



Maximizar el potencial de la ejecución de la CNUCC: Cómo usar la lista de verificación para la autoevaluación

Sarah Repucci

U4 ISSUE 2009:15
Traducción de U4 ISSUE 2009:13

Maximizar el potencial de la ejecución de la CNUCC: Cómo usar la lista de verificación para la autoevaluación

Por

Sarah Repucci

U4 Issue 2009:15



U4 Issue

Disponible en www.U4.no/document/publications.cfm

Para ordenar copias impresas, diríjase al:

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

Jekteviksbakken 31

5006 Bergen

Tlf: + 47 47 93 80 00

Fax: + 47 47 93 00 01

E-mail: U4@U4.no

www.U4.no

U4 (www.U4.no) es un centro virtual de recursos para las entidades donantes que desean abordar de manera efectiva los retos de corrupción en su trabajo. Ofrecemos productos de investigación personalizados, capacitación en línea y en el país, servicio de asistencia técnica y una amplia gama de recursos electrónicos. Nuestro objetivo es facilitar la coordinación entre las agencias donantes y promover la toma de decisiones de programación acorde al context.

El centro es operado por el Instituto Chr. Michelsen (CMI: www.cmi.no), una fundación privada para la investigación en ciencias sociales, con enfoque en temas de desarrollo y derechos humanos, ubicada en Bergen, Noruega.

Agencias aliadas del U4: DFID (Reino Unido), Norad (Noruega), Asdi (Suecia), Gtz (Alemania), Acdi (Canadá), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, BTC (Bélgica), y AusAID (Australia)

Los puntos de vista expresados en este informe temático se atribuyen al(los) autor(es), y no reflejan necesariamente la opinión de las agencias aliadas del U4 o del CMI/U4.

Derechos reservados 2009 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

(Foto de portada por Hannes Hechler U4/CMI)

Traducción del inglés al español por

Jennifer Baez

Términos de encabezamiento

UNCAC

Número de proyecto

29402

Título de proyecto

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Contenido

Reconocimientos	6
Extracto	6
1. Introducción	7
2. Poner en perspectiva la lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC	7
2.1. El propósito de la lista de verificación para la autoevaluación	7
2.2. La importancia de la lista de verificación para la autoevaluación.....	8
2.3. Posibles inquietudes.....	9
2.3.1. <i>Rendición de cuentas a un órgano externo, sin incluir un proceso de evaluación propio del país</i>	9
2.3.2. <i>Sesgo a favor del poder ejecutivo</i>	9
2.3.3. <i>Implicaciones de las limitaciones de capacidad institucional</i>	10
2.3.4. <i>Recursos requeridos para el proceso de la lista de verificación</i>	10
2.3.5. <i>Comunicar información de jure vs. información de facto</i>	10
2.3.6. <i>Reflexión insuficiente sobre las prioridades de reforma nacional</i>	11
2.3.7. <i>La prevalencia de inquietudes técnicas</i>	11
3. La lista de verificación de la CNUCC y la medición de la corrupción	12
3.1. La necesidad de contar con datos nacionales	12
3.2. Aplicar los indicadores existentes a la CNUCC	13
3.3. Generar nuevos datos	14
4. Aprovechar las oportunidades	15
4.1. Dar prioridad a la reforma anticorrupción	15
4.2. Mejorar la coordinación y comunicación en temas anticorrupción	15
4.3. Promover el diálogo sobre la reforma nacional	16
4.4. Preparar el terreno para la reforma	17
4.5. Iniciar procesos de monitoreo más amplios	17
4.6. Evaluar las necesidades de asistencia técnica	17
5. Pasos siguientes	18
5.1. Comunicar la importancia de la autoevaluación de la CNUCC	18
5.2. Usar la lista de verificación para la priorización nacional de la reforma	18
5.3. Usar la lista de verificación para fomentar el diálogo interinstitucional	18
5.4. Usar la lista de verificación para la identificación de necesidades de asistencia	19
5.5. Usar la lista de verificación como instrumento de la sociedad civil	19
6. Referencias	20
7. Anexo: Experiencia del Grupo árabe de expertos gubernamentales para la autoevaluación de la CNUCC	21

Reconocimientos

Este informe temático del U4 nace de una estrecha colaboración con el Centro de Gobierno de Oslo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP-OGC, por sus siglas en inglés) y el Programa de Gobierno de los Países Árabes del PNUD (UNDP-POGAR, por sus siglas en inglés). Se benefició sumamente de la experiencia compartida en una reunión de grupo experto organizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre el desarrollo de software para la lista de verificación de la CNUCC, celebrada en febrero 2009 en Viena. También se enriqueció de la experiencia compartida entre países árabes en una reunión de *comunidad en práctica* sobre la lucha contra la corrupción, organizada por el PNUD en junio de 2009, en Gammarth, Túnez. Importantes aportes al documento fueron hechos por Noelle Rancourt (antiguamente del UNDP-OGC), Joachim Nahem (UNDP-OGC), Arkan El-Seblani (UNDP-POGAR) y Hannes Hechler (*U4 Anti-Corruption Resource Centre*). A su vez agradecemos a Vera Devine (consultora independiente), Giovanni Gallo (ONUDD), Rómulo Acurio (Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas en Viena) y Drago Kos (Presidente de GRECO y de la Comisión para la Prevención de la Corrupción, República eslovaca) por sus valiosos comentarios que enriquecieron la publicación.

