



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

Distr. general
7 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Grupo de examen de la aplicación

Continuación del primer período de sesiones

Viena, 29 de noviembre a 1 de diciembre de 2010

Tema 5 del programa provisional*

Ensayo piloto de la utilización de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para determinar y priorizar las necesidades en materia de asistencia técnica: estudios relativos a Indonesia, Kenya y el Perú

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En los últimos años, ha evolucionado el debate sobre la asistencia técnica para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹ en los períodos de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre asistencia técnica. Actualmente la asistencia técnica forma parte integrante del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La presente nota contiene las conclusiones de tres estudios nacionales realizados en Indonesia, Kenya y el Perú con el fin de determinar la forma en que los actuales instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención pueden ayudar a determinar las necesidades de asistencia técnica y coordinar su prestación. Entre los instrumentos que abarca el presente estudio figuran la lista inicial de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención, el programa piloto de examen y el análisis amplio del cumplimiento de la Convención por los Estados parte mediante el análisis de las deficiencias en la aplicación que se empleó por primera vez en Indonesia y se perfeccionó en Kenya y Bangladesh.

* CAC/COSP/IRG/2010/1/Add.1.

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.



2. En la presente nota se reseñan los antecedentes del estudio, se describen los objetivos y la metodología y se traza un panorama general de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención contra la Corrupción utilizados en los países piloto. Además, la nota contiene información sobre los principales acontecimientos en Indonesia, Kenya y el Perú con respecto a las necesidades de asistencia técnica establecidas para aplicar la Convención y sobre el modo en que los organismos donantes han tenido en cuenta esas necesidades en la programación nacional y, en particular, se señala si esas necesidades se han satisfecho y si se han subsanado las deficiencias en la aplicación de la Convención. En la nota se ponen de relieve las buenas prácticas y los problemas encontrados al determinar las deficiencias y prestar y coordinar la asistencia técnica. En cada estudio nacional se examinan la autoevaluación realizada por el respectivo país de la aplicación de la Convención, las medidas de reforma de la lucha contra la corrupción y los programas de asistencia técnica ejecutados. Por último, en la nota se analizan las semejanzas y diferencias entre las experiencias de Indonesia, Kenya y el Perú, a fin de formular recomendaciones que tal vez deseen examinar el Grupo de examen de la aplicación y otros actores interesados, incluidos los países que reciben asistencia técnica y las organizaciones donantes.

II. Antecedentes

3. En su resolución 1/5, la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental provisional de composición abierta, para que prestara asesoramiento y asistencia a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato en materia de asistencia técnica. La Conferencia decidió también que el grupo de trabajo desempeñara las siguientes funciones: a) examinar las necesidades de asistencia técnica con objeto de ayudar a la Conferencia de los Estados Parte, basándose en la información proporcionada a la Conferencia por los Estados; b) impartir orientación respecto de las prioridades, sobre la base de los programas aprobados por la Conferencia de los Estados Parte y de sus directivas; c) examinar la información reunida mediante la lista de verificación para la autoevaluación aprobada por la Conferencia de los Estados Parte; d) examinar, según procediera y en la medida en que fuera de fácil acceso y correspondiera a las esferas contempladas en la Convención, la información sobre las actividades de asistencia técnica de la Secretaría y de los Estados, en particular la relativa a prácticas eficaces, así como sobre los proyectos y prioridades conexos de los Estados y de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales; y e) promover la coordinación de la asistencia técnica a fin de evitar duplicaciones.

4. En su resolución 2/4, la Conferencia pidió a los donantes nacionales, regionales e internacionales que intervenían en la lucha contra la corrupción que prosiguieran sus esfuerzos de coordinación tanto en los países anfitriones como a nivel internacional, a fin de poder compartir sus enfoques sobre la manera de satisfacer las necesidades identificadas por los Estados receptores y definir directrices y políticas basadas en sus prácticas óptimas y ventajas comparativas, con el fin de reforzar la eficacia de la asistencia técnica y el intercambio regular

de información, y, con ese propósito, alentó a todos los donantes a que establecieran una coordinación nacional eficaz entre los departamentos y organismos del país del donante.

5. El Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre asistencia técnica analizó en sus reuniones una serie de propuestas presentadas por la Secretaría, que se aprobaron para su elaboración posterior. En su resolución 3/4, la Conferencia hizo suya la ejecución integrada y coordinada, a nivel de países y dirigida por éstos, de los programas de asistencia técnica como medio eficaz para fomentar la aplicación de la Convención, y alentó a los donantes y demás proveedores de asistencia a que incorporaran esos conceptos y el fortalecimiento de la capacidad en sus programas de asistencia técnica. En esa resolución, la Conferencia también alentó a los Estados, los donantes y demás proveedores de asistencia a que utilizaran la Convención y, según procediera, otros instrumentos internacionales pertinentes como marco para el diálogo nacional con objeto de facilitar la ejecución de programas. Con ese fin, se propuso que se seleccionara a un reducido número de países para realizar el estudio.

6. En su resolución 3/1, la Conferencia aprobó los términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La Conferencia también decidió que el Grupo de examen de la aplicación se encargara de recapitular y proseguir la labor realizada anteriormente por el Grupo de trabajo sobre asistencia técnica. Por esa razón, el estudio se presenta al Grupo de examen de la aplicación.

III. Objetivos y metodología

7. El objetivo del estudio es ayudar a los Estados parte a mejorar su utilización de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención contra la Corrupción para elaborar y coordinar futuras iniciativas de asistencia técnica, de modo que se asegure un mayor cumplimiento de la Convención. Cabe esperar que el estudio brindará orientación sobre la prestación de asistencia técnica orientada a destinatarios bien definidos y coordinada a los Estados parte en la Convención, con miras a facilitar su aplicación. Al fortalecer el vínculo entre los exámenes de la aplicación de la Convención y los proyectos de asistencia técnica pertinentes, la calidad y eficacia de la asistencia técnica mejorará aún más y los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención podrán utilizarse de muchas maneras, a nivel nacional, regional e internacional.

8. La presente nota contiene un análisis colectivo de las conclusiones de los tres estudios, realizados en Indonesia, Kenya y el Perú, países que participaron en forma voluntaria. Se contrató a tres investigadores, cada uno de los cuales realizó el análisis de uno de los tres países. Todos los estudios nacionales comenzaron con un examen documental a fondo de las conclusiones basadas en las diversas evaluaciones del cumplimiento de la Convención por el respectivo país y, cuando procedía, de otros instrumentos regionales o internacionales.

9. Luego de esta etapa inicial, se realizó una visita a cada uno de los tres países, durante la cual los investigadores establecieron contacto con importantes contrapartes gubernamentales, organizaciones donantes y representantes de la sociedad civil, los medios de comunicación, la comunidad empresarial y el sector

académico nacional, a fin de analizar las conclusiones del examen documental y mejorar aún más la comprensión por los investigadores del modo en que los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención se habían utilizado en la práctica para determinar las necesidades y orientar la prestación de asistencia técnica en el país. En parte, la visita técnica al país sirvió, además, para documentar en el estudio los procesos existentes a fin de establecer y coordinar la asistencia técnica en la esfera de la lucha contra la corrupción en el país. Por último, en sus visitas in situ los investigadores se esforzaron por contribuir a que se siguieran elaborando planes de acción nacionales para coordinar la reforma de la lucha contra la corrupción o la asistencia técnica. Sobre la base de las conclusiones de los exámenes documentales y las visitas in situ, los investigadores elaboraron informes nacionales separados que sirvieron de base para el análisis comparado que figura en la presente nota.

10. En los tres países, las autoridades nacionales brindaron a los investigadores un apoyo y una cooperación excepcionales para que organizaran y realizaran el estudio.

IV. Instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

11. Los países que se examinan en el presente estudio utilizaron diferentes instrumentos a fin de evaluar su cumplimiento de la Convención contra la Corrupción. Para comenzar, los tres países rellenaron la lista inicial de verificación para la autoevaluación, posteriormente reemplazada por la lista amplia de verificación para la autoevaluación, en cumplimiento de la resolución 3/1 de la Conferencia. Indonesia y el Perú también se ofrecieron para participar voluntariamente en el programa piloto de examen. Además, Indonesia y Kenya realizaron un análisis de las deficiencias en la aplicación, mientras que el Perú, como parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción (E/1996/99), ha participado desde 2001 en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Al igual que la lista de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, una de las principales características del MESICIC es que permite determinar las necesidades de asistencia técnica de las partes en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

A. Lista de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

12. La lista inicial de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción permitía reunir información, de manera informatizada, acerca de la aplicación de la Convención. Constaba de series de ocho preguntas relativas a cada disposición de la Convención, incluidas varias preguntas para determinar si se necesitaba asistencia técnica y, de ser así, en qué forma², si ya se había prestado asistencia y de qué forma esa

² En la lista inicial de verificación para la autoevaluación, si un Estado parte respondía que había adoptado parcialmente o no había adoptado aún las medidas estipuladas en una disposición determinada de la Convención, era posible marcar diversas posibilidades con respecto a las

asistencia apoyaría eficazmente la plena aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención. De todos los instrumentos de evaluación que se tienen en cuenta en el presente estudio, la lista de verificación es el principal instrumento que permite establecer de manera explícita las necesidades de asistencia técnica y los programas de asistencia en curso.

13. La lista inicial de verificación para la autoevaluación, puesta a prueba en Indonesia, el Perú y Kenya, era de alcance limitado y se centraba en un número determinado de artículos y disposiciones de la Convención contra la Corrupción, porque el objetivo era realizar un ensayo piloto de la utilidad de ese tipo de instrumentos para evaluar el cumplimiento de la Convención, y no evaluar a fondo ese cumplimiento. En su resolución 3/1, la Conferencia refrendó la lista amplia de verificación para la autoevaluación elaborada por la Secretaría en consulta con los Estados parte como base del Mecanismo de examen de la aplicación, así como las autoevaluaciones de la aplicación de la Convención contra la Corrupción.

14. De conformidad con la resolución 3/1 de la Conferencia, la lista amplia de verificación para la autoevaluación debe utilizarse como instrumento para facilitar el suministro de información sobre la aplicación de la Convención. En su resolución 3/4, la Conferencia acogió con beneplácito los esfuerzos de la Secretaría por analizar las necesidades de asistencia técnica indicadas por los Estados parte en la Convención contra la Corrupción y por los Estados signatarios en sus respuestas a la lista de verificación para la autoevaluación y la creación por la Secretaría de un instrumento informático de reunión de información para elaborar estadísticas y medios visuales, como diagramas y otros gráficos, que permitieran a la Conferencia determinar mejor las necesidades de asistencia técnica. Con ese fin, durante el proceso consultivo en el que se terminó de preparar la lista amplia de verificación para la autoevaluación, se modificaron las preguntas sobre la asistencia técnica³. El alcance de esas respuestas era mayor y los Estados parte podían establecer un amplio espectro de necesidades de asistencia técnica. Sobre la base de esa información, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en cumplimiento de la resolución 3/4 de la Conferencia, podrá seguir compartiendo con otros posibles proveedores de asistencia técnica la información relativa a las necesidades de asistencia técnica reunida a partir de las respuestas a la lista de verificación para la autoevaluación e incluida en la matriz de necesidades de asistencia técnica, en particular las necesidades en materia de información a nivel

necesidades de asistencia técnica, entre ellas las siguientes: no se requiere asistencia; legislación modelo; redacción de leyes; asesoramiento jurídico; visita in situ de un experto en la lucha contra la corrupción; elaboración de un plan de acción para la aplicación; y otros tipos de asistencia (que deberá especificar el Estado de que se trate).

³ La lista de verificación para la autoevaluación incluye las siguientes preguntas sobre las necesidades de asistencia técnica: “¿Qué dificultades y problemas encara con respecto a la (plena) adopción o aplicación de la disposición? (Marque todas las respuestas que corresponda y suministre una explicación en el campo destinado a “Observaciones”)”. Entre las respuestas posibles figuran las siguientes: “coordinación interinstitucional”; “insuficiencia de las medidas normativas en vigor (por ejemplo, Constitución, leyes o reglamentos)”; “características del régimen jurídico nacional”; “prioridades contrapuestas”; “capacidad limitada (por ejemplo, de índole humana, tecnológica, institucional u otra; sírvase especificar)”; “recursos limitados para la aplicación (por ejemplo de índole humana, financiera u otra; sírvase especificar)”; y “otros problemas (sírvase especificar)”.

nacional, para que sirvan de base a las actividades de asistencia en coordinación con los países beneficiarios.

B. Programa piloto de examen

15. En cumplimiento de la resolución 1/1 de la Conferencia, en que ésta convino en que era necesario establecer un mecanismo apropiado y eficaz para apoyar el examen de la aplicación de la Convención, la UNODC elaboró el programa piloto de examen, un proyecto de asistencia técnica para ofrecer oportunidades adecuadas de someter a prueba los posibles medios de examen de la aplicación de la Convención. La participación en el programa piloto de examen fue exclusivamente voluntaria y de alcance y duración limitados. El examen abarcó ocho artículos (a saber, los artículos 5, 15 a 17, 25, 46 (parcialmente), 52 y 53).

16. La lista inicial de verificación para la autoevaluación constituyó una base sólida para que comenzara el proceso de examen. Ello se complementó con un diálogo activo entre los países examinados y los Estados parte examinadores, durante reuniones celebradas en Viena o visitas a los países. Se estimó que la Secretaría desempeñó un papel muy importante en la coordinación y facilitación de todo el proceso de examen. Los informes finales se consideraron de gran utilidad para los países examinados, en particular para ayudarlos a satisfacer sus necesidades de asistencia técnica.

17. En el programa piloto de examen se puso de relieve que la asistencia técnica, incluida la asistencia prestada por conducto de la lista inicial de verificación para la autoevaluación, formaba parte integrante de todas las fases del proceso de examen. Por ello, en el caso de algunos países examinados, la asistencia técnica estuvo vinculada con un procedimiento de seguimiento, como la elaboración de un plan de acción.

