo sostenible y en la consistencia y coherencia de las actividades de asistencia técnica. En el informe se hace balance de la experiencia adquirida y de las prácticas y estrategias óptimas para promover la comprensión recíproca de los especialistas jurídicos y de desarrollo y para mejorar la coordinación de la asistencia técnica y maximizar sus efectos. El anexo I contiene el resumen del Presidente y el anexo II una nota de los donantes.

### Antecedentes

4. En 2003, la conclusión con éxito de la negociación de la Convención contra la Corrupción fue aplaudida como el logro quizá más significativo de la comunidad internacional en la lucha contra la corrupción durante los últimos años. Por un lado, la comunidad internacional se dotaba de un instrumento de derecho internacional auténticamente global, amplio e innovador y, por otro lado, la nueva Convención era el producto de un proceso transparente basado en un amplio consenso.

5. En su preámbulo, la Convención reconoce inequívocamente que la corrupción compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. También destaca los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad,

responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción. Estos pronunciamientos del preámbulo, que incorporan los principios básicos de democracia y buen gobierno, inspiran la totalidad del texto de la Convención.

6. Una de las tres finalidades de la Convención según su artículo 1 es promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Para cumplir estos objetivos, la Convención incluye un amplio capítulo dedicado a las medidas preventivas que, según se ha reconocido, incorpora una amplia serie de las medidas más modernas, convirtiendo así la prevención en uno de sus principios fundamentales. La Convención incluye también disposiciones detalladas sobre la asistencia técnica y destaca el papel fundamental de la asistencia técnica que se ofrece a los países en desarrollo y con economías en transición para prestarles apoyo en sus esfuerzos por aplicarla.

7. El capítulo dedicado a la asistencia técnica y el intercambio de información aborda uno por uno los distintos componentes de la cooperación entre países desarrollados y en desarrollo que se han ido definiendo en el debate en curso sobre la asistencia al desarrollo: fomento de la capacidad, prestando especial atención a la capacitación de personal; información, como fundamento para el análisis de situaciones, la definición de políticas y la evaluación de los progresos; e intercambio y transferencia de conocimientos y de asistencia material para facilitar el logro de los objetivos de la Convención.

8. El artículo 62 tiene, a este respecto, especial trascendencia pues afirma la importancia para el desarrollo sostenible de la prevención y el control de la corrupción y la aplicación de la Convención, y pide una amplia cooperación entre los países desarrollados y las organizaciones internacionales y regionales con los países en desarrollo<sup>1</sup>. Por eso, la aplicación de la Convención es un componente fundamental de la asistencia al desarrollo.

9. La extraordinaria rapidez con que entró en vigor la Convención confirmó el amplio apoyo de que disfrutaba, dio a conocer sus características innovadoras y acentuó su papel como instrumento principal de la prevención de la corrupción. A su vez, el interés por examinar seriamente cuál sería la forma más eficaz y eficiente de aplicarla se reforzó. El firme apoyo de los países en desarrollo a la Convención, que demostraba su rápida ratificación o adhesión, dio lugar a una clara exigencia de que se prestara especial atención a las necesidades de asistencia técnica para aplicar la Convención.

10. Estos factores desempeñaron un papel importante en la evolución de las deliberaciones de la Conferencia. Según cabía prever, la asistencia técnica pasó a ocupar el lugar preferente del programa de la Conferencia y se convirtió en una de las tres áreas prioritarias que, por decisión de la Conferencia, dieron lugar al establecimiento de grupos de trabajo, siendo las otras dos la recuperación de activos y el examen de la aplicación. Quizá no fuera una coincidencia que los tres temas tuvieran características comunes y se perfilaran claramente como aquéllos en los

---

<sup>1</sup> La ratificación de la Convención por muchos países en desarrollo contribuyó considerablemente a que su entrada en vigor fuera rápida, lo que pone de manifiesto que la Convención sirve de puente entre los deseos y los objetivos de los donantes y los asociados.

que es necesario que las medidas estén cuidadosamente coordinadas para lograr resultados concurrentes y tangibles.

## **II. Importancia de las iniciativas contra la corrupción en las actividades en favor del desarrollo**

11. Ningún país, con independencia de su estado de desarrollo, tiene el monopolio de la corrupción, ni de su oferta ni de su demanda. Sin embargo, los países frágiles o en desarrollo son los que sufren los efectos más devastadores pues los daños y costos proporcionales son frecuentemente mucho mayores en su caso. Se ha llegado a considerar que la corrupción es uno de los factores más importantes de la pobreza y el subdesarrollo. De hecho, muchos donantes incluyen en sus estrategias de lucha contra la pobreza proyectos de lucha contra la corrupción. De hecho, es frecuente que en apoyo de esas estrategias se cite una investigación del Banco Mundial que sugiere que si los países mejoraran los controles de la corrupción y el imperio de la ley podrían esperar a largo plazo que se multiplicara por cuatro la renta per cápita.

12. En los últimos años ha ido surgiendo un lenguaje común en una serie de importantes conferencias, de declaraciones y también de experiencias que vinculan los temas de la corrupción, el buen gobierno y el desarrollo.

13. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) produjo en 1998 un documento normativo institucional titulado “La Lucha contra la Corrupción para Mejorar la Gobernabilidad”, en el que se indicaba que era importante abordar la corrupción como una cuestión que afectaba al desarrollo. El PNUD cuenta con programas para promover la obligación de rendir cuentas, la transparencia y la integridad para reforzar la democracia desde 1997. La relación entre el buen gobierno y la lucha contra la corrupción ocupó un lugar prominente en el discurso pronunciado por el Presidente del Banco Mundial en las reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI de 1996, en el que habló del “cáncer de la corrupción”, y en el informe de 1997 dedicado al papel que puede corresponder al Banco Mundial ayudando a los países a combatir la corrupción<sup>2</sup>. En 1998, el Banco Mundial publicó una evaluación de la ayuda<sup>3</sup>, en la que también se indicaba que resultaba difícil luchar eficazmente contra la pobreza si los gobiernos no se comprometían a actuar contra la corrupción y el mal gobierno.

14. Un acontecimiento de la máxima importancia fue la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (Asamblea General, resolución 55/2). Ni la Declaración ni los objetivos de desarrollo del Milenio contienen una referencia expresa al problema de la corrupción pero esos objetivos se convirtieron en la base de muchos programas anticorrupción. En la Declaración se indica que el objetivo fundamental es conseguir que la globalización sea una fuerza positiva para todos, distribuyéndose los beneficios y los costos con mayor igualdad. También se reconocen las especiales dificultades que pueden tener los países en desarrollo y los países con economías en transición para lograr ese objetivo y se pide que se adopte un enfoque global y

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank* (septiembre de 1997).

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (Nueva York, Oxford University Press, 1998).

basado en el consenso para elaborar así políticas y medidas que respondan a las necesidades de los países en desarrollo.

15. En 2002, en respuesta a la petición de muchos países en desarrollo de que se modificaran las relaciones financieras internacionales, se celebró en Monterrey (México) la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la que se concluyó que era necesaria una mayor cooperación entre la iniciativa pública y la privada para colmar las lagunas de la financiación del desarrollo y cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>4</sup> representa un marco valioso para pensar cómo la comunidad internacional puede movilizar los recursos necesarios para tal fin. El Consenso establece principios, directrices, políticas y medidas en seis áreas generales: movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; movilización de recursos internacionales privados para el desarrollo; el comercio internacional; la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo; la deuda externa; y cuestiones sistémicas. En él se afirma que la lucha contra la corrupción es una de las prioridades y que la corrupción es un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible. Los participantes en la Conferencia se comprometieron a negociar y finalizar lo antes posible una convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en todos sus aspectos, incluida la cuestión de la repatriación de los fondos adquiridos ilícitamente a los países de origen, y también reforzar la cooperación para eliminar el lavado de dinero.

16. La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible<sup>5</sup>, aprobada el 4 de septiembre de 2002, subrayaba la responsabilidad colectiva de promover el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental y la necesidad de formular un plan táctico para erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano. Reconociendo las interconexiones entre el desarrollo y las cuestiones de justicia penal, la Declaración destaca el reto que plantea la profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres, así como el abismo cada vez mayor que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo, que representan una grave amenaza a la prosperidad, seguridad y estabilidad mundiales. Conviniendo también en que la corrupción constituye una grave amenaza para el desarrollo sostenible, la Declaración pide al sector privado que contribuya a estos esfuerzos y asuma la plena responsabilidad de sus actos en un entorno regulatorio transparente y estable.

17. En 2004, el PNUD publicó una nota práctica anticorrupción, en la que se indicaba que el impacto negativo que la corrupción tiene sobre el desarrollo no se pone en duda. La evidencia confirma en todo el mundo que la corrupción repercute de manera desproporcionada en los pobres. Según la nota, la corrupción obstaculiza el desarrollo económico, reduce los servicios sociales y desvía las inversiones

---

<sup>4</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.02.II.A.7), capítulo I, resolución 1, anexo.

<sup>5</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.II.A.1 y corrigendum), capítulo I, resolución 1, anexo.

destinadas a programas de infraestructura, instituciones y servicios sociales y debilita los esfuerzos para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), por lo que refleja una falta de democracia, de derechos humanos y de gobernabilidad que repercute negativamente en la pobreza y en la seguridad humana.

18. El 2 de marzo de 2005, los ministros de países desarrollados y en desarrollo aprobaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados, y Mutua Responsabilidad, en la que, basándose en el Consenso de Monterrey, reafirmaron el compromiso de los donantes y países socios de aumentar y hacer más eficaz la ayuda para respaldar los esfuerzos que realizan los países socios para reforzar sus gobiernos y mejorar el desempeño del desarrollo. En la Declaración se destacaron cinco compromisos básicos (apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad) y se describieron los indicadores de los progresos logrados, objetivos temporales y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones<sup>6</sup>. En particular, los Ministros se comprometieron a adoptar medidas concretas y efectivas para resolver los problemas remanentes, entre los que figuraban la corrupción y la falta de transparencia, que socavaban el apoyo público, imposibilitaban la movilización y asignación eficaz de recursos, y desviaban los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible, teniendo en cuenta que, donde existe corrupción, ésta impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios<sup>7</sup>.