Extracto

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) le ofrece a los estados parte un marco singular para fortalecer su capacidad para prevenir y combatir la corrupción. La lista de verificación para la autoevaluación, formulada como parte del mecanismo de revisión para la Convención, es uno de los pocos métodos de evaluación en que el país provee su propia información, maximizando su dominio del proceso. Por otra parte, la lista puede crear efectos incidentales y producir varios resultados positivos en virtud de los procesos de evaluación de la corrupción y la gobernabilidad. Sin embargo, conviene garantizar que el exitoso resultado de la lista no pase desapercibido. La valiosa información recopilada por la lista debe emplearse para la reforma en y por el país en cuestión. Lograr su máximo potencial requiere de un compromiso concreto y a largo plazo por parte del gobierno en sus estratos superiores, y el apoyo concertado de los donantes. El presente informe sintetiza los potenciales beneficios y retos que presenta la lista de verificación; también se indican recomendaciones para los estados parte, donantes y la ONUDD a fin de garantizar que se obtengan los beneficios.

1. Introducción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) le ofrece a los estados parte un marco singular para fortalecer su capacidad para prevenir y combatir la corrupción. A la fecha, es el instrumento jurídico anticorrupción y de ámbito global de mayor cabalidad. Por otra parte, ostenta la facultad potencial de exigir la rendición de cuentas a los estados si éstos no cumplen sus obligaciones. No obstante, toda convención internacional es efectiva en la medida en que lo sea su implementación a nivel nacional. La Conferencia de los Estados Parte (CEP) de la CNUCC le solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) – que actúa en calidad de secretaría para la CEP – formular una lista de verificación para la autoevaluación, a efectos de facilitar la entrega de información relativa a la ejecución de la CNUCC.

En la actualidad, la ONUDD está en proceso de perfeccionar la versión existente de la lista, expandiendo la rendición de cuentas para abarcar todos los artículos sustanciales de la Convención, y admitiendo una mayor entrega de datos de los estados parte sobre la ejecución. La nueva versión será sometida a consideración de la CEP en su tercera sesión (Doha, Qatar, del 9 al 13 de noviembre de 2009) y pretende reemplazar la lista de verificación en vigencia.

Si bien el proceso de autoevaluación puede impactar positivamente las iniciativas anticorrupción, al igual que puede ayudar a reformar los sistemas de monitoreo de los estados parte, todavía no ha cobrado impulso en la mayoría de países. El peligro es que la obligación de autoevaluarse será vista en muchos casos como un “mal necesario”, y no recibirá la debida atención – pese al papel que desempeñará en un futuro mecanismo de revisión.¹ Este informe temático del U4 explora las oportunidades que brinda la lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC y los efectos positivos y directos que puede ejercer el proceso de autoevaluación a nivel nacional. Asimismo presenta las formas en que los gobiernos y donantes pueden utilizar sus recursos para sacar el máximo beneficio de la lista².

2. Poner en perspectiva la lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC

2.1. El propósito de la lista de verificación para la autoevaluación

La lista de verificación para la autoevaluación es una aplicación informática desarrollada para ayudar a los estados parte y signatarios de la CNUCC en la recopilación de datos y en la comunicación del avance. Fue diseñada por la ONUDD con el fin de reunir datos sobre la fase en que se encuentran los estados parte con respecto a la ejecución de la CNUCC (Resolución 1/2).³ A septiembre de 2009, la ONUDD ha recibido 77 informes de autoevaluación.⁴

Los informes de autoevaluación son generados mediante el software y enviados a la ONUDD por vía electrónica. Además de recopilar información sobre las medidas que un estado ya ha tomado para implementar la Convención, los informes dan cuenta de las brechas que existen en el proceso de implementación. La lista asimismo solicita información de los estados sobre qué tipo de asistencia técnica necesitarían a efectos de movilizar la implementación. Para promover la coordinación entre

¹ La CEP está desarrollando un mecanismo de revisión que incorporará el proceso de la lista; este informe se centra únicamente en la lista de verificación, siendo que todavía se tramita la aprobación final del mecanismo.

² El informe se benefició sumamente de la experiencia compartida entre los países árabes dentro del Grupo árabe de expertos gubernamentales sobre la autoevaluación de la CNUCC, que figura en el Anexo.

³ http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0780751s.pdf.

⁴ Informado por la ONUDD durante la presentación en la 2da Reunión de la Comunidad en Práctica sobre la Anticorrupción, Gammarth, Túnez, del 25 al 26 de junio de 2009.

donantes, se les urge a los estados procuradores de asistencia que especifiquen si ya la han recibido, y de ser así, quién ha sido el benefactor.

En la actualidad, la lista de verificación abarca 15 artículos seleccionados de cuatro capítulos de la Convención.⁵ No obstante, la lista está bajo revisión. La nueva lista de verificación para la autoevaluación también sería llenada mediante un programa informático que ayudará tanto a los estados como a la ONUDD a recopilar información más detallada sobre la implementación de la CNUCC, y a utilizar dicha información de manera más efectiva.⁶ La lista revisada admitiría los siguientes cambios:

- Incluiría una expansión, a modo de cubrir todos los artículos sustanciales de la Convención.
- Cubriría no sólo el marco jurídico vigente que corresponde a los artículos, sino también la implementación de las medidas relevantes.
- Admitiría referenciar a otros tratados de corrupción.
- Permitiría los comentarios sobre cuestiones cualitativas, tales como los retos que enfrenta un estado parte.
- Brindaría a la ONUDD herