

Diciembre 2010

Participación de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe en el proceso de seguimiento de la implementación de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción: lecciones aprendidas del apoyo del BID

En el marco de la implementación del Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), el BID está apoyando la participación de la Sociedad Civil en el proceso de seguimiento y monitoreo de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción. Del análisis de esta experiencia innovadora surgen diversas lecciones y aprendizajes que se recogen en esta Nota.

Antecedentes

La evidencia empírica acerca de los efectos nocivos de la corrupción para el crecimiento y desarrollo económico de los países, junto a otro tipo de factores, entre los que cabe destacar un creciente proceso de democratización a nivel mundial, y resonantes casos de corrupción a nivel gubernamental, han contribuido a que en años recientes la mayoría de los gobiernos del mundo, incluidos los de América Latina y el Caribe (en adelante, la Región) hayan expresado su voluntad política de enfrentar este problema.

Esta voluntad ha sido también recogida en varios tratados internacionales o convenciones, entre las que se destacan por su alcance en la Región la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), y la Convención de la Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (COECD).

Las Convenciones Anticorrupción son compromisos internacionales cuyo objetivo general, a partir de un marco jurídico acordado, es promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en los Estados participantes, así como facilitar y regular la cooperación entre los mismos. Los mecanismos de seguimiento procuran apoyar este proceso de prevención y sanción a través de la evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte.

Participaron en la
elaboración de esta Nota

Autor: Ana Inés Basco,
ICF/ICS con la colaboración
de Ximena Salazar
(Transparencia Internacional)

Coordinación de la Nota:
Paloma Baena, ICF/ICS
Elba Luna, KNL/KNM

Teniendo en cuenta este contexto, el Directorio del BID aprobó en noviembre de 2009 el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT). El PAACT establece un marco estratégico de actuación que busca integrar, actualizar y profundizar los mecanismos y capacidades de los países para alcanzar mayor efectividad en las acciones de prevención, control y sanción de la corrupción.

El PAACT complementa los avances que el BID ha venido realizando en materia de integridad institucional, los cuales han fortalecido los mecanismos de control e investigación de prácticas prohibidas en los programas que financia y las normas de ética del personal, con un compromiso renovado de trabajo, asistencia y colaboración con los países de la Región. Una de las áreas de prioridad del PAACT está dirigida a profundizar y actualizar

las acciones de fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a la implementación de los tratados internacionales relevantes, la generación de conocimiento especializado sobre mecanismos de control externo e interno, el apoyo a la transparencia a nivel subnacional y el desarrollo de mecanismos para institucionalizar el acceso a la información.

El apoyo a la implementación y seguimiento de las Convenciones es por lo tanto un desafío para el BID, en especial por su carácter catalizador en el proceso de reforma y fortalecimiento institucional de los países de la Región.

La CICC, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, ha sido ratificada por todos los países miembros prestatarios del BID y todos ellos, a excepción Barbados, forman parte de su mecanismo de seguimiento (Mecanismo de Implementación de la Convención

Encuentro de dialogo BID-Comité de Expertos del MESICIC, BID, Washington, DC, 25 de marzo de 2010.



Interamericana contra la corrupción – MESICIC). Este mecanismo de seguimiento contempla la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil a través de la elaboración de los denominados **Informes Independientes** que deben ser presentados junto a los informes de los Estados durante cada una de las Rondas de evaluación. El BID en el marco de la Cooperación Técnica “Strengthening Civil Society capacity to Monitor Compliance with Anticorruption Conventions” (RG-T1307) se ha propuesto apoyar el proceso de implementación de estas Convenciones Internacionales a partir del fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para monitorear el cumplimiento de la CICC.

Resultados hasta la fecha

Con el objetivo de guiar a la sociedad civil en el proceso de preparación, elaboración y disseminación de los Informes Independientes a presentar ante la III Ronda del MESICIC¹, y en el marco de este programa de Cooperación Técnica, se promovió el desarrollo de una Comunidad de práctica virtual “Organizaciones elaborando Informes Independientes”.

Como parte de las actividades preliminares, se realizaron tres cuestionarios diferentes dirigidos a expertos gubernamentales, expertos internacionales, y miembros de la sociedad civil participantes, acerca de su experiencia en los procesos de seguimiento de las Convenciones Anticorrupción en la Región. Los cuestionarios incluyeron preguntas sobre la utilidad y calidad de los Informes Independientes, los elementos que aportaron más al examen de los evaluadores, la contribución a la implementación de las Convenciones, los mejores Informes y los factores que contribuyeron a otorgarles eficacia. El análisis de los resultados permitió concluir que la mayoría de los expertos gubernamentales (86%) considera que los Informes son útiles

transparency and anti-corruption

para que los demás expertos se formen un juicio acerca del estado de implementación de las Convenciones, mientras que un 80% considera que son útiles para sí mismos. Entre las razones citadas se menciona que permiten comprender mejor el contexto en el cual se implementa la Convención en un país; ayudan a identificar los problemas de implementación de la misma; y entregan información que no se encuentra en las respuestas del Estado Parte examinado. Asimismo, otro de los resultados da cuenta de que los principales factores que contribuyen a otorgar eficacia a los Informes Independientes son: la experiencia en la materia, la independencia con respecto al Estado Parte examinado y la alta credibilidad de las organizaciones de la sociedad civil autoras de los Informes.

Posteriormente y con los insumos provistos por los resultados de los cuestionarios, así como también por otros documentos como Informes Independientes de Rondas anteriores, y entrevistas a expertos, se procedió a elaborar una Guía Metodológica para uso de la sociedad civil en el mejoramiento de la calidad de los Informes Independientes. Mediante esta herramienta el BID buscó orientar a las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de Informes Independientes de mayor calidad, dirigidos a los mecanismos de seguimiento de las Convenciones Anticorrupción, a los organismos internacionales y a los foros internacionales. A través de la Guía

¹ Esta Ronda de análisis comenzó a principios de 2009 y finaliza en septiembre de 2011.



Metodológica se procuró además aumentar su capacidad de debate e incidencia en políticas anticorrupción, identificando y difundiendo lecciones aprendidas, buenas prácticas e información útil para propiciar la aplicación de los tratados en los respectivos países.

Una vez finalizada la Guía y con el apoyo de especialistas de KNL, la Comunidad de Práctica (www.iadb.org/bidcomunidades) entró en funcionamiento. Entre las herramientas de colaboración disponibles, se incluyeron foros, talleres virtuales (uno de inauguración, uno de medio término y uno de cierre), y *chats on line* semanales por intermedio del Messenger.

Durante las sesiones de la Comunidad de Práctica se proveyó a los participantes material didáctico además de la Guía Metodológica, como el informe de incidencia de WOLA, Informes Independientes de Rondas anteriores y la Guía de las Convenciones de Transparencia Internacional. Los miembros de esta Comunidad de Práctica participaron de estas actividades interactuando entre sí y con el facilitador, y preparando diversos informes previos a la entrega del Informe al MESICIC, como la Estrategia de preparación, el borrador del Informe, y la estrategia de disseminación.

Se llevaron a cabo tres ediciones de la Comunidad Práctica. La primera edición

transcurrió entre mayo y julio de 2009 y fue facilitada por Miguel Ángel Peñailillo. Participaron cuatro organizaciones de la sociedad civil: Transparencia Mexicana, Grupo Faro de Ecuador, Transparencia Venezuela, y Transparencia por Colombia. La segunda edición transcurrió entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 y fue coordinada por Ximena Salazar. En ella participan miembros de siete organizaciones de la sociedad civil: Participación Ciudadana de República Dominicana, Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana de Panamá, Transparencia Chile, FUNDE de El Salvador, y Ética y Transparencia de Nicaragua. La tercera edición (en inglés) transcurrió entre junio y agosto de 2010 y fue también coordinada por Ximena Zalazar. Participaron Acción Ciudadana de Guatemala, Transparency International U.S., Transparency International Canadá, y Transparencia Internacional Uruguay.

Hitos en el desarrollo de la Comunidad de Práctica

La revisión del proceso de desarrollo de la Comunidad de Práctica se realizó mediante un cuestionario de evaluación enviado a todos los participantes. El análisis de las respuestas permitió identificar los siguientes momentos críticos:

- a. Ambas ediciones de la Comunidad de Práctica comenzaron con un taller de inauguración on line en el cual participaron todos los miembros de la sociedad civil responsables de la realización del Informe Independiente. Debido a que era la primera vez que algunos miembros de la sociedad civil participaban de este proceso, el valor de este taller residió en la posibilidad de contar con un foro donde expresar las dudas e inquietudes iniciales acerca del proceso de producción del Informe Independiente.
- b. Una vez finalizado este taller, el apoyo otorgado a la sociedad civil radicó en seguir los lineamientos provistos en la Guía Metodológica, para lo cual se buscó en primer lugar apoyar el proceso de preparación del Informe Independiente. En este sentido, se procuró promover la autoría compartida del Informe Independiente. Durante esta primera etapa también se ofrecieron pautas y recomendaciones respecto a la redacción del Informe, incluyendo lineamientos sobre la extensión del mismo, la importancia de incluir un resumen ejecutivo, y una sección con recomendaciones de informes anteriores adoptadas por los países.
- c. La siguiente etapa se focalizó en el proceso de elaboración del Informe, es decir en el tipo de información contenida, y en factores críticos de éxito para impactar mayormente en el mecanismo de seguimiento. Durante esta etapa, algunas de las dudas que surgieron fueron por ejemplo ¿en qué medida se deben seguir los lineamientos del cuestionario del MESICIC? ¿Qué ha tenido más éxito en los informes, las estadísticas sobre procedimientos o investigación, o las encuestas de percepción?; ¿Cómo abordar el tema de las recomendaciones pendientes?

Ante estas preguntas, las sugerencias consistieron resumidamente en seguir a rajatabla los lineamientos del cuestionario, incluir en el Informe Independiente la mayor cantidad de información relevante posible abarcando tanto estadísticas como encuestas de percepción, y añadir la tabla de cumplimiento de las recomendaciones.

- d. En el transcurso del proceso de elaboración del Informe, se contó además con la participación de expertos del MESICIC en los países. Este fue el caso Néstor Baragli (Argentina), Gonzalo Neira (Chile), y Luiz Azevedo (miembro de la Secretaría Técnica del MESICIC). La participación de estos expertos permitió a la sociedad civil tener una mirada desde el propio Estado acerca del proceso de implementación de la Convención, y comprender que en muchos casos la sociedad civil enfrenta los mismos desafíos que los propios Estados en la elaboración del Informe Independiente, como por ejemplo frente a la disponibilidad y compilación de estadísticas.
- e. Como parte de las actividades que se desarrollaron durante el proceso de



elaboración, se llevó a cabo un taller de medio término *on line*. Este Taller fue muy fructífero debido a que permitió intercambiar y comparar experiencias entre los participantes acerca de la etapa de preparación y elaboración del informe, planteando dudas y enriqueciendo aún más este proceso de construcción de los Informes Independientes.

- f. Una vez finalizada la etapa de elaboración y entregado el Informe Independiente ante el MESICIC, el trabajo de apoyo a la sociedad civil se enfocó en la estrategia de diseminación tanto en el plano nacional como internacional. A nivel nacional, el informe se difundió ante autoridades públicas y en los medios de comunicación, y se realizaron presentaciones conjuntas, incluso con los informes de los Estados, con el objetivo de construir redes de organizaciones e incidir sobre las políticas públicas. A nivel internacional, se recomendó presentar el Informe en diferentes instancias internacionales como la Asamblea General de la Organización de

Estados Americanos (OEA) u otros, con el objetivo de obtener mayor impacto ante los responsables nacionales.

- g. Finalmente, como parte de la etapa de cierre de la Comunidad de Práctica, se llevó a cabo el taller de clausura también con carácter virtual. Este taller permitió intercambiar experiencias y opiniones acerca de lo que fue esta iniciativa, extrayendo conclusiones enriquecedoras que contribuyan a fortalecer el apoyo a la sociedad en el proceso de implementación de las Convenciones Anticorrupción. En este sentido, los participantes manifestaron su gran satisfacción con respecto a esta iniciativa del BID, agradeciendo el acompañamiento técnico que les fuera brindado durante cada una de las etapas de producción del Informe. Los participantes aprovecharon también para contar qué acciones tienen previstas como parte de la fase de diseminación, pudiendo compartir ideas y visiones sobre las actividades planeadas.



transparency is
a condition for development.



Lecciones aprendidas

El mencionado proceso de revisión de la Comunidad de Práctica mediante un cuestionario de evaluación, ha permitido extraer también las siguientes lecciones aprendidas:

- **El carácter innovador de esta herramienta basada en las nuevas tecnologías de la información facilita el aprendizaje y la comunicación.**

Las actividades de carácter sincrónico como chats y talleres virtuales moderados por el facilitador que guía el proceso de trabajo, realizando recomendaciones, y monitoreando a los miembros a nivel individual acerca de sus esfuerzos y resultados a lo largo de la gestión de la comunidad, ha permitido un aprendizaje continuo y dinámico. Las actividades de carácter asincrónico como los foros de la comunidad, han hecho posible el trabajo individualizado en forma independiente, y a la vez promovieron una forma de trabajo colaborativa animada por el continuo intercambio de conocimiento y buenas prácticas entre todos los miembros y con el facilitador.

- **El apoyo sostenido durante todo el proceso de producción del Informe Independiente, contribuye a mantener activo el interés y compromiso del participante.**

Los participantes deben cumplir con un cronograma de actividades que define su participación en los chats, foros y talleres así como también de cada uno de los informes que deben presentar. Todas estas actividades son guiadas y monitoreadas por el facilitador, quien brinda por lo tanto un apoyo sostenido en las diferentes etapas de preparación, elaboración, y disseminación del informe independiente.

- **El costo reducido garantiza su sostenibilidad y replicabilidad.**

La organización y mantenimiento de una Comunidad de Práctica tiene dos dimensiones: la gestión de conocimiento que incluye una plataforma interactiva y asesoría metodológica, aportadas por KNL como parte de sus servicios especializados, y la tarea de facilitación, a cargo de las unidades sectoriales. De ello se desprende que es una herramienta fácilmente replicable a lo largo de todo el proceso de implementación.

- **Su carácter flexible permite su reproducción a otra audiencia similar.**

La comunidad de práctica puede ser fácilmente replicada para otros actores o públicos que apoyen el proceso de implementación de las Convenciones Internacionales como por ejemplo expertos gubernamentales del mismo mecanismo de seguimiento o para la implementación de la CNUCC. Adaptando los materiales provistos, el facilitador, y los lineamientos de la Comunidad de Práctica, la misma puede ser aplicada a otros objetivos específicos.

- **La presentación de esta experiencia ante diferentes conferencias y reuniones de diálogo, contribuye a incrementar su visibilidad y demanda.**

La difusión de esta herramienta en diferentes eventos internos y externos del BID, ha hecho posible que tanto la sociedad civil como expertos gubernamentales manifiesten un interés concreto en recibir apoyo de este organismo para implementar la Comunidad de Práctica a sus respectivos ámbitos de interés.

- **La participación de miembros de la sociedad civil de diferentes países de la Región promueve la cooperación sur-sur.**

Durante la vida de la Comunidad de Práctica existe un intercambio continuo entre los participantes acerca de lecciones aprendidas y buenas prácticas en el proceso de elaboración del Informe Independiente, contribuyendo al logro de uno de los objetivos del BID, el cual es fomentar la cooperación intra-Regional.

Referencias

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>

Convención Interamericana contra la Corrupción <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (COECD) <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>

Peñailillo, Miguel Ángel. Guía para el Seguimiento de las Convenciones Anticorrupción. BID, 2009.

BID Comunidades <http://bidcomunidades.iadb.org/>