19. También en 2005 se publicó la Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, en la que se ofrece una visión de la cooperación para el desarrollo a escala de la Unión Europea y sus Estados miembros<sup>8</sup>. En armonía con la Declaración del Milenio, la Declaración conjunta establece objetivos y principios para la cooperación en el desarrollo, reafirmando al mismo tiempo el compromiso de la Unión Europea con la erradicación de la pobreza, la implicación de los países receptores de la ayuda, la asociación, la prestación de más ayuda de mejor calidad y el fomento de la coherencia de las políticas para el desarrollo. La Declaración compromete a la Unión Europea con la promoción de la democracia, los derechos

---

<sup>6</sup> La importancia de la Declaración y de las declaraciones posteriores sobre la eficacia de la ayuda es ilustrada por las conclusiones de un estudio de la organización no gubernamental ActionAid International: “el fracaso en la focalización de la ayuda en los países más pobres, el gasto desbocado provocado por una asistencia técnica prestada por consultores internacionales excesivamente caros, vincular la ayuda a la realización de compras a empresas de los propios países donantes, una planificación, implementación, vigilancia y jerarquía de autoridades farragosas y mal coordinadas, unos gastos administrativos excesivos, unos desembolsos con retrasos y parciales, la doble contabilidad de las medidas de alivio de la deuda y el gasto de la ayuda en servicios de inmigración devalúan su valor” (ActionAid International, “Real Aid: an Agenda for Making Aid Work”, 2005 (disponible en: [www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal\\_aid\\_192005\\_153541.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal_aid_192005_153541.pdf))).

<sup>7</sup> A este respecto, los países socios se comprometieron también a realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernanación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 46, 24 de febrero de 2006.

humanos, el buen gobierno y el respeto del derecho internacional, con especial atención a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

20. En la misma línea de esta Declaración, la Unión Europea reafirmó en el Comunicado de San Petersburgo de 2007 que el desarrollo es un objetivo en sí mismo y que el desarrollo sostenible incluye el buen gobierno, los derechos humanos y aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales. Un informe posterior del Parlamento Europeo<sup>9</sup> pedía a la Comisión Europea que se centrara de forma más específica en la transparencia y la rendición de cuentas en su programa de desarrollo. Reflejando muchas de las disposiciones de la Convención, el informe subraya el papel de la sociedad civil, una prensa libre, unos sistemas jurídicos sólidos y órganos de vigilancia independientes. En un informe más reciente del Parlamento Europeo<sup>10</sup> se pide al sector privado que adopte códigos de conducta corporativos y a la Comisión Europea que supervise la eficacia del código de conducta para empresas europeas que actúan en países en desarrollo, particularmente en lo que respecta a la aplicación de los requisitos del desarrollo sostenible. En el informe se pide también que se haga un análisis de la corrupción en las evaluaciones de los riesgos fiduciarios relacionados con la ayuda aportada directamente a los presupuestos nacionales. Por último, se insta a los países en que puedan encontrarse activos relacionados con la corrupción a que adopten las medidas necesarias para recuperarlos.

21. En 2003, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) empezó a elaborar unas directrices sobre la forma en que los Estados miembros podían prevenir la corrupción en el marco de su cooperación para el desarrollo. El CAD ha venido promoviendo la coordinación entre los donantes y la eficacia de la ayuda ya desde el inicio del decenio de 1990 a través de sus Principios para una ayuda eficaz, y la Red sobre Gobernanza del CAD (GOVNET) sirve de foro para que los expertos de organizaciones bilaterales y multilaterales puedan intercambiar experiencias y opiniones para mejorar la cooperación para el desarrollo. El CAD ha participado activamente en la esfera de la lucha contra la corrupción y ha publicado varios documentos relevantes. El más reciente, dedicado a la lucha contra la corrupción y en el que se establece un programa de acción colectiva, argumenta que, en el contexto de continua evolución en que se mueven los esfuerzos anticorrupción, cabe esperar que aumenten los riesgos que llevan asociados los enfoques particularizados y no coordinados. En el documento se observa que para mantener el espíritu de la Declaración de París y el proyecto de principios de la red GOVNET para la actuación de los donantes contra la corrupción, es necesario centrar esta actuación en iniciativas más generales a escala nacional. Para eso es necesario, sin embargo, un enfoque que considere la corrupción en el contexto más general de la economía política de la gobernanza del sector público de cada país.

22. El anterior Secretario General, Kofi Annan, resumió muchos de los puntos anteriores en una declaración suya con motivo de la adopción, el 31 de octubre

---

<sup>9</sup> Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo, *Informe sobre la eficacia de la ayuda y la corrupción en los países en desarrollo (2005/2141(INI))*, informe A6-0048/2006 (27 de febrero de 2006).

<sup>10</sup> Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo, *Informe sobre la integración de la sostenibilidad en las políticas de cooperación al desarrollo (2006/2246 (INI))*, informe A6-0474/2006 (21 de diciembre de 2006).



de 2003, de la Convención contra la Corrupción por la Asamblea General. En esta declaración, el Secretario General afirmó que la corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, socavar la capacidad del gobierno de ofrecer servicios básicos, alimentar la desigualdad y la injusticia y desalentar la ayuda extranjera y la inversión. La corrupción es un elemento fundamental de la escasa eficacia económica y un obstáculo importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

### **III. La Convención contra la Corrupción en el contexto de la ayuda para el desarrollo**

23. La entrada en vigor de la Convención contra la Corrupción y el rápido incremento del número de Estados Parte que pertenecen al mundo en desarrollo han hecho que aumente la demanda de asistencia técnica para facilitar la aplicación. A su vez, esta demanda ha puesto de manifiesto el reto ya formidable a que se enfrentan los países y organismos donantes de ser coherentes y coordinar sus esfuerzos de forma eficiente y eficaz.

24. Del examen de la amplia gama de medidas previstas en la Convención se desprende claramente el hecho de que posiblemente las medidas de asistencia técnica para promover la gobernabilidad y reforzar la lucha contra la corrupción hayan adolecido de falta de contexto, de coherencia y de sostenibilidad a largo plazo y que se necesita un enfoque más sólido, coherente y general. La situación exige también que se establezca cuál es el papel que debe desempeñar la aplicación de la Convención en el contexto más amplio de los esfuerzos por reformar y fortalecer la gobernabilidad, y que se determinen con claridad los recursos necesarios para lograr estos objetivos.

25. El carácter amplio de la Convención ha supuesto un reto para las ideas y los enfoques de la agenda general del desarrollo, especialmente qué instituciones se consideran trascendentes para el desarrollo. En el pasado se han utilizado los términos “gobernabilidad” e “imperio de la ley” para abarcar de forma amplia y general todo lo que pueda tranquilizar a los proveedores de asistencia para el desarrollo que se resistan a aceptar la realidad de que el sistema de justicia penal es un pilar fundamental del desarrollo. Esa resistencia tiene una explicación histórica. El sistema de justicia penal se consideraba que estaba formado por un conjunto de instituciones que eran importantes, pero que no tenían ninguna relación directa con el desarrollo en un sentido tradicional. Además, la asistencia para reforzar instituciones fundamentales para el sistema de justicia penal, como la policía, suscitaba preocupaciones con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos. El resultado fue que, durante muchos años, algunos proveedores de asistencia para el desarrollo resolvieron el dilema que planteaba atender a estas preocupaciones y al mismo tiempo prestar atención al sistema de justicia penal incluyendo esa asistencia en programas más amplios calificados de apoyo a la “gobernabilidad” o al “imperio de la ley”. Aunque estos programas lograron éxitos significativos, el principio de que el primer paso para resolver un problema es hacerle frente resulta cierto también en este caso. La Convención ha atribuido un papel protagonista a la necesidad de abordar el sistema de justicia penal de forma holista y con un compromiso a largo plazo, y hacer inversiones importantes en el desarrollo de este sistema.

26. La Convención se ha convertido en un instrumento para lograr la unidad de criterios entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado. Producto de un proceso abierto, transparente y amplio, permitió llegar a un consenso al combinar los intereses de todos los participantes en su elaboración. Ese consenso ha de reflejarse en la forma en que se utiliza y aplica la Convención. Sus posibilidades como punto de convergencia y unificación de criterios ha de materializarse y explotarse plenamente. Tiene que dar origen a un proceso en el que la Convención se utilice como criterio común y convenido para determinar objetivos y prioridades comunes y diseñar programas adecuados para lograr sus objetivos. Sin influir en los procesos establecidos de adopción de decisiones, la utilización de la Convención como fundamento común para fijar objetivos pragmáticos y definir formas de lograr estos objetivos permitirá promover un mejor conocimiento, disipar ideas preconcebidas y focalizarse más en el logro de resultados mensurables. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo comparten el objetivo general de profundizar en la lucha contra la corrupción y lograr unos efectos claramente identificables. Todos están de acuerdo en que esos efectos son una condición indispensable para lograr el desarrollo y el crecimiento. También es un hecho aceptado que los países en desarrollo son quienes tienen que determinar sus prioridades de desarrollo. La Convención se ha considerado el instrumento necesario para avanzar en la lucha contra la corrupción y permite establecer objetivos para el futuro, vigilar los avances en su aplicación y medir su impacto.

#### **IV. Retos para la asistencia técnica<sup>11</sup>**

##### **A. La compleja red de agendas de los países donantes**

27. En el último decenio las organizaciones donantes han ido llegando a un cierto consenso internacional sobre las cuestiones fundamentales que han de abordarse en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, las distintas organizaciones bilaterales y multilaterales de donantes tienen sus propios mandatos y objetivos institucionales que han sido establecidos por sus países de origen o sus juntas directivas en función de intereses políticos nacionales, sus respectivas visiones de las prioridades en un orden mundial interdependiente, su preocupación por utilizar correctamente el dinero de los contribuyentes nacionales y los distintos enfoques sobre la mejor forma de conseguir el desarrollo de los países pobres<sup>12</sup>.