C. Análisis de las deficiencias en la aplicación

18. El análisis de las deficiencias en la aplicación de la Convención contra la Corrupción, realizado en Indonesia en 2006 y en Kenya de 2007 a 2009, y utilizado por otros Estados parte, como Bangladesh, Kuwait y Mongolia, tiene por objeto examinar detenidamente el marco jurídico e institucional de la lucha contra la corrupción en un país, a fin de evaluar el cumplimiento por éste de las disposiciones de la Convención. La finalidad de las autoevaluaciones es hacer un análisis comparado del alcance del cumplimiento *de jure* y *de facto* en un país, de las disposiciones de la Convención por conducto de los sistemas nacionales de lucha contra la corrupción y, en particular, sus leyes, reglamentos, políticas, instituciones y programas. En general, un comité directivo integrado por importantes organismos gubernamentales interesados dirige el análisis de las deficiencias en la aplicación y la realización del análisis está a cargo de un equipo interdepartamental de expertos, al que apoyan a veces expertos internacionales. El análisis se basa en un examen documental de la legislación pertinente y en una serie de consultas con especialistas y expertos de una amplia gama de interesados a nivel gubernamental y no gubernamental, entre ellos todas las entidades gubernamentales pertinentes, la

sociedad civil, la comunidad empresarial del país, las organizaciones donantes, el sector académico y los medios de comunicación.

19. El análisis de las deficiencias en la aplicación puede dar lugar a una lista amplia de deficiencias y lagunas del marco jurídico e institucional de la lucha contra la corrupción y la aplicación práctica de dicho marco en el país, y a la recomendación de soluciones. Se trata, pues, de un instrumento valioso por sus aportaciones a la planificación y aplicación, a nivel nacional, de una reforma de la lucha contra la corrupción. El análisis de las deficiencias en la aplicación no permite determinar explícitamente las necesidades de asistencia técnica.

20. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la UNODC han preparado una nota de orientación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención, titulada *Going Beyond the Minimum*. La finalidad de las autoevaluaciones es hacer un análisis comparado del alcance del cumplimiento *de jure y de facto*, en un país, de las disposiciones de la Convención por conducto de los sistemas nacionales de lucha contra la corrupción y, en particular, sus leyes, reglamentos, políticas, instituciones y programas. La nota de orientación contiene una metodología para las autoevaluaciones de la aplicación de la Convención contra la Corrupción que se basa en la lista amplia de verificación para la autoevaluación, y en ella se alienta a los interesados a celebrar consultas amplias a nivel nacional para promover una reforma de la lucha contra la corrupción en el país y prepararlo para el examen con arreglo al Mecanismo de examen de la aplicación.

V. Indonesia

A. Autoevaluación

21. Indonesia ha demostrado su firme empeño en aplicar la Convención contra la Corrupción y en apoyar el Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención mediante una serie de evaluaciones del cumplimiento de la Convención que incluyeron, en particular, el análisis de las deficiencias en la aplicación elaborado por las autoridades del país en 2006, la lista inicial de verificación para la autoevaluación en 2007 y el programa piloto de examen en 2009.

22. Las autoridades de Indonesia estimaron que el análisis de las deficiencias en la aplicación, la lista inicial de verificación para la autoevaluación y el programa piloto de examen eran instrumentos útiles para descubrir las deficiencias y las posibles lagunas en el marco jurídico e institucional del país respecto de los criterios establecidos en la Convención contra la Corrupción. Los procesos de evaluación también se consideraron útiles para determinar las esferas en que se necesitaban esfuerzos de reforma y, en consecuencia, señalar en qué ámbitos Indonesia podría beneficiarse de la asistencia técnica. Se observó un alto grado de coherencia entre las conclusiones de los informes mencionados en las esferas que se superponían. La evaluación amplia realizada por los investigadores del estado actual de la reforma de la lucha contra la corrupción, mediante el examen documental y las reuniones celebradas durante la visita in situ, confirmó las deficiencias y las necesidades de asistencia técnica establecidas en esos informes.

23. Así pues, las conclusiones obtenidas mediante los instrumentos de evaluación son sumamente pertinentes y, en consecuencia, se han integrado adecuadamente en

las iniciativas de reforma de la lucha contra la corrupción de Indonesia mediante las estrategias nacionales y los planes de acción para erradicar la corrupción que se señalan más adelante. Sin embargo, las entrevistas revelaron que el conocimiento individual e institucional de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención era fragmentario. Si bien en general se comprendía el análisis de las deficiencias en la aplicación, la lista inicial de verificación para la autoevaluación y el programa piloto de examen no se conocían bien. Ello puede atribuirse en gran parte al hecho de que eran solamente actividades piloto que evaluaban la aplicación de la Convención y, por ello, la información al respecto no se había difundido en forma generalizada. Además, debido al alcance reducido de esas actividades, solamente un número limitado de organizaciones participaba en ellas.

24. Solamente la lista inicial de verificación para la autoevaluación permitía concretamente que se determinaran las necesidades de asistencia técnica, y se estimó que la lista complementaba de manera útil otros instrumentos de evaluación utilizados anteriormente en Indonesia. Diversas contrapartes han observado que se corre el riesgo de confundir la necesidad de reforma con la necesidad de asistencia técnica y, como resultado de ello, de pasar por alto la capacidad y los recursos disponibles en el país para corregir una deficiencia. Algunas contrapartes estimaron también que el número considerable de preguntas en la lista inicial de verificación para la autoevaluación podría inducir a que se marcaran respuestas simplemente para incluir todas las necesidades posibles, sin tener adecuadamente en cuenta los programas y capacidades existentes. La lista amplia de verificación para la autoevaluación, que no estaba disponible en el momento de realizarse la investigación y las entrevistas para el presente estudio en el país, permitirán disipar algunas de esas preocupaciones. Por último, algunas contrapartes sugirieron que las opciones de asistencia técnica parecían limitarse a la aplicación desde un punto de vista jurídico y que no se tenía debidamente en cuenta la aplicación práctica.

B. Reforma de la lucha contra la corrupción

25. Recientemente, Indonesia concluyó la redacción de una nueva estrategia nacional para la erradicación de la corrupción (STRANAS-PK) para el período 2010-2015. Como en el caso de la estrategia anterior, el plan de acción nacional para la erradicación de la corrupción (RAN-PK), la redacción de la estrategia nacional se basó en las conclusiones del análisis de las deficiencias en la aplicación y se incluyeron actualizaciones cuando fue necesario. En todos los casos, el Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo de Indonesia coordinó el proceso, con aportaciones de una amplia variedad de interesados de los sectores gubernamental y no gubernamental. Los planes de acción de la estrategia nacional, cada uno de los cuales correspondía a un capítulo de la Convención, consistían en una serie de prioridades de acción individuales detalladas, que incluían indicadores del producto y de los resultados, un calendario para la aplicación y la asignación de responsabilidades relativas a la aplicación a uno o varios organismos. En la estrategia nacional también se prevé un mecanismo relativamente complejo para coordinar y vigilar la aplicación, que incluye un grupo de trabajo de interesados múltiples en la aplicación, una secretaría y un coordinador sectorial distinto para cada plan de acción.

26. En general, la estrategia nacional para la erradicación de la corrupción es comparativamente amplia y goza de considerable credibilidad entre las partes interesadas en Indonesia. Es un excelente ejemplo de la forma en que las evaluaciones de la aplicación de la Convención pueden utilizarse en los procesos nacionales de planificación estratégica e influir directamente en ellos. Sin embargo, aún deben aclararse varios elementos, por ejemplo, en relación con las responsabilidades de coordinación y aplicación y, por supuesto, deberá evaluarse la eficacia general de la estrategia a lo largo del tiempo.

C. Asistencia técnica

27. Indonesia está empeñada en aplicar normas internacionales como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de acción de Accra (A/63/539, anexo). Además, el país ha puesto en marcha la iniciativa intergubernamental llamada “Compromiso de Yakarta sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo — El Plan de Indonesia hasta 2014”, por la que el Gobierno y los donantes bilaterales y multilaterales se comprometen a aplicar un conjunto de principios y medidas para que la gestión de la ayuda exterior sea más eficaz.

28. La coordinación de la asistencia para el desarrollo compete al Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo, que prepara y coordina los planes de desarrollo nacional, incluidos los programas financiados con recursos internos o externos. El Organismo estableció un sistema para reunir información acerca de las necesidades de asistencia técnica y el modo en que se las satisfacía mediante los compromisos de los donantes y, en última instancia, mediante la ejecución de proyectos. Con ese proceso se apoya directamente la política del Presidente de centralizar las gestiones relativas a la asistencia internacional de los donantes.

29. Sin embargo, a pesar de este compromiso de largo alcance, la coordinación y planificación de la asistencia técnica integrada sigue representando realmente un reto en Indonesia, porque la falta de coordinación afecta tanto a los donantes como a los organismos receptores. Por ejemplo, según diversas contrapartes, no todas las partes interesadas utilizan adecuadamente al sistema de reunión de información del Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo, y el propio sistema debe perfeccionarse aún más para superar algunas de sus limitaciones actuales, por ejemplo, en relación con el registro de las contribuciones en especie. Además, al parecer, la coordinación de la asistencia técnica es particularmente insuficiente en la esfera de la lucha contra la corrupción, mientras que en otros sectores, como los de la descentralización y la lucha contra el blanqueo de dinero, se han establecido mecanismos de coordinación relativamente sólidos. Asimismo, se han mencionado las iniciativas en curso por coordinar la asistencia técnica para la lucha contra la corrupción, por ejemplo, la preparación por el Organismo de una lista de proyectos de lucha contra la corrupción financiados por los donantes, la celebración de reuniones semestrales de coordinación con los donantes, que organiza la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (KPK) conjuntamente con la Alianza para la Reforma Gubernamental (Kemitraan), y el establecimiento de una base de datos en línea de la Comisión para la Erradicación de la Corrupción sobre proyectos y programas de lucha contra la corrupción, en que los donantes suministran información sobre los proyectos en curso. El Gobierno informa luego sobre lo que

considera prioritario y sobre las necesidades de asistencia técnica. Lamentablemente, esa forma de coordinación con los donantes es dispar y la Comisión para la Erradicación de la Corrupción y otros organismos gubernamentales no coordinan las actividades entre sí.

30. Cabe esperar que, con un mecanismo de coordinación en apoyo de la estrategia nacional para la erradicación de la corrupción, se puedan superar algunas de esas deficiencias y que los donantes, así como a todos los organismos receptores, establezcan un proceso más sistemático de coordinación y prestación de asistencia técnica en todo el sector público. El hecho de que la estrategia nacional se oriente ya en gran parte a la aplicación de la Convención contra la Corrupción sugiere que la utilización de la lista amplia de verificación para la autoevaluación será de ayuda a ese respecto. Cabe observar que Indonesia participó voluntariamente en el examen del primer año del ciclo de examen y, como ya se ha señalado, la lista de verificación para la autoevaluación es el instrumento de reunión de información que facilitará las medidas iniciales en el proceso de examen.

D. Principales conclusiones

31. En vista de que las evaluaciones de la aplicación de la Convención requieren tiempo y recursos humanos considerables, es importante que los países las sientan como propias, reciban amplio apoyo y se las comprenda claramente. Esto se puede lograr integrándolas en un ciclo nacional de reforma, como ha ocurrido parcialmente en Indonesia. Además, el propósito y el valor agregado del proceso de examen para cada país deben quedar claros, a fin de generar apoyo e implicación nacional. Para generar apoyo entre todos los grupos interesados y asegurar la calidad de la evaluación, los procesos deben realizarse de manera inclusiva y consultiva. Así pues, el ejercicio de evaluación se convierte en un proceso de coordinación y fomento de la capacidad a nivel nacional y permite cumplir los compromisos internacionales. Por último, a fin de que haya una comprensión amplia de las necesidades de asistencia técnica, en una evaluación de esa índole debe tenerse en cuenta la capacidad nacional existente y complementarse los instrumentos jurídicos para superar las deficiencias con una comprensión de los obstáculos prácticos a la aplicación de la Convención.

32. En términos más generales, la experiencia de Indonesia ha demostrado que la coordinación de la reforma de la lucha contra la corrupción y los programas de asistencia técnica correspondientes, idealmente en forma de una estrategia o un plan de acción nacionales, es esencial para asegurar una utilización eficaz de los recursos y fortalecer la coordinación interinstitucional. Esas estrategias nacionales deben elaborarse de manera participativa y basarse en una evaluación a fondo del marco jurídico e institucional de la lucha contra la corrupción existente en el país. Los instrumentos en vigor para facilitar el cumplimiento de la Convención contra la Corrupción se han utilizado en forma satisfactoria con ese fin en Indonesia. En las estrategias nacionales se deben asignar claramente funciones, responsabilidades y plazos a cada elemento de la estrategia e incluir indicadores significativos y mensurables del rendimiento. Por último, debería haber un mecanismo nacional de coordinación y vigilancia de la aplicación de una reforma nacional de la lucha contra la corrupción, con responsabilidades y funciones de liderazgo claramente asignadas, idealmente coordinado con el Mecanismo de examen de la aplicación.

33. El Mecanismo de examen de la aplicación también puede servir para coordinar la prestación de asistencia técnica y asegurar que esa asistencia se preste de conformidad con la estrategia de implicación nacional acordada. Ese mecanismo de coordinación de la asistencia técnica debe incluir la participación no solamente de todos los donantes, sino también de todos los organismos gubernamentales interesados y abarcar, además de todas las formas de proyectos financiados con recursos externos, proyectos de reforma de origen nacional, a fin de que la capacidad nacional se utilice y fortalezca en la mayor medida posible.

VI. Kenya

A. Autoevaluación

34. Al igual que Indonesia, Kenya ha mostrado un firme empeño en la aplicación de la Convención contra la Corrupción y en el examen de la aplicación, al poner a prueba la lista inicial de verificación para la autoevaluación y el análisis de las deficiencias en la aplicación entre 2007 y 2009. Esos instrumentos han sido útiles en el contexto del país para comprender a fondo las virtudes y los defectos del marco jurídico e institucional de la lucha contra la corrupción en Kenya y establecer las necesidades de reforma correspondientes. Algunas contrapartes observaron que la lista inicial de verificación para la autoevaluación solamente permitía detectar en forma limitada los problemas relativos a la capacidad institucional y la eficacia y aplicación práctica de la legislación, lo cual también se observó en Indonesia, debido al carácter experimental y el alcance limitado de la lista inicial de verificación para la autoevaluación. Sin embargo, en general, las conclusiones de la lista inicial de verificación para la autoevaluación y del análisis de las deficiencias en la aplicación se consideraron una base sólida para elaborar una estrategia y un plan de acción nacionales de lucha contra la corrupción.

35. Las contrapartes en Kenya reconocieron que la utilización de la lista inicial de verificación para la autoevaluación era un proceso emprendido e impulsado por el propio país. Por ello, la lista de verificación generó considerable implicación nacional y se describió como el catalizador de un diálogo fundamentado entre las instituciones pertinentes. Sin embargo, las contrapartes en Kenya también observaron que, si bien la lista de verificación era útil para adquirir una comprensión amplia de las necesidades de asistencia técnica, el alcance limitado de la lista inicial de verificación para la autoevaluación no permitía que el país se refiriera en forma pormenorizada a prioridades, plazos, responsabilidades y necesidades de recursos. Así pues, se estimó que los instrumentos de la lista inicial de verificación para la autoevaluación que se relacionaban con la asistencia técnica, aunque eran un buen punto de partida, no brindaban una base suficientemente amplia para entablar un diálogo significativo con los donantes. Sin embargo, ambos procesos parecen haber contribuido significativamente a que los donantes y las dependencias gubernamentales interesadas siguieran ocupándose de la aplicación de la Convención contra la Corrupción.

36. Además, las conclusiones mencionadas han tenido un efecto inmediato en los proyectos legislativos, así como en la comprensión y aceptación generales de la Convención contra la Corrupción en el Gobierno. Por ejemplo, los participantes en el examen de la aplicación de la Convención propusieron con éxito que se

redactaran dos disposiciones legislativas clave, sobre la asistencia judicial recíproca y sobre el producto del delito y el blanqueo de dinero. Además, el Gobierno de Kenya ha retirado sus reservas oficiales con respecto a los artículos 44 y 66 de la Convención, como resultado de los esfuerzos conjuntos del Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales, la Comisión de Lucha contra la Corrupción de Kenya y los actores no estatales que participaron en las evaluaciones de la aplicación de la Convención.

37. Los participantes en el análisis de las deficiencias de la aplicación informaron de que, inicialmente, el análisis a fondo de esa evaluación planteó problemas técnicos debido a la falta de experiencia con procesos semejantes. Se rechazó la propuesta inicial de que participaran consultores externos en favor de un enfoque que incluía a muchas partes interesadas, como ya se había ensayado en otros países. Esto permitió comprender que probablemente ninguna institución gubernamental en Kenya tendría los conocimientos y la experiencia que se necesitaban para realizar un examen amplio de la aplicación de la Convención. Además, Kenya celebró consultas con otros países que habían realizado exámenes similares, en particular con Indonesia y Bangladesh, y llegó a la conclusión de que el intercambio internacional era muy valioso.

38. Al igual que Indonesia, Kenya tomó conciencia de la importancia de asignar claramente responsabilidades en materia de conducción, supervisión y coordinación del proceso de evaluación, para que fuera eficiente y eficaz y para que sus resultados fueran oportunos, amplios y pertinentes. Así pues, a fin de superar el problema de que diversas autoridades compitieran entre sí por dirigir el análisis de las deficiencias en la aplicación de la Convención en Kenya, se dispuso que la responsabilidad se compartiera entre dos instituciones importantes. El análisis de las deficiencias en la aplicación y la elaboración del plan de acción correspondiente pasaron a ser una responsabilidad de la Comisión de Lucha contra la Corrupción de Kenya, mientras que el Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales se encargó de la evaluación de las necesidades de asistencia técnica para aplicar el plan de acción. A fin de estructurar el diálogo y la participación del considerable número de actores que intervinieron en el análisis de las deficiencias de la aplicación, la Comisión de Lucha contra la Corrupción de Kenya estableció una estructura institucional amplia, que incluía un comité de supervisión integrado por diversas instituciones interesadas y varios comités técnicos encargados del análisis y la investigación. Una vez concluido el análisis de las deficiencias en la aplicación, se estableció también un equipo separado para que elaborara un plan de acción relativo a la aplicación, que se describe a continuación.

B. Reforma de la lucha contra la corrupción

39. El proceso de evaluación del cumplimiento de la Convención contra la Corrupción por Kenya se planificó como parte integrante del Programa de reforma de los sectores de la gobernanza, la justicia y el orden público, establecido en el país en 2003. El Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales encabezó el Programa, en el que intervinieron también varios otros ministerios interesados. Ese enfoque integrado demostró claramente a los participantes que el proceso contribuía al programa general de desarrollo de Kenya. En consecuencia, ha recibido un apoyo relativamente amplio.

40. Como en Indonesia, el análisis de las deficiencias en la aplicación de la Convención estuvo seguido de la elaboración de un plan de acción detallado para aplicar medidas destinadas a corregir las deficiencias y lagunas detectadas. En el plan de acción se señalan los organismos principales, los plazos, los hitos fundamentales y los indicadores de resultados, y posteriormente se hará una evaluación detallada de la capacidad de los organismos principales designados para aplicar las medidas encomendadas y determinar en qué esferas se necesita asistencia técnica para complementar la capacidad existente.

41. Este proceso, que aún no ha concluido, corresponde fundamentalmente a lo que las autoridades de Indonesia comprendieron que debía ser el paso siguiente en relación con la aplicación de su estrategia. A este respecto, las contrapartes en Kenya estuvieron de acuerdo en que el seguimiento establecido para la evaluación de la capacidad y la determinación de las necesidades complementarias de asistencia técnica, así como la coordinación de la aplicación del plan de acción, debía contar con la participación de todos los interesados y funcionar de manera inclusiva. Se señalaron dos razones principales para seleccionar un enfoque participativo a ese respecto. En primer lugar, se estimó que ninguno de los organismos principales participantes tenía la capacidad suficiente y los conocimientos adecuados con respecto a todas las disposiciones de la Convención contra la Corrupción para vigilar la aplicación de manera integral y competente. En segundo lugar, se consideró que un apoyo político e institucional amplio sería esencial para que los procesos de aplicación fueran sostenibles y eficaces.

C. Asistencia técnica

42. Varios donantes, así como el Gobierno de Kenya, han suministrado recursos a un fondo general en apoyo del Programa de reforma de los sectores de la gobernanza, la justicia y el orden público, del que forma parte la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Con financiación de ese fondo general, el grupo de coordinación de donantes del Programa y un Grupo Temático sobre ética, integridad y lucha contra la corrupción supervisan la prestación de asistencia técnica en las esferas de la gobernanza y la lucha contra la corrupción. En general, se estima que esta estructura es útil para promover el diálogo y coordinar la asistencia técnica entre los donantes y los organismos gubernamentales interesados.

43. El mecanismo de coordinación suministró a los donantes que participaban en el fondo general del Programa de reforma de los sectores de la gobernanza, la justicia y el orden público las conclusiones de la lista inicial de verificación para la autoevaluación y del análisis de las deficiencias en la aplicación. En consecuencia, cabía esperar cierto nivel de coherencia entre la asistencia técnica futura y las conclusiones del examen. Además, las negociaciones en curso sobre la continuación del Programa de reforma de los sectores de la gobernanza, la justicia y el orden público podrían representar una excelente oportunidad de seguir poniendo de relieve los beneficios de tener en cuenta la Convención contra la Corrupción y, los resultados del Mecanismo de examen de la aplicación en la concepción de la asistencia técnica en las esferas de la gobernanza y la lucha contra la corrupción y en el diálogo con el Gobierno a ese respecto.

D. Principales conclusiones

44. En muchos sentidos, las conclusiones de Kenya guardan una estrecha relación con las de Indonesia. En particular, la experiencia en Kenya ha demostrado que, a fin de que un análisis de la aplicación de la Convención contra la Corrupción sea amplio y técnicamente sólido, conviene que participen en él una amplia variedad de partes interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Además, se ha demostrado que un enfoque participativo de la evaluación del cumplimiento de la Convención aumenta la implicación nacional y el apoyo a las reformas ulteriores. Por último, el proceso consultivo aplicado en Kenya ha mejorado considerablemente la cooperación entre las instituciones gubernamentales y entre el Gobierno y los actores no estatales, y, a su vez, ese resultado será beneficioso cuando se trate de verificar, coordinar y ejecutar programas de gobernanza y reforma de la lucha contra la corrupción.

45. Las necesidades de asistencia técnica deben basarse en una evaluación detallada de las necesidades, para lo cual han resultado valiosos los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención, y en una evaluación amplia de la capacidad nacional disponible. Esto último es muy importante para que la asistencia técnica fortalezca las instituciones existentes, en lugar de duplicar o debilitar su labor. Además, para que las evaluaciones de las necesidades de asistencia técnica constituyan la base de un diálogo constructivo y fundamentado con los donantes, esas necesidades técnicas deben presentarse en secuencias basadas en prioridades y plazos y deben establecerse calendarios y presupuestos detallados. Asimismo, la experiencia de Kenya ha demostrado que la asistencia técnica se coordina y presta de manera más eficaz cuando guarda relación con los planes de acción y las estrategias que se han definido a nivel nacional, como se procura hacer al redactar un plan de aplicación de la Convención y evaluar las necesidades de asistencia técnica. Por último, la participación de todas las partes interesadas, tanto gubernamentales como, posiblemente, no gubernamentales, en el proceso de determinación de las necesidades de asistencia técnica probablemente brindará un panorama particularmente amplio y, de esa manera, se evitará la duplicación y se alentará la colaboración en la aplicación de las reformas.

VII. Perú

A. Autoevaluación

46. El Perú ha demostrado su empeño en apoyar la elaboración y el perfeccionamiento de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención mediante la participación voluntaria en la utilización de la lista inicial de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención contra la Corrupción en 2007 y en el programa piloto de examen en 2009. Además, el país interviene activamente en el proceso de examen de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

47. La lista inicial de verificación para la autoevaluación y el programa piloto de examen han sido muy útiles en el Perú para comprender qué aspectos de los programas nacionales de reforma de la lucha contra la corrupción y de la transparencia deben ajustarse a fin de que el país pueda cumplir sus obligaciones en

relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se determinó que esos procesos también constituían una base sólida para el diálogo nacional sobre la reforma de la lucha contra la corrupción y se consideró que habían resultado útiles como orientación práctica para definir los objetivos generales del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Perú y preparar su aplicación.

48. Sin embargo, las partes interesadas no conocen cabalmente los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención y, en consecuencia, no los reconocen como instrumentos importantes para determinar las necesidades de asistencia técnica en relación con la gobernanza y la lucha contra la corrupción. Una de las causas de los conocimientos limitados de los procesos de evaluación de la aplicación de la Convención, que detectó el investigador, fue la clara falta de transmisión institucional de la información, lo cual se observó también en Indonesia. Además, al parecer, solamente un número limitado de organizaciones del Gobierno del Perú participó directamente en los ejercicios de evaluación, lo que probablemente ha limitado el nivel de sensibilización y conocimiento de los instrumentos. Sin embargo, una organización cívica que formaba parte de la comisión que vigila el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción participó activamente en la elaboración de las respuestas a la lista inicial de verificación para la autoevaluación.

49. Muchas instituciones que participaron directamente en el proceso de la lista inicial de verificación para la autoevaluación y el programa piloto de examen, o que por lo menos tenían conocimiento de su realización, afirmaron que eran buenos instrumentos para determinar de manera sistemática las necesidades de asistencia técnica en las esferas en que se estimaba que había que fortalecer más el marco institucional y jurídico del Perú para cumplir cabalmente las disposiciones de la Convención contra la Corrupción. En particular, se destacó la necesidad de fortalecer la capacidad en la esfera de la represión y la recuperación de activos. Una contraparte sugirió que la lista de verificación para la autoevaluación, en lugar de utilizarse una única vez, se utilizara permanentemente para determinar las necesidades de asistencia técnica y compararlas con la asistencia técnica realmente prestada. La lista podría utilizarse para establecer una base de datos amplia y a largo plazo de las necesidades de asistencia técnica y de los programas de lucha contra la corrupción en todo el país.

B. Reforma de la lucha contra la corrupción

50. En el Perú, el Presidente del Consejo de Ministros es responsable de coordinar las políticas nacionales en la esfera de la lucha contra la corrupción y la gobernanza. Se reconoce ampliamente que el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (a disposición del público, aunque nunca se aprobó oficialmente) es una guía para establecer políticas en las esferas de la transparencia, la ética pública, la integridad y la lucha contra la corrupción. Una comisión especial compuesta de organismos del poder ejecutivo, así como, desde hace poco, de la Defensoría del Pueblo y algunas organizaciones cívicas, coordina la aplicación del Plan Nacional. La comisión está definiendo actualmente un plan de acción operacional para aplicar el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

51. Algunos entrevistados afirmaron que el permanente cambio de los entornos institucionales obstaculizaba el progreso de una reforma eficaz de la lucha contra la

corrupción. Lo cierto es que en el Perú, entre 2002 y 2007, antes de que la responsabilidad de la lucha contra la corrupción se encomendara al Presidente del Consejo de Ministros, se establecieron y luego se abolieron dos oficinas especializadas en esa lucha. Cabe esperar que la mayor continuidad institucional que se ha registrado desde entonces permita que las iniciativas del país contra la corrupción produzcan resultados más sostenibles.

C. Asistencia técnica

52. De las entrevistas realizadas con los principales organismos donantes se desprende que estos no habían participado o no habían sido consultados en los procesos de examen y que el Gobierno del Perú no utilizaba actualmente los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención en su diálogo con los organismos donantes. Sin embargo, un representante del programa “Umbral”, establecido por la Corporación del Desafío del Milenio de los Estados Unidos de América y que tiene un importante componente de lucha contra la corrupción y de gobernanza, observó que muchas prioridades de la labor futura de ese programa se relacionaban con la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Algunos programas relacionados con la aplicación de la Convención y destinados a difundir información acerca de esta contaban con el apoyo de los donantes.

53. Un problema particular al que hace frente el Perú es la futura reducción prevista de los fondos de los donantes, como resultado de la mejora de la situación macroeconómica del país. Debido a ello, será aun más importante que los programas de asistencia técnica restantes estén bien concebidos y se destinen concretamente a las esferas en que el Perú carece de capacidad nacional. En el ámbito de la lucha contra la corrupción y la gobernanza, podría ser conveniente utilizar los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención para determinar las lagunas y las necesidades de asistencia técnica consiguientes. Además, numerosas contrapartes de los organismos gubernamentales, así como los donantes, han reconocido las posibilidades de relacionar las evaluaciones de sus necesidades de asistencia técnica con los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención.

54. Por último, algunas contrapartes han sugerido que, en un futuro inmediato, el país podría beneficiarse de la asistencia técnica de los donantes para llevar a cabo el proceso de examen de la aplicación de la Convención y la difusión ulterior de las conclusiones del proceso de examen entre todos los interesados.

D. Principales conclusiones

55. En consonancia con las conclusiones de Indonesia y Kenya, la experiencia del Perú ha revelado que es importante una comunicación coherente y constante con respecto a la Convención contra la Corrupción y, actualmente, la lista amplia de verificación para la autoevaluación y el Mecanismo de examen de la aplicación, si es que ha de reducirse la inevitable pérdida de información que causan la rotación de personal y los cambios institucionales. Se ha determinado que la falta de transmisión institucional de la información reduce seriamente el nivel de conciencia acerca de la Convención entre los organismos gubernamentales interesados.

56. Asimismo, para fortalecer la conciencia acerca de la Convención y, en última instancia, su aplicación en general, se recomienda una amplia participación de los interesados pertinentes en el proceso de examen de la aplicación de la Convención. Como se ha observado en los demás estudios de casos, ello fortalecerá aun más la implicación nacional, el compromiso y la coherencia en la aplicación de las reformas relacionadas con la lucha contra la corrupción y la gobernanza en el contexto de la Convención. Además, si el proceso de examen de la aplicación de la Convención puede vincularse directamente con estrategias y planes de acción de implicación nacional, por ejemplo, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, del Perú, es probable que logre una mayor aceptación y se integre mejor en los programas de los organismos y organizaciones interesados.

57. Esto es igualmente cierto cuando se trata de utilizar los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención para establecer y coordinar la asistencia técnica. La participación temprana de los organismos donantes, que idealmente comienza en la etapa en que se elaboran las respuestas a la lista amplia de verificación para la autoevaluación, será muy importante para lograr el apoyo de los organismos donantes cuando se trate de ejecutar los proyectos. Dado que la asistencia de los donantes al Perú tal vez disminuya en los próximos años, la participación temprana de los donantes en la determinación de los requisitos de la asistencia técnica y de las necesidades correspondientes será aún más importante.

58. Por último, la experiencia del Perú en la esfera de la promoción de la reforma de la lucha contra la corrupción, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros tratados internacionales, en particular la Convención Interamericana contra la Corrupción, ha demostrado la importancia de la continuidad del marco institucional en apoyo de esos instrumentos. Para que la reforma sea eficaz y eficiente, es fundamental asignar responsabilidades claras al llevar a cabo la reforma de la lucha contra la corrupción y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, como se ha demostrado en Indonesia y Kenya. Además, las responsabilidades asignadas deben mantenerse relativamente estables a lo largo del tiempo, a fin de obtener resultados a largo plazo mediante esos procesos.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

59. La experiencia de Indonesia, Kenya y el Perú en la utilización de los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención en los últimos cuatro años brinda una serie de ejemplos interesantes de la forma en que un tratado internacional como la Convención contra la Corrupción puede mejorar la calidad, orientación y coordinación de las reformas nacionales y de la asistencia técnica que se presta en ese contexto.

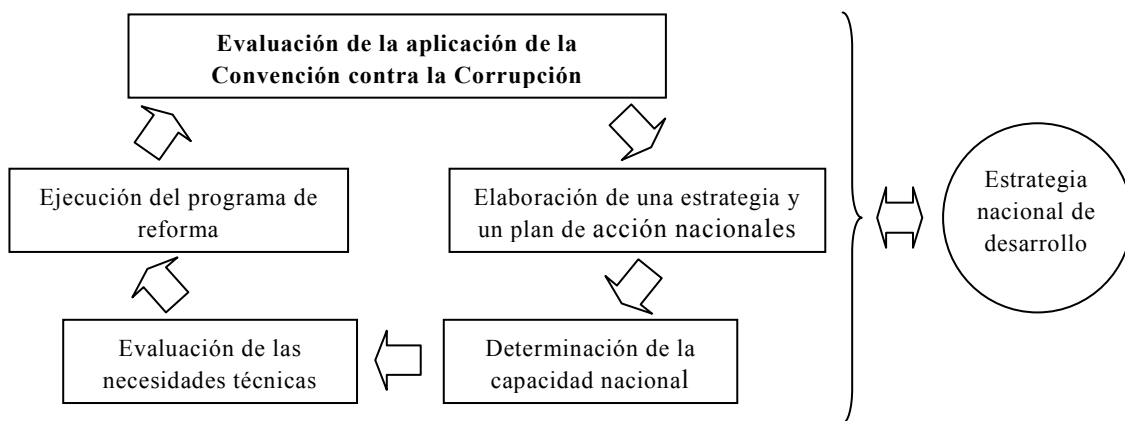
60. El presente estudio se basó en la lista inicial de verificación para la autoevaluación, cuyo alcance y profundidad era limitado y tenía por objeto poner a prueba el funcionamiento del instrumento. Así pues, se detectaron las debilidades de la lista inicial de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención y la vinculación de la lista con los procesos nacionales. Una preocupación común en Indonesia, Kenya y el Perú era la falta de medios para establecer el orden de prioridad, la presupuestación y el calendario de las reformas y

la asistencia técnica. Esos países también expresaron preocupación respecto del riesgo de descuidar la capacidad nacional si la evaluación de las necesidades de asistencia técnica se incluía demasiado temprano en el proceso. Por último, en algunos países, los participantes en el proceso de examen sugirieron que se integraran más firmemente los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención en los procesos nacionales de formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de reforma. Ello impediría que se duplicara o recargara el volumen de trabajo de organismos gubernamentales que ya habían superado su capacidad y aseguraría que los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención se utilizaran de múltiples maneras.

61. Los instrumentos de evaluación de la aplicación de la Convención han demostrado ser sumamente útiles para orientar la elaboración de la reforma de la lucha contra la corrupción a nivel nacional. Tienen gran potencial para fortalecer la coordinación interinstitucional y la cooperación entre múltiples partes interesadas en la reforma de la lucha contra la corrupción, así como para contribuir a mejorar la calidad y coordinación de la asistencia técnica en esa esfera. Por último, las evaluaciones de la aplicación de la Convención que se han realizado, si se integran plenamente en las iniciativas nacionales de reforma, pueden constituirse en una referencia para medir los progresos de las iniciativas nacionales de lucha contra la corrupción, cuyos resultados, a su vez, serán útiles para volver a evaluar y ajustar, de ser necesario, la estrategia nacional de lucha contra la corrupción o el programa de reforma de esa lucha.

62. Así pues, con miras a capitalizar las importantes ventajas de la lista de verificación para la autoevaluación y, a la vez, corregir algunas de las deficiencias señaladas anteriormente, una conclusión fundamental del presente estudio es el proceso cíclico que se recomienda a continuación, que se basa en algunas buenas prácticas observadas y en el que se utiliza la Convención contra la Corrupción como guía de la reforma de la lucha contra la corrupción a nivel nacional (véase la figura).

Figura
Utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para orientar la reforma de la lucha contra la corrupción



63. Para aprovechar al máximo la sinergia que genera el modelo que figura *supra*, en su aplicación se debe tener en cuenta la experiencia adquirida en los estudios relativos a Indonesia, Kenya y el Perú que se detalla a continuación.

64. En relación con el proceso de examen de la aplicación de la Convención contra la Corrupción, se extrajeron las siguientes lecciones:

a) Dado que la lista de verificación para la autoevaluación y la participación en el Mecanismo de examen de la aplicación requieren tiempo y recursos humanos considerables, es importante que esos procesos sean de implicación nacional, cuenten con apoyo amplio y se comprendan claramente. Ello se puede lograr integrándolos en un ciclo nacional de reforma, como se ha sugerido *supra*, y comunicando de manera adecuada su propósito y valor agregado para el país;

b) Para generar apoyo entre todos los grupos interesados, el proceso de evaluación debe realizarse de manera inclusiva y consultiva. En consecuencia, el proceso de examen de la aplicación de la Convención debe ser capaz de fortalecer la coordinación nacional y el fomento de la capacidad, además de cumplir los compromisos internacionales;

c) Asegurar el mayor grado de transparencia en esos procesos y, una vez concluidos aplicar una estrategia de comunicación amplia, son elementos muy importantes para evitar la falta de transmisión institucional de la información y asegurar que los resultados de los exámenes de la aplicación de la Convención se reflejen en el programa nacional de reforma de la lucha contra la corrupción.

65. Se extrajeron las siguientes lecciones en relación con la formulación y ejecución de los programas conexos de reforma de la lucha contra la corrupción:

a) La coordinación de los programas de reforma de la lucha contra la corrupción, idealmente en forma de una estrategia o un plan de acción a nivel nacional, es esencial para asegurar una utilización eficaz de los recursos y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional;

b) Es muy importante que haya un liderazgo firme de los programas y estrategias de reforma de la lucha contra la corrupción, porque ello aportará una contribución significativa a la superación de una posible competencia entre los distintos organismos. Asimismo, para coordinar y vigilar la ejecución, se debe establecer un mecanismo amplio cuyas responsabilidades estén claramente definidas. En ese contexto, es importante que, con el tiempo, se logre cierto grado de coherencia, para asegurar la eficacia de la ejecución;

c) Los programas nacionales de reforma de la lucha contra la corrupción deben elaborarse de manera inclusiva e idealmente, deben participar en ellos los distintos interesados pertinentes, para garantizar la amplitud, la aceptación generalizada y que su ejecución genere sinergias y cooperación tanto a nivel gubernamental como entre los actores estatales y no estatales;

d) Antes de elaborar una estrategia nacional amplia de lucha contra la corrupción por medio de la lista de verificación para la autoevaluación de la aplicación de la Convención, se debe realizar una evaluación a fondo del marco jurídico e institucional de la lucha contra la corrupción existente en el país;

e) Para asegurar una ejecución eficaz de los programas y estrategias nacionales de reforma de la lucha contra la corrupción, deben asignarse funciones,

responsabilidades y plazos a cada elemento de la estrategia y suministrarse indicadores del rendimiento significativos y mensurables.

66. Por último, se extrajeron las siguientes lecciones en relación con la coordinación y prestación de la asistencia técnica:

a) Idealmente, en las iniciativas destinadas a mejorar la coordinación de la asistencia técnica deberían participar todos los donantes, así como todos los organismos gubernamentales receptores interesados, y esas iniciativas deberían abarcar no solamente los proyectos financiados con recursos externos, sino también los proyectos de reforma de origen nacional, así como todas las formas de asistencia técnica, incluidas las contribuciones en especie y otra asistencia que no suponga una transferencia real de fondos. La función de los donantes nacionales, regionales e internacionales que intervienen en la lucha contra la corrupción es importante y es preciso que prosigan sus iniciativas de coordinación tanto en los países anfitriones como a nivel internacional a fin de poder compartir sus enfoques sobre la manera de satisfacer las necesidades detectadas por los Estados receptores y definir directrices y políticas basadas en sus mejores prácticas y ventajas comparativas. Ello permitirá reforzar la eficacia de la asistencia técnica y el intercambio regular de información, y, con ese propósito, alentar a todos los donantes a que establezcan una coordinación nacional eficaz entre los departamentos y organismos del país del donante;

b) Las iniciativas de coordinación son más eficaces si se relacionan con una estrategia o un plan de acción convenidos de común acuerdo y de implicación nacional que idealmente, se hayan elaborado utilizando los criterios de la Convención contra la Corrupción y, cuando proceda, otros tratados regionales o internacionales;

c) El mecanismo de coordinación debe tener un liderazgo firme y la institución principal debe estar dotada de la competencia y capacidad pertinente, la autoridad necesaria y el poder político suficiente;

d) Se debe dar la máxima prioridad a la asistencia técnica en las esferas en que haga falta capacidad nacional. Además, los mecanismos de coordinación de los donantes deben dar a conocer las virtudes, las ventajas estratégicas y comparativas y la experiencia particular de los donantes. De esa manera, pueden maximizarse la eficacia y los resultados, porque la asistencia se destinará principalmente a las esferas en que la capacidad nacional sea insuficiente y los actores que tengan la ventaja estratégica correspondiente prestarán dicha asistencia;

e) La prestación de asistencia técnica propiamente dicha debería evaluarse como parte del proceso de examen de los progresos en la aplicación de la estrategia o el programa nacionales de reforma de la lucha contra la corrupción.