28. Por consiguiente, en ocasiones existen importantes diferencias de motivación, focalización, objetivos finales y modalidades prácticas de cooperación en la lucha

---

<sup>11</sup> Los términos “asistencia técnica” se utilizan en el presente documento en un sentido amplio para referirse a la prestación de apoyo técnico, material, financiero y político por los países donantes a países en desarrollo a fin de ayudar a éstos a prevenir y perseguir la corrupción, como exige la Convención contra la Corrupción.

<sup>12</sup> A este respecto, en un documento de trabajo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo dedicado a las estrategias anticorrupción en la cooperación para el desarrollo, se observaba en 2004 que las organizaciones donantes son en parte organizaciones políticas a las que se asigna la misión de respetar la agenda política nacional, en parte organismos de supervisión con la misión de asegurarse de que los fondos de los contribuyentes se administran bien y en parte centros de información y conocimientos con la misión de transferir experiencia práctica a los países receptores y recibirla de ellos.

contra la corrupción entre las distintas organizaciones donantes. Algunas de ellas, por ejemplo, centran la atención de su cooperación anticorrupción en cuestiones relacionadas con la lucha contra otras formas de delito internacional que se consideran una amenaza para su seguridad nacional o la seguridad internacional. Otras atribuyen más importancia a la apropiación nacional de las políticas anticorrupción. Unas, en particular las organizaciones donantes mayores, intentan ejercer una presión política sobre los gobiernos que se resisten a las reformas (a veces sumadas a atractivos incentivos financieros), mientras que otras prefieren entablar un diálogo con los gobiernos o apoyar a agentes locales para ejercer una presión sobre el terreno<sup>13, 14</sup>.

29. Los esfuerzos por armonizar y ordenar la cooperación internacional en el marco del proyecto de principios para la actuación de los donantes en la lucha contra la corrupción del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE son importantes para promover el diálogo sobre los distintos intereses y objetivos y encontrar un terreno común. Los retos estriban menos en la diversidad de enfoques que en identificarlos, explicitarlos y reforzar la transparencia y los mecanismos de coordinación para utilizar de forma óptima los intereses y capacidades de cada una de las organizaciones donantes.

## B. Realidades de la aplicación

30. La aplicación de la Convención a escala nacional indudablemente exige la intervención de diversos organismos y organizaciones nacionales, cada uno de los cuales puede ser potencialmente receptor de asistencia técnica. Por ejemplo, los casos de enjuiciamiento penal exigen que diversos organismos públicos sigan satisfactoriamente una serie de procedimientos administrativos y penales. De ahí que los esfuerzos anticorrupción centrados en el fomento de la capacidad de la oficina del fiscal general tengan unas posibilidades limitadas de éxito si las demás instituciones implicadas, como los órganos de control internos y externos, la policía y los tribunales, no se refuerzan también. Ante todo y sobre todo, la asistencia técnica debe centrarse en los distintos agentes del Estado, aunque el sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación tengan también una importancia fundamental. Así pues, la mayoría de las medidas anticorrupción exigen la confluencia de múltiples intereses en una dirección común a lo largo de un período de varios años<sup>15</sup>.

31. Es importante destacar que algunos agentes del sector público pueden estar abiertos a la cooperación en su trabajo para lograr objetivos nacionales en la lucha

<sup>13</sup> B. Hamm y B. Ludermann, “Bestandaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten ‘Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung’” (Examen de una estrategia para planificar la lucha contra la corrupción) (Eschborn, Alemania, Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, 2006).

<sup>14</sup> J. Anger, *Anti-Corruption Strategies in Development Cooperation*, Corruption Working Paper N° 3 (Estocolmo, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2004).

<sup>15</sup> Por ejemplo, la cooperación entre los organismos públicos y las empresas del sector privado ha sido fundamental para el éxito de la reforma de las adquisiciones públicas, al tiempo que la asociación entre la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico ha sido un importante factor que ha permitido mejorar el acceso a la información en varios países en desarrollo.

contra la corrupción. Sin embargo, puede que al mismo tiempo estén compitiendo entre sí para obtener recursos financieros. En este complejo contexto, la cooperación internacional y el apoyo político de los donantes pueden ser un incentivo importante para mejorar la viabilidad de iniciativas concretas. Sin embargo, es necesario actuar con precaución para no generar inadvertidamente efectos negativos al distorsionar o desequilibrar el marco de políticas de un país. Por ejemplo, el apoyo de los donantes a unidades anticorrupción temporales dependientes del ejecutivo puede ser un enfoque eficaz para impulsar en algún país unas políticas anticorrupción, pero en otros países puede que esa forma de actuar sólo tenga efectos a corto plazo ya que estas unidades pueden desaparecer con el gobierno que las creó. Por consiguiente, el hecho de que los donantes compartan diagnósticos, información y evaluaciones puede hacer que mejore la eficacia de sus decisiones. La coordinación de esfuerzos es importante para aprovechar la dinámica de competencia natural y de colaboración entre actores nacionales que son receptores potenciales de ayudas anticorrupción.

32. El artículo 5 de la Convención establece que los Estados Parte deben mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción. Se trata de un artículo fundamental pues subraya que las iniciativas anticorrupción deben afectar transversalmente a los distintos sectores del sistema de gobierno de un país y sus múltiples instituciones, y que estas iniciativas pueden ser promovidas por diversos actores públicos y privados con múltiples objetivos políticos, a veces en conflicto y otras veces mutables. Como antes se indicó, estas políticas y medidas pueden complementarse, reforzarse o incluso competir entre sí, y su dinámica y fortaleza dependerá del contexto de gobernabilidad más amplio, una agenda política frecuentemente cambiante y de las capacidades, la voluntad y el poder de los actores presentes.

33. Hasta la fecha, se han hecho considerables esfuerzos por elaborar unas directrices para el asesoramiento práctico y la orientación metodológica de lo que deben suponer las estrategias, los programas y las políticas anticorrupción. Sin embargo, estas directrices han sido en gran medida prescriptivas y recientemente se han cuestionado algunos de los supuestos en que se basan<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, se ha prestado mucha atención a la etapa de diseño de las políticas y mecanismos anticorrupción. Dada la importancia de la aplicación, no parece estarse prestando suficiente atención a esta fase. Es frecuente que la coordinación interinstitucional sea difícil, varíen los incentivos políticos para los asociados en la aplicación, y las capacidades institucionales exijan unos recursos financieros y técnicos considerables<sup>17</sup>. Es importante no perder de vista la dinámica

<sup>16</sup> Shah y Schachter señalan que el apoyo a los organismos anticorrupción o a las campañas de concienciación tendrán efectos limitados si el contexto en que se desenvuelven es de una corrupción rampante, en cuyo caso los esfuerzos deben centrarse en las características generales en que debe basarse la gobernabilidad (Anwar Shah y Mark Schachter, "Combating corruption: look before you leap", *Finance and Development*, vol. 41, N° 4 (2004)). La focalización en campañas de concienciación ha sido criticada porque puede ayudar principalmente a generar una atmósfera de cinismo público y se ha cuestionado la creación de coaliciones amplias debido al éxito limitado de su sostenibilidad (Martin Tisné y Daniel Smilov, *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe* (Budapest, Universidad de Europa Central, 2004)).

<sup>17</sup> Por ejemplo, la presión política frecuentemente desaparece cuando se promulga una nueva ley o una enmienda a una ley anterior. Sin embargo, la aplicación práctica de estas medidas exige

de la multiplicidad de actores, la influencia del entorno político y la identificación de nuevas necesidades relacionadas con la creación de capacidad.

34. La prevención, detección, investigación y sanción de actos corruptos exige que los agentes institucionales trabajen coordinadamente y tengan acceso a unos flujos compartidos de información. Sin embargo, la labor anticorrupción sufre frecuentemente de lo que podría denominarse “visión de silo”, es decir, centrarse en la creación de capacidad institucional a expensas de la cooperación y coordinación interinstitucional. Esta situación se refleja, por ejemplo, en el hecho de que una de las recomendaciones más comunes del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (E/1996/99) es que los Estados latinoamericanos refuercen sus instituciones supremas de control estableciendo mecanismos de coordinación interinstitucional<sup>18</sup>.

## V. Consideraciones para la prestación de asistencia técnica

35. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refuerza las iniciativas actuales de los donantes en la esfera de la lucha contra la corrupción. El proyecto de principios para la actuación de los donantes en la lucha contra la corrupción, de GOVNET, por ejemplo, refleja el enfoque holista de la Convención pidiendo que se preste atención tanto al lado de la oferta como al lado de la demanda del problema. La agenda surgida de la Declaración de París mantiene la misma línea que la Convención ya que ésta constituye un marco convenido para la ayuda basado en normas internacionales comunes. Las medidas preventivas de la Convención reflejan en general principios aceptados de la agenda de buen gobierno. Al mismo tiempo, las medidas punitivas y la asistencia judicial internacional refuerzan los acuerdos internacionales en esferas tales como el blanqueo de dinero, los sobornos transnacionales y el fraude y abarcan la penalización de prácticas nocivas tales como el soborno de funcionarios de organizaciones públicas internacionales y el soborno dentro del sector privado, y la atribución de responsabilidad a las personas jurídicas.

36. La Convención obliga a los Estados Parte a intensificar su cooperación con los países en desarrollo en diversos planos con miras a fortalecer la capacidad de esos países para prevenir y combatir la corrupción. La propia Convención establece un marco convenido internacionalmente para organizar tales esfuerzos. Como antes se destacó, sin embargo, no se debe confundir un marco con un programa de acción. No hay un modelo único de reforma sino que, al contrario, los dirigentes de cada país deben determinar las prioridades y la secuencia adecuada de las medidas de aplicación.

---

normas, reglamentos y procedimientos administrativos y también creación de capacidad por parte de los funcionarios civiles en general y a veces de los ciudadanos y agentes económicos.

<sup>18</sup> Organización de los Estados Americanos, *Informe Hemisférico de la Primera Ronda de Análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)* (Washington D.C., OEA, 31 de marzo de 2006).

## **A. Alineación de las iniciativas anticorrupción con las reformas más amplias de la gobernabilidad**

37. Las iniciativas anticorrupción son fundamentales para lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo más generales, como el funcionamiento adecuado de los sistemas políticos, el desarrollo económico, el acceso a la justicia, el imperio de la ley, la salud y la educación. Por consiguiente, y por las razones que a continuación se indican, es fundamental conseguir que las medidas anticorrupción se alineen con la reforma en general de la gobernabilidad.

38. Primero, las oportunidades de corrupción constituyen muchas veces un importante factor de riesgo de que no se logren los resultados queridos en el proceso más amplio de reforma de la gobernabilidad. Por consiguiente, es fundamental identificar los tipos y formas de prácticas corruptas que pueden minar los esfuerzos de un determinado país por realizar una reforma central y adoptar las medidas adecuadas de gestión de riesgos.

39. Segundo, las iniciativas anticorrupción sólo son una de las prioridades, muchas veces secundaria, de las agendas políticas de los gobiernos y compiten con otras numerosas reformas y políticas en busca de atención y recursos. Por consiguiente, vincular los esfuerzos anticorrupción estrechamente con las reformas más amplias de la gobernabilidad puede aumentar no sólo la eficacia de éstas sino también las posibilidades de éxito de aquéllos.

40. Tercero, la autoridad para llevar a la práctica los esfuerzos anticorrupción, y la responsabilidad correspondiente, ha de atribuirse necesariamente al organismo u organismos que tengan competencia politicoadministrativa para realizar la reforma en cuestión. Como muchas de las medidas de prevención de la corrupción requieren la intervención de diversos elementos de la estructura de gobierno, es necesario, por ejemplo, que la aplicación de códigos de conducta se integre no sólo en la reforma del servicio público en general sino también en la de cada uno de los organismos públicos afectados.

41. Cuarto, los recursos que puedan obtenerse para actuar contra la corrupción son limitados. Cuando se elaboren estrategias anticorrupción debe tenerse en cuenta cómo crear sinergias, aprovechar los elementos positivos de las prioridades políticas del momento e impedir que la lucha contra la corrupción se convierta en un tema de moda y, por esa vía, desvíe atención y recursos de otros objetivos de la actividad estatal de mayor nivel.

## **B. Desarrollo de un enfoque gradual de la aplicación basado en una visión estratégica**

42. Como la Convención mantiene un amplio espectro de disposiciones preventivas y punitivas de la corrupción, su pleno cumplimiento por los Estados Parte representará un reto para la gran mayoría de los países de todo el mundo. El alcance y la profundidad de tal reto variará mucho de un país a otro dependiendo del grado de alineación de sus sistemas normativos con las disposiciones de la Convención y del grado en que estas normas se apliquen de hecho.

43. Debe prestarse asistencia técnica a los Estados Parte a fin de ayudarles a desarrollar una visión estratégica de la forma de abordar los problemas de corrupción específicos de cada país a lo largo del tiempo. Teniendo en cuenta que prácticamente no existen soluciones instantáneas a escala sistémica y de comportamientos para eliminar la corrupción, el horizonte temporal de esa visión estratégica puede abarcar uno o dos decenios. Eso no quiere decir que sean imposibles cambios y reformas importantes a corto plazo; se trata más bien de una llamada al realismo cuando se abordan problemas muy enraizados.

44. Los donantes deben fomentar el diálogo con los gobiernos y la sociedad civil para establecer cuáles son las medidas necesarias para cumplir los criterios que establece la Convención y deben contribuir a que los planes que se elaboren sean firmes e indiquen quién será responsable de la aplicación y vigilancia de los programas anticorrupción. Los planes o estrategias nacionales de lucha contra la corrupción pueden servir de orientación a las distintas dependencias de los gobiernos, y de criterio y estrategia común para que los donantes armonicen sus actividades<sup>19</sup>. Es necesario que esos planes o estrategias incorporen un mecanismo de examen que supervise las prioridades y las secuencias en función de los cambios que se produzcan en la agenda de las políticas públicas, para poder hacer los ajustes convenientes y detectar nuevas oportunidades.

### **C. Apoyo a los mecanismos nacionales de coordinación**

45. Las iniciativas anticorrupción normalmente afectan a una amplia gama de actividades de los gobiernos, como la gobernabilidad general, la gestión financiera, la reforma del sector público, la reforma de la justicia, la salud y la educación. Por eso, para tener éxito en una gama tan amplia de esfuerzos con distintos centros institucionales de interés, es indispensable la coordinación interinstitucional. En los países que han identificado claramente un organismo anticorrupción del gobierno, la labor tiende a asignarse a esa institución. En otros casos, puede haber comités ministeriales u otros mecanismos de coordinación interinstitucional. Con independencia del modelo elegido, la gran mayoría de los países padecen las consecuencias de su escasa capacidad de coordinación, debido en algunos casos al diseño de su enfoque y en otros a la falta de recursos humanos y financieros.

46. Los asociados internacionales para el desarrollo deben tomarse en serio esas dificultades y buscar formas creativas de prestar apoyo a los mecanismos ya existentes de coordinación nacional. Aunque las formas de apoyo varíen mucho de un país a otro, es necesario que los donantes empiecen a pensar en ese apoyo y reservar los recursos necesarios.

47. Por último, en algunos países, en particular los que tienen unos presupuestos amplios de cooperación para el desarrollo, se han establecido grupos consultivos de donantes y representantes del gobierno a fin de facilitar el diálogo y la coordinación de políticas y facilitar las iniciativas de financiación conjunta. No parece que se haya establecido hasta el momento un modelo fijo de integración de la coordinación

---

<sup>19</sup> Lara Green, George Larbi y Michael Hubbard, *Cooperating against Corruption: a Review of In-country Donor Coordination in Africa against Corruption*, informe final encargado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Departamento de Desarrollo Internacional, Equipo Anticorrupción de la División de Políticas (febrero de 2005).

de los esfuerzos contra la corrupción en tales marcos. Sin embargo, es necesario plantear a escala nacional algunas cuestiones importantes con respecto a la cultura política local y las instituciones existentes. Entre estas cuestiones cabe mencionar si debe formarse un grupo anticorrupción diferenciado o incluir la lucha contra la corrupción en el ámbito de otros grupos consultivos sectoriales, como los relacionados con la gobernabilidad; cómo hacer que estos grupos trabajen; cómo dirigirlos; y si hay margen para una división del trabajo entre sus miembros<sup>20</sup>. Considerando el enorme conjunto de actividades y cuestiones que un grupo consultivo anticorrupción ha de abordar, los donantes deben asegurar la disponibilidad de recursos humanos suficientes y competentes.

#### **D. Categorización de los proyectos en curso y análisis de las lagunas**

48. En muchos casos, las iniciativas anticorrupción están incluidas en los programas de desarrollo, a menudo de forma implícita. Como primera medida, los donantes podrían considerar la posibilidad de medir la trascendencia de los programas en curso que se financian con ayudas en la aplicación de la Convención. Al aclarar el interfaz de las actividades en curso con la Convención, los donantes podrán reforzar la posición de todos los defensores de la reforma, no sólo la de ellos mismos, en las conversaciones con los gobiernos. Esta labor será también una contribución valiosísima a la coordinación de los esfuerzos y la supresión de duplicaciones<sup>21</sup>.

#### **E. Creación de capacidad institucional y humana a largo plazo**

49. Los problemas principales con que se enfrentan los esfuerzos anticorrupción normalmente no tienen que ver con la enmienda o promulgación de leyes sino más bien con la capacidad de los Estados para cumplir y hacer cumplir las leyes realmente. Algunos países tienen una legislación anticorrupción de gran calidad, muchas veces gracias a la asistencia técnica internacional y a veces a una cultura jurídica sólida, pero sus instituciones no se han adaptado, hay una multitud de normas de diferentes fechas que frecuentemente son contradictorias y, sobre todo, su cultura organizativa y el comportamiento individual dentro de las instituciones públicas no han cambiado. Además, la asistencia técnica se ha centrado hasta el momento en la capacitación, el asesoramiento normativo y las aportaciones técnicas al diseño de medidas específicas anticorrupción, mientras que el apoyo prestado durante la fase de aplicación, incluida la indispensable capacitación de los organismos públicos, ha sido relativamente escaso.

50. Para que la prevención y el control de la corrupción sean eficaces, la comunidad internacional ha de convencerse de que el fomento de la capacidad

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Como instrumento útil para este ejercicio de categorización pueden utilizarse bases de datos que permitan la difusión sistemática de información básica sobre proyectos y programas de cooperación técnica pasados, presentes y futuros que se centren en la prevención y control de la corrupción o, en términos más amplios, se esfuercen por mejorar la gobernabilidad. Como ejemplo cabe citar la labor realizada por la ONUDD en nombre de los miembros del Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción, y por el Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción.



institucional a largo plazo es uno de los ingredientes más importantes del éxito. Este enfoque quizá no sea tan atractivo como prestar apoyo al diseño de medidas anticorrupción o a la capacitación de los interesados, pues los resultados de estas últimas ayudas son claramente visibles. Sin embargo, es indispensable que se preste más atención a los resultados e impactos a largo plazo y, para eso, es indispensable que las instituciones funcionen bien y haya una cultura de probidad e integridad dentro del servicio público. Una condición importante para lograrlo es que se refuerce el régimen de los funcionarios públicos de carrera, lo que incluye una mayor continuidad en los puestos que exigen conocimientos especializados.

51. Este fomento de la capacidad no debe limitarse a ofrecer apoyo financiero y técnico a los órganos anticorrupción. Hay que dar más importancia al reforzamiento de la integridad y de la capacidad institucional de otros órganos fundamentales para prevenir, controlar y combatir la corrupción, en armonía con la agenda nacional de reforma. Por ejemplo, si la reforma de la gestión de las finanzas públicas y de la justicia son los pilares fundamentales de la política de un país, es necesario que el enfoque del fortalecimiento institucional del Ministerio de Hacienda, las entidades fiscalizadoras superiores, el Ministerio de Justicia, la Oficina del Fiscal General y el sistema judicial tenga un componente importante de integridad, transparencia y responsabilidad, focalizado específicamente en la supresión de oportunidades para la corrupción. Entre las medidas de apoyo cabe mencionar el desplazamiento de asesores o mentores para que presten apoyo técnico a largo plazo a las instituciones del gobierno durante el desempeño de sus funciones, vincular de forma más expresa las medidas de desarrollo institucional con iniciativas de integridad y responsabilidad internas<sup>22</sup>, y dedicar más recursos a la aplicación y vigilancia del cumplimiento de códigos de conducta y normas de integridad. Por último, debe considerarse la creación de instituciones nacionales de formación o el reforzamiento de las ya existentes, en particular para capacitar y preparar funcionarios de carrera para la administración pública.

## **F. Utilización de la investigación y el análisis para una mejor adopción de políticas**

52. La investigación y el análisis de la corrupción constituyen el fundamento de una elaboración razonable de políticas y un criterio para realizar reformas. Así lo reconocen en general los asociados en el desarrollo y así ha quedado reflejado en el asesoramiento práctico que éstos ofrecen para orientar la elaboración de estrategias anticorrupción. Sin embargo, las realidades sobre el terreno se caracterizan todavía muchas veces por la ausencia de una base sólida de conocimientos.

53. La demanda de investigaciones puede superar los medios disponibles o razonables, o convertirse en un fin en sí misma. Un enfoque pragmático para evitar estos errores podría ser que los asociados en el desarrollo prestaran apoyo a los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las organizaciones profesionales y el sector privado para llegar a un amplio acuerdo sobre una agenda nacional de investigación.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, desarrollo de estructuras internas de responsabilidad y supervisión, códigos de conducta, capacitación ética, cartas de derechos de los usuarios de los servicios, mecanismos de registro de quejas, medidas disciplinarias y análisis de quejas.

## **G. Fortalecimiento de las capacidades nacionales de supervisión y evaluación**

54. La falta de capacidad sólida de vigilancia y evaluación constituye un problema común. Los sistemas de compilación de datos tienden a ser poco fiables y erráticos, las oficinas nacionales de estadística pueden ser poco eficaces y los organismos públicos pueden no conceder excesivo valor al procesamiento, sistematización, conservación y difusión de la información que producen. La falta de capacidad institucional influye negativamente en la calidad y eficacia de las políticas públicas, afirmación especialmente cierta cuando se hace referencia a las políticas anticorrupción.

55. Dicho esto, los asociados en el desarrollo normalmente disponen de mecanismos de vigilancia y evaluación de los proyectos anticorrupción a los que prestan apoyo. Sin embargo, estos mecanismos se basan frecuentemente en indicadores y criterios más importantes para la sede que para los agentes sobre el terreno que participan en la aplicación de políticas más amplias y de las que se supone que se alimentan estos proyectos. Además, a pesar de los esfuerzos de los donantes por hacer más transparente la información sobre sus actividades de supervisión y evaluación, el acceso a dicha información sigue planteando problemas. A la vista de estos antecedentes, la asistencia técnica para la aplicación de la Convención debe prestar apoyo específico al fortalecimiento de las capacidades nacionales de supervisión y evaluación.

## **H. Inducción de una gama más amplia de interesados al compromiso y la acción**

56. En cualquier país, las oportunidades para la corrupción son múltiples y están muy difundidas en todo el sistema político nacional, los procesos de decisión y la prestación de servicios y, por tanto, son muchos los interesados. La primera ola de medidas anticorrupción se centró en gran medida en la búsqueda de enfoques tecnocráticos para reformar el servicio público y reforzar las funciones de vigilancia e iniciativa de la sociedad civil. Sólo recientemente se ha reconocido la importancia fundamental del sector privado como asociado en esta cuestión. Recientemente se ha reconocido la dimensión política de la corrupción gracias a la creciente colaboración con parlamentarios y otros protagonistas políticos. No cabe duda de que también han participado otros interesados, o se les ha alentado a participar, en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, parece necesario reforzar esta lucha, e inducirla, en una gama más amplia de interesados.

57. Hasta la fecha, la cooperación en la esfera de la lucha contra la corrupción se ha centrado en gran medida en la creación de coaliciones de grupos de opinión e interesados para que, agregados, adquirieran mayor “peso político”. Un enfoque complementario de las omnipresentes coaliciones anticorrupción sería unir intereses y energías en torno a objetivos anticorrupción más concretos, posiblemente de carácter sectorial.

## **I. Inclusión de la Convención en los programas de educación y capacitación**

58. Las posibilidades de una aplicación eficaz y coherente de la Convención dependerán en gran medida del compromiso de los distintos interesados de cada país en convertir la obligación jurídica en una realidad palpable. Para ello, es preciso que conozca la Convención un número mucho mayor de personas.

59. Un paso útil en esa dirección podría ser que se preste internacionalmente apoyo a la preparación de unos módulos de capacitación para la aplicación de la Convención, que sean fáciles de utilizar, prácticos y basados en situaciones reales. Estos módulos tendrían que adaptarse a distintas audiencias, por ejemplo, los funcionarios de organismos públicos, de instituciones de justicia, de órganos superiores de auditoría, del parlamento, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado, además del personal de los asociados internacionales en el desarrollo. La capacitación no debe consistir sólo en una concienciación, sino que debe generar una demanda de reforma y un compromiso con ella.

60. La difusión de información y la educación tienen particular importancia si se pretende incorporar las disposiciones de la Convención a los proyectos generales de cooperación al desarrollo. Para que ello sea posible, es fundamental la educación y capacitación de las propias organizaciones donantes.

## **J. Promoción de enfoques sectoriales: convergencia de la oferta y la demanda de reforma**

61. En fechas más recientes, se ha empezado a considerar en la cooperación en la lucha contra la corrupción la vulnerabilidad a la corrupción de determinados sectores específicos, como los de la salud, la construcción y la justicia. Considerar la vulnerabilidad a la corrupción de determinados sectores abre la posibilidad de lograr nuevos avances en la lucha contra la corrupción. La responsabilidad de las iniciativas sectoriales anticorrupción se atribuiría más en concreto a los organismos públicos de cada sector. La cooperación y la asistencia técnica se centrarían en los organismos públicos del sector en cuestión y en los grupos de opinión, clientes y organizaciones de la sociedad civil que tengan intereses en ese sector. Entre otras, podrían realizar las siguientes actividades: a) realizar evaluaciones de la vulnerabilidad del sector a la corrupción y formular los necesarios planes de gestión de riesgos, de los que se hará responsables a los organismos públicos encargados de la aplicación; b) poner en marcha iniciativas internas para mantener la integridad dentro de cada organismo, con inclusión de la aplicación y vigilancia del cumplimiento de códigos de conducta, estrategias de comunicación interna y externa, marcos de control interno y el desarrollo de una jerarquía de responsabilidades desde los niveles más altos a los más bajos de la supervisión; c) favorecer la participación del sector privado afectado sectorialmente; y d) prestar apoyo a las organizaciones profesionales con intereses en el sector, a las organizaciones de la sociedad civil y a los grupos de clientes para que adquieran o refuercen su capacidad de promoción, educación y vigilancia.

## **K. Cooperación y coordinación de los asociados en el desarrollo**

62. Como antes se indicó, la Convención ofrece un marco general que permite organizar más eficazmente la cooperación internacional y la asistencia técnica a iniciativas anticorrupción, en particular si se han dado a conocer y se han considerado debidamente las distintas agendas políticas correspondientes. Los principios de alineación y armonización del CAD constituyen una agenda común para los gobiernos y los asociados en el desarrollo. Además, se centran en aumentar la capacidad de los gobiernos utilizando los sistemas públicos y reduciendo la aglomeración de donantes en torno a los gobiernos mediante su coordinación.

63. Aunque los Principios del CAD para una ayuda eficaz sean un símbolo de voluntad política común, la dinámica puede ser bastante complicada y determinar en gran medida si los donantes colaborarán realmente en la lucha contra la corrupción, y cómo. La coordinación de las actividades de los donantes se dificulta cuando los gobiernos no tienen iniciativas significativas que aquéllos puedan apoyar colectivamente. Igualmente, si la colaboración no constituye una prioridad en la sede de los organismos donantes disminuye la motivación para colaborar sobre el terreno<sup>23</sup>.

64. Un punto de partida para incrementar la cooperación podría ser identificar un pequeño grupo de donantes que compartan prioridades y tengan buenas relaciones de trabajo. Estos grupos podrían ser la oportunidad para realizar labores de programación conjunta, compartir información, recursos y capacitación, elaborar estrategias y procedimientos comunes y actuar conjuntamente.

## **L. Elaboración de un enfoque de la lucha contra la corrupción compartido y centrado en los países**

65. En general se reconoce que las actividades anticorrupción aisladas o desconectadas no rinden fruto. Se precisan estrategias específicas de lucha contra la corrupción en cada país que se adapten a las cuestiones que plantea la corrupción a escala nacional y a su cultura política, y se integren en el plan general de desarrollo nacional. No cabe duda de que es necesario alinear la asistencia técnica con estas estrategias o planes nacionales. De acuerdo con el proyecto de principios del CAD para la actuación de los donantes en la lucha contra la corrupción, los asociados en el desarrollo deben elaborar un enfoque común de la lucha contra la corrupción en armonía con el gobierno y basado en el compromiso de aplicar la Convención. Si la comunidad internacional aprueba un enfoque de la lucha contra la corrupción, aumentará la eficacia y la eficiencia de la cooperación internacional. También ayudará a evitar duplicaciones, a compartir la responsabilidad de las ayudas prestadas, a centrar las intervenciones y a enviar un mensaje unificado a los interlocutores. Además, a menudo se reducirá la onerosa competencia por la obtención de fondos. Como punto de partida hacia la búsqueda de visiones compartidas sobre el terreno, los asociados en el desarrollo deben iniciar la utilización común de instrumentos de diagnóstico o la realización de trabajos analíticos específicos en la esfera de la lucha contra la corrupción.

---

<sup>23</sup> Green, Larbi y Hubbard, op. cit.

## **M. Promoción de la responsabilidad de los donantes mediante la transparencia de su cooperación**

66. La transparencia de la cooperación y la asistencia técnica de los donantes a iniciativas anticorrupción es fundamental por varios motivos. El acceso a información sobre los proyectos anticorrupción financiados por donantes, sus objetivos y los fondos disponibles facilita: a) la coordinación entre donantes y asociados; b) el establecimiento de unas condiciones equitativas para promover una saludable competencia por obtener fondos; c) la vigilancia de la aplicación; y d) la evaluación del impacto. Los donantes deben actuar de forma tal que respeten las normas que pretenden que adopten los países asociados y servir de claro ejemplo.

67. Los donantes deben asegurarse de que las prácticas de sus organismos son compatibles con las normas de la Convención, en particular en lo que respecta a la transparencia de la información. Además, la información sobre los procesos de adopción de decisiones y sobre las decisiones que incumban al público debe ser publicada (artículo 10). Otras disposiciones que sirven de base para mejorar la integridad y responsabilidad de los organismos donantes establecen la necesidad de un código de conducta, un proceso transparente de contratación y promoción basado en el mérito, la transparencia de la administración y auditoría de fondos, la protección de las personas que informen de casos de corrupción y la incitación de la sociedad civil para que participe en la elaboración de políticas.

68. En años recientes, varias organizaciones han integrado una perspectiva de lucha contra la corrupción en su apoyo a programas y proyectos en todos los sectores de la cooperación para el desarrollo. La experiencia adquirida por el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo muestra que cada organización tiene que destinar recursos considerables a posibilitar la integración de estas cuestiones en la práctica. Por ejemplo, debe haber un grupo autónomo dentro de cada organización que tenga el mandato concreto para abordar esas cuestiones, tanto dentro como fuera de la organización donante, y el apoyo político necesario. El grupo debe tener un presupuesto propio y una estrategia que abarque varios años y contenga un plan de trabajo con objetivos concretos y mensurables.

## **N. Exploración de la financiación en colaboración**

69. A pesar de los mayores esfuerzos de los donantes por armonizar sus actividades, la cooperación internacional y la asistencia técnica en la lucha contra la corrupción frecuentemente siguen estando poco coordinadas y teniendo un carácter fragmentado, de forma que muchas organizaciones trabajan bilateralmente, relativamente aisladas unas de otras. Los motivos de esta situación son múltiples y entre ellos cabe mencionar las diferentes orientaciones recibidas de sus respectivas sedes y los distintos mecanismos de financiación implicados, que abarcan desde apoyos presupuestarios y sectoriales a apoyos extrapresupuestarios, así como la falta de capacidad de coordinación.

70. Una forma de superar estas dificultades podría ser la creación de “fondos de transparencia” financiados conjuntamente, que se pondrían al servicio de

actividades anticorrupción definidas a escala nacional. Los fondos podrían ser administrados por una estructura independiente formada por representantes del gobierno y los donantes y, cuando proceda, con participación de la sociedad civil. Los compromisos financieros con los fondos fiduciarios deben ser al menos a medio plazo a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades anticorrupción. Sin embargo, se necesita poner especial cuidado en asegurarse de que haya un plan de cofinanciación del gobierno en el que se prevea que el aumento del porcentaje de fondos aportados por el gobierno nacional sea una señal de su compromiso político con la reforma anticorrupción. El Fondo conjunto de transparencia de Nicaragua y la Asociación para la reforma de la gobernabilidad de Indonesia, por ejemplo, permiten disponer de alguna experiencia que aprovechar.

#### **O. Obtención de compromisos a largo plazo para superar los problemas que plantean los cambios de gobierno**

71. Cuando un nuevo gobierno entra en funciones, puede aprobar legítimamente un nuevo programa de gobierno y una agenda concreta de prioridades que puede o no incluir una atención importante a la lucha contra la corrupción. Por tanto, el ciclo político influye naturalmente en la continuidad y orientación de las políticas anticorrupción de un país. En la medida en que es necesario que la lucha contra la corrupción tenga un planteamiento a largo plazo para generar cambios duraderos, es posible que los progresos logrados por un gobierno se abandonen a mitad de camino. La consecuencia será no sólo un despilfarro de dinero y de recursos humanos sino también una creciente desilusión de los afectados que tratan de adaptarse a las nuevas prioridades.

72. La cooperación debe identificar formas creativas de resolver el dilema de los ciclos políticos, logrando un equilibrio entre la legitimidad del cambio de los programas de gobierno y la necesidad de un apoyo sostenido a los esfuerzos que se estén desplegando para luchar contra la corrupción. Los antes mencionados “fondos de transparencia”, si se diseñan adecuadamente, pueden ser un vehículo para lograrlo.

#### **P. Defensa de la aplicación de la Convención “en casa”**

73. Es necesario que las organizaciones donantes defiendan la ratificación y aplicación de la Convención también “en casa”, pues resulta imposible que puedan participar en un diálogo creíble sobre la corrupción si sus propios gobiernos son cómplices del problema. Así pues, la Convención se debe utilizar como catalizador para lograr una mayor coherencia de las políticas anticorrupción en las áreas de gobierno de la ayuda al desarrollo, la vigilancia del cumplimiento de la ley y la política exterior. Los agentes del desarrollo deben ponerse en contacto con sus colegas de los ministerios competentes de sus propios países para asegurarse de que se procura el cumplimiento de la Convención en todas las ramas del gobierno. Tiene especial importancia que los países donantes se enfrenten con los instigadores internacionales de la corrupción, lo que significa entablar relaciones activas con el sector privado tanto en el país de origen como en los países asociados.

74. Por consiguiente, iniciativas internacionales tales como la Iniciativa sobre la transparencia de las industrias extractivas, la Red de la integridad del agua y la Iniciativa del Pacto Mundial merecen un apoyo particular de los organismos donantes tanto a nivel de la coordinación internacional como a nivel de la aplicación en el país.

## **VI. Garantizar la coherencia y la consistencia: el papel de la Conferencia**

75. En los últimos años, la creciente conciencia de los retos a que tienen que hacer frente los proveedores de asistencia al desarrollo en la esfera de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción, sumada a la entrada en vigor de la Convención, ha motivado que se hiciera un esfuerzo importante por instilar un nuevo sentido de consistencia y coherencia en el diseño y prestación de la asistencia al desarrollo. Este esfuerzo ha sido muy destacado en la labor del CAD y, más en concreto, de su Red sobre Gobernanza (GOVNET) (véase el párrafo 21 *supra*). Es necesario alentar y sostener la encomiable labor de GOVNET para concluir la ambiciosa agenda que esta red se ha fijado. El esfuerzo se puede facilitar asegurándose de que el CAD y GOVNET participan plenamente en la labor de la Conferencia y de que se ofrece a ésta la oportunidad de desempeñar plenamente la función de coherencia y consistencia que le encomienda la Convención.

76. Por su propio carácter y por la amplitud de su mandato, la Conferencia reúne unas condiciones singulares para servir de foro para un diálogo activo entre los asociados en el desarrollo. La Conferencia permite a los asociados en el desarrollo mantener consultas e informarse recíprocamente, hablar de los problemas y los éxitos, buscar un terreno común para determinar y examinar las prioridades y progresos y trabajar juntos para garantizar el éxito de los esfuerzos comunes. La Conferencia tiene también otra ventaja. Permite a los miembros más antiguos de la comunidad de donantes entablar un diálogo productivo con los donantes más recientes que quizá no sean miembros de los mecanismos establecidos, como el CAD. Este diálogo es un primer paso fundamental para establecer unos objetivos claros y pragmáticos de coordinación, que sean compartidos por todos dentro de un marco común y basado en el consenso, como la Convención. Este diálogo puede añadir mucho valor porque permitirá que se evite en gran medida la frustración de la comunidad del desarrollo, que puede haberse esforzado por lograr una coordinación a través de los mecanismos existentes para en último extremo ver cómo los actos de nuevos donantes cuyas prioridades se fijan al margen de estos mecanismos diluyen el efecto de su esfuerzo.

77. Un elemento igualmente importante de un enfoque coherente y consistente es la coordinación interna. Debido a la amplitud de su mandato, la Conferencia reúne las condiciones para lograr esa coordinación pues en ella participan representantes de distintas áreas de gobierno. La interacción de estos representantes y su inevitable necesidad de formular una posición unificada de sus gobiernos contribuirá en gran medida a evitar la situación de que distintas dependencias de un gobierno consideren una cuestión desde puntos de vista totalmente distintos, o a ponerle término. También puede facilitar la creación de un consenso nacional sobre las prioridades y los objetivos de la asistencia al desarrollo.

78. La Conferencia puede servir también de punto de encuentro para los donantes bilaterales y multilaterales, y de este modo puede ayudarles a construir una plataforma común de acción. El carácter de la Conferencia y el hecho de que sus prioridades con toda probabilidad girarán en torno al examen de la aplicación y de la prestación de asistencia técnica en el futuro previsible ofrecen la posibilidad singular de crear esta plataforma en un marco en que el propósito esté claramente identificado y convenido y en el que el único deseo sea asegurarse de que los recursos y esfuerzos necesarios para lograr estos objetivos comunes se canalizan de forma adecuada y eficiente.

79. Por último, la interacción y el diálogo activo entre diferentes grupos de expertos en el marco de la Conferencia es probable que promuevan enfoques que alejen a la comunidad del desarrollo de las opiniones que han prevalecido en el pasado. En este escenario, los componentes anticorrupción o el impacto potencial de las medidas anticorrupción en los programas más amplios de desarrollo recibirán un reconocimiento adecuado, se registrarán y se abordarán en todas sus dimensiones, valiéndose para ello de las aportaciones de expertos cuando sea necesario.

## **VII. Recomendaciones**

80. Sólo a largo plazo podrá tenerse éxito en la aplicación de la Convención y en su incorporación a la asistencia al desarrollo. Por consiguiente, son fundamentales la sostenibilidad del esfuerzo y el compromiso inquebrantable. Sin embargo, para lograr esa sostenibilidad y ese compromiso es fundamental que la prioridad política de las medidas contra la corrupción siga ocupando un lugar preferente en la agenda nacional e internacional. Para los donantes es importante asegurarse, mediante los mecanismos adecuados y las válvulas de seguridad convenientes, de que las cuestiones que vayan surgiendo no oscurezcan ese compromiso o absorban recursos que sea necesario dedicarle. Para los asociados en el desarrollo es importante asegurarse de que la aceptación a escala política y social es amplia y de que se presta apoyo a las reformas institucionales y estructurales, así como al objetivo general de reducir efectivamente la corrupción.

81. En resumen, la plena aplicación de la Convención por los países en desarrollo y desarrollados muy probablemente hará que mejore la gobernanza a escala nacional y global, igualando al mismo tiempo el campo de juego para el sector privado. Las sinergias y los incentivos para una aplicación más profunda de la Convención irán en aumento a medida que más países ratifiquen la Convención y apliquen sus disposiciones.

82. El reto al que tienen que hacer frente quienes apliquen la Convención y presten asistencia técnica está resumido en el artículo 1, que establece la finalidad de la Convención y el alcance de la labor a realizar del siguiente modo: a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

83. La Convención refleja algunas prácticas óptimas y lecciones aprendidas de las iniciativas anticorrupción a lo largo de los años: el objetivo no podrá cumplirse si la



comunidad internacional, las organizaciones donantes, todas las dependencias de los gobiernos, el sector privado y la sociedad no están plenamente comprometidos con un enfoque general de la labor a realizar. El problema para muchos países será llevar a cabo una reforma fundamental de la gobernanza pública y privada, y su reorganización. Sin un buen gobierno cabe esperar que la corrupción seguirá siendo un problema grave incluso en países que dispongan de buenas leyes contra el blanqueo de dinero o mecanismos eficaces de decomiso.

84. Los problemas que supone la aplicación de la Convención han sido objeto de un amplio reconocimiento en los estamentos públicos y en la documentación, pero no siempre en la práctica. Aunque se reconozca generalmente la necesidad de asistencia técnica y apoyo, lo que también requiere la Convención, la demanda actual y prevista supera la capacidad actual. No obstante, para el éxito de toda esta empresa es indispensable que se preste una asistencia técnica de elevada calidad y se conozcan bien las peculiaridades nacionales.

85. Para lograr las necesarias inversiones a largo plazo en la aplicación de la Convención y su incorporación a los esfuerzos más amplios en favor del desarrollo y el crecimiento es necesario prestar una gran atención a la creación y fomento de capacidades prácticas y teóricas. Ha de hacerse un esfuerzo consciente por garantizar la coherencia y adecuación de los métodos e instrumentos del desarrollo y las soluciones y asegurarse de que responden a las características, necesidades y tradiciones individuales de los Estados. Ha de darse la máxima prioridad a la formación de un cuadro de especialistas encargados de prever y realizar reformas a escala nacional. Al mismo tiempo, han de dedicarse recursos adecuados a la educación, a fin de formar una nueva generación de expertos y profesionales capacitados para aplicar plenamente las medidas previstas en la Convención.

86. La asistencia técnica supone algo más que un asesoramiento tecnológico y la transferencia de los conocimientos de expertos. En muchos casos supone prestar apoyo a cambios estructurales y culturales. La planificación estratégica y el establecimiento de prioridades, secuencias y calendarios para las reformas ha de hacerse metódicamente y teniendo debidamente en cuenta las peculiaridades locales. Los conocimientos, la experiencia y la transmisión de información tienen hoy más importancia que nunca: esta oportunidad de entrelazar los deseos y objetivos del norte global con los del sur global no se plantea frecuentemente. En este contexto, no puede infravalorarse el papel de los agentes no estatales, la sociedad civil, el mundo académico y los centros de opinión en el esfuerzo global por marcar distancias con las realidades inmediatas a fin de entender y relacionar cuestiones, buscar soluciones sostenibles mediante un conocimiento consensuado, aplicar esas soluciones y participar en ellas. Se pide al mundo académico que articule los problemas, inspire y eduque a sus “estudiantes”, eduque a los profesionales y aprenda de ellos para apoyar el buen gobierno y las medidas anticorrupción.

87. Los países en desarrollo pueden solicitar asistencia técnica simultáneamente a varias organizaciones. En tal caso, la coordinación y los controles de calidad son fundamentales para el éxito. El riesgo de no hacerlo incluye la pérdida de impulso de los programas anticorrupción, la impunidad de los delincuentes graves, el desperdicio de recursos, la desilusión general y la del sector privado, la emergencia de instituciones disfuncionales, los problemas constitucionales, la necesidad de nuevas enmiendas legales y la incapacidad de coordinación y cooperación a escala internacional. Las cuestiones que plantean la prevención, la legislación, el

procedimiento, los marcos institucionales y la cooperación internacional, sumadas a las disposiciones relativas al sector privado, la sociedad civil y la restitución de activos, afectan a muchas facetas de la sociedad y por eso constituyen una oportunidad excelente para ofrecer asistencia a los países en la realización de reformas de amplia base para lograr un buen gobierno, el respeto al imperio de la ley y la justicia, el crecimiento económico y la democracia. Sin embargo, si no se opera bien, cabe prever graves consecuencias en todos estos aspectos. Limitar los recursos o infravalorar el significado de la aplicación de la Convención puede ser, por tanto, contraproducente.

88. Cuando un gobierno depende de los donantes de ayuda es posible que no se produzca una apropiación nacional de la agenda política de reducción de la pobreza y que no haya un mandato democrático para tal agenda. La legitimidad y el compromiso con un buen gobierno sólo pueden dimanar de unos esfuerzos en colaboración, que atraigan y consoliden un apoyo local e iniciativas sociales.

89. Tiene vital importancia que se examine la labor en curso, pero es necesario que este examen no se limite a regímenes prescriptivos y cuestionarios con respuestas a tachar y que se inicien procesos basados en principios convenidos y en un entorno activo en el que los actores estén comprometidos con hacer lo correcto y hacerlo bien.

90. La cooperación internacional y la asistencia técnica son factores fundamentales para la aplicación con éxito de la Convención en los países. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la cooperación y la coordinación de los proveedores de asistencia técnica. Para ayudar a los Estados Parte a mejorar su cooperación, ayudar a la oferta e intercambio de información y a facilitar la coordinación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes (de conformidad con el artículo 64), la secretaría debe:

a) Difundir información, prestando especial atención a la confluencia de los esfuerzos anticorrupción desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda. Cabe incluir en ello el establecimiento de una “caja de compensación” central de información que disponga de datos, como mínimo, sobre las estrategias de los donantes en la lucha contra la corrupción (estrategias de las sedes); programas y proyectos anticorrupción apoyados por donantes en los países (con inclusión de proyectos de gobernabilidad con componentes anticorrupción relacionados con la Convención); estrategias planes o programas nacionales anticorrupción; y políticas y medidas específicas nacionales anticorrupción. No siempre será necesario investigar cada una de estas áreas como si fuera un terreno virgen, ya que frecuentemente se podrán establecer con facilidad relaciones con materiales ya existentes. La ONUDD ha empezado ya a compilar información sobre proyectos específicos, para incorporarla a la base de datos del Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción, a la que se puede acceder a través de su web ([www.igac.net](http://www.igac.net));

b) Facilitar la coordinación entre los distintos actores internacionales y regionales interesados en la aplicación de la Convención a fin de detectar oportunidades para lograr sinergias o establecer asociaciones, y para evitar duplicaciones. Como antes se ha indicado, la oferta de información pertinente es un requisito previo. Sin embargo, la secretaría debe identificar también las lagunas que puede haber en la cooperación y la asistencia técnica, establecer puentes entre las

dos esferas de la cooperación anticorrupción, como antes se ha indicado, y organizar foros en los que las organizaciones de donantes puedan conversar y alinear y armonizar sus esfuerzos, como el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre asistencia técnica.

## Anexo I

### Resumen del Presidente

1. El siguiente resumen de los debates fue presentado al Seminario de cooperación internacional sobre asistencia técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Montevideo los días 30 de mayo a 1º de junio de 2007, por el Presidente. Aunque en el Seminario se mantuvo un debate sobre su contenido y se hicieron algunas sugerencias concretas que han sido incluidas en el presente texto, este resumen no se debe considerar un texto negociado por los participantes.
2. Se debatieron varias cuestiones, entre ellas la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como marco para la asistencia al desarrollo, la aplicación de la Convención como un elemento esencial del desarrollo sostenible y la necesidad de asegurar la consistencia y coherencia en la prestación de asistencia técnica. Como la mayor parte de los debates sobre los distintos temas y subtemas están interrelacionados, el presente resumen no refleja el orden en que se abordaron en el Seminario.
3. Los participantes compartieron experiencias en las esferas de la asistencia al desarrollo, la coordinación y la cooperación. Se hicieron aportaciones sobre la incorporación de la Convención como salvaguardia del desarrollo y promoción del buen gobierno mediante su aplicación efectiva. Se atribuyó una importancia considerable a la forma en que la asistencia técnica puede responder mejor a las necesidades y prioridades de los Estados que la soliciten y cómo puede maximizarse el impacto de la asistencia técnica mediante una mayor coordinación. Se hicieron varias intervenciones y declaraciones sobre las iniciativas actuales y la mejor forma de utilizarlas.
4. Los debates pusieron de manifiesto una evolución considerable del pensamiento desde que se negoció la Convención. Se encontraron algunos denominadores comunes pero los debates condujeron también a que se comprobara que las opiniones divergían en algunas esferas y que era necesario seguir considerándolas. El Seminario sirvió de importante foro para intercambiar opiniones y desarrollar ideas, que serán sometidas al Grupo de trabajo intergubernamental sobre asistencia técnica y a la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su segundo período de sesiones. Mientras tanto, los participantes seguirán debatiendo con sus gobiernos u organismos y en otros foros regionales, según proceda, las diversas propuestas presentadas en el Seminario.
5. En el curso de los debates se abordó la cuestión del encaje de la Convención en el contexto más amplio de la gobernabilidad y el desarrollo. La Convención presta atención a una gama de cuestiones de gran importancia para el desarrollo, incluidos los principios de la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la equidad, la responsabilidad y la igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y promover una cultura de rechazo de las prácticas corruptas. Mejorar la gobernanza, reforzar las instituciones y reducir la vulnerabilidad a la corrupción son unos retos fundamentales para el desarrollo. A la vista de su potencial para funcionar como marco consensuado que permite hacer

frente a estos retos, la aplicación de la Convención debe ser una parte integrante de la asistencia al desarrollo.

6. Se debatió el potencial de la Convención para funcionar como marco o plataforma conceptual y como instrumento que aporte coherencia al proceso de decisión sobre la programación de la asistencia al desarrollo y la asistencia técnica para la aplicación de la Convención, sin poner en compromiso el margen de discreción que llevan implícitas las actividades financiadas con aportaciones voluntarias. La Convención es un instrumento basado en el consenso que establece normas comunes para determinadas necesidades, fijando objetivos y evaluando los progresos en la aplicación, y por tanto puede servir de marco para la programación y aplicación de la asistencia, tanto para el país receptor como para el donante.

7. En el Seminario se identificó la necesidad acuciante de que mejore el conocimiento de la Convención entre los agentes prácticos del desarrollo, en particular a escala de los países en los que la base de conocimientos institucionales sea débil y esos agentes estén “reinventando la rueda”. La Convención no es muy conocida aunque haya muchos proyectos que tienen el potencial de contribuir a su aplicación.

8. Al mismo tiempo, es necesario alinear la asistencia sobre el terreno mediante una mayor coordinación de los donantes, cooperación y coherencia. El Seminario confirmó que ése era el planteamiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Como punto de partida, se podrían emprender, entre otras, actividades tales como elaborar enfoques comunes de la lucha contra la corrupción centrados en los países, y evaluaciones conjuntas de países entre asociados en el desarrollo. También se planteó la cuestión de qué modalidades de coordinación entre organizaciones donantes sobre el terreno se podrían utilizar como buena práctica. Se debatieron diversas ideas sobre la forma en que la Convención podría servir de base para tal proceso de coordinación, entre ellas, ampliar los mandatos de los grupos ya existentes para incluir la Convención, por ejemplo, los minigrupos de Dublín y la Iniciativa contra la corrupción del Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE para Asia y el Pacífico. También se debatió la posibilidad de formar un grupo de carácter específico (que podría denominarse Grupo de Montevideo), inspirándose en los actuales mecanismos de coordinación. Se destacó el papel del Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción como plataforma para que los organismos asociados compartan lecciones y experiencias y faciliten la cooperación en las estrategias anticorrupción, así como el papel del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE en las evaluaciones conjuntas de la corrupción y en los principios para armonizar las respuestas de los donantes. Ya se han establecido estrechas relaciones entre la Convención y el CAD. También se destacó el papel del Grupo Internacional de Coordinación de la Lucha contra la Corrupción en los esfuerzos por coordinar la ayuda internacional y bilateral en esta esfera. Muchas de estas actividades de coordinación se realizaron a sabiendas de que los recursos disponibles para asistencia técnica no son ilimitados y de que es necesario optimizar la utilización de los recursos disponibles.

9. Hubo acuerdo en que no haya una “práctica óptima” de las reformas anticorrupción que pueda aplicarse uniformemente en todos los países. En otras palabras, es necesario evitar un enfoque uniforme de aplicación universal de la asistencia. Las condiciones económicas locales, las limitaciones institucionales, la capacidad administrativa, la cultura y la historia son factores importantes que habrá

que tener en cuenta cuando se diseñen y apliquen reformas anticorrupción. El contexto es importante.

10. Los participantes debatieron los requisitos para la eficacia de la asistencia técnica. Para muchos, la existencia de una voluntad política de luchar contra la corrupción tiene una gran importancia. Muchos destacaron la necesidad de que el país receptor determine los requisitos de la asistencia técnica. Para asegurarse de la integración adecuada de esas prioridades en los programas de los donantes, es necesario intensificar el diálogo entre donantes y receptores, lo que dará lugar a una hoja de ruta convenida conjuntamente. Los programas eficaces responden a las necesidades manifestadas por los receptores. Se subrayó la necesidad de asegurar la aceptación de la asistencia técnica por los receptores como principio fundamental. Aunque se manifestó una legítima preocupación por que los donantes garanticen la eficacia y los resultados positivos de los proyectos de desarrollo, la Convención no permite de ningún modo imponer condiciones a la prestación de asistencia técnica.

11. En el Seminario se subrayó también la importancia de identificar y difundir las experiencias y conocimientos de expertos. Hay un exceso de información y es necesario mejorar el control de la calidad. Además, los conocimientos especializados sobre distintas esferas abarcadas por la Convención, especialmente los más recientes e innovadores como la recuperación de activos, son muy escasos y están muy demandados, y por consiguiente resultan bastante costosos. El Seminario convino en que se trataba de una cuestión de prioridad que es necesario abordar para asegurar una asistencia de buena calidad, un asesoramiento correcto y la coherencia de las medidas de aplicación. Se debatió el papel de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito como agente que vincule a los expertos con los países. Es necesario examinar más a fondo las modalidades específicas, y se debatió la posibilidad de establecer un listado de expertos a los que se ofrezca un programa de formación intensiva especialmente elaborado para ellos y cuya función sea actuar como capacitadores y expertos que, si se les pide, ofrezcan asesoramiento y asistencia en el marco de los programas de asistencia técnica.

12. La Conferencia podría abordar algunas de las preocupaciones suscitadas en la esfera de la asistencia al desarrollo, facilitando la coordinación y la cooperación de los donantes en las actividades anticorrupción de los organismos de desarrollo afectados, con inclusión de la transmisión de lecciones y experiencias. La coordinación podría resumirse diciendo que consiste en coherencia, eficiencia, prestación, fiabilidad, impacto y consistencia. Al esforzarse por reunir estas características, la Conferencia tiene un gran potencial como foro en el que confluyan todos los mecanismos existentes y también los nuevos donantes. El diálogo entre estos dos grupos es fundamental. Al mismo tiempo, la Conferencia podría funcionar como foro de diálogo entre los receptores y los proveedores de asistencia y podría desempeñar un papel facilitador al permitir la difusión de todas las necesidades de asistencia entre los donantes.

13. En resumen, la Convención podría ser un marco importante para mejorar la asistencia técnica y la coordinación. Los principios de la asistencia al desarrollo y la Convención se refuerzan mutuamente. Las ideas planteadas en el Seminario podrían ser integradas fácilmente en la labor en curso sobre coordinación y asistencia al desarrollo. El reto principal sigue siendo cómo hacer participar a todos los Estados Parte y cómo integrar la Convención como instrumento común.

## Anexo II

### **Nota de los donantes: vínculos entre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la agenda del desarrollo**

Como contribución a las actas, los países donantes y los organismos de Alemania, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Noruega y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, junto con el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentes en el Seminario de cooperación internacional sobre asistencia técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrado en Montevideo los días 30 de mayo al 1º de junio de 2007, ofrecen un resumen de las ideas sobre la asistencia como medio para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y sobre las relaciones entre la Convención y la asistencia más amplia al desarrollo. Las siguientes declaraciones representan la opinión de los delegados de los donantes antes mencionados y están sometidas a debate con las sedes respectivas y al acuerdo de éstas:

a) Se acoge con satisfacción la Convención contra la Corrupción como afirmación de un compromiso compartido por todos los asociados en el desarrollo con la promoción de la lucha contra la corrupción como uno de los elementos centrales del desarrollo sostenible. La Convención es un valioso marco orientador de la gama de actividades que promueven esfuerzos eficaces contra la corrupción;

b) Reconociendo que el capítulo VI de la Convención contiene algunas disposiciones referentes a la asistencia técnica, se entiende que ampliar la gama de actividades de asistencia al desarrollo ayuda a promover los objetivos generales de la Convención;

c) De conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, se entiende que para lograr que la asistencia a la aplicación de la Convención y el logro de sus objetivos sea eficaz se necesitan enfoques nacionales que reflejen la manera en que cada país se identifica con ellos. No existe un modelo único de programa eficaz contra la corrupción y para lograr resultados es necesario que se mantenga el diálogo entre los asociados en el desarrollo de cada país. A este respecto, la Declaración de París representa una declaración de principios que apoyan la Convención y el logro de sus objetivos.

d) Dado el alcance de las actividades actuales y futuras de aplicación de la Convención y de la lucha contra la corrupción, es importante asegurar la consistencia y la coherencia. A este respecto, se reconoce que, aunque sea necesario que los mecanismos actuales de coordinación incorporen más eficazmente la Convención, es preciso hacer el mejor uso posible de estos mecanismos antes de considerar nuevas medidas de coordinación. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en conjunción con los Estados Parte, debe ponerse en contacto con las redes existentes para mejorar el conocimiento de la Convención y su inclusión en el diálogo sobre el desarrollo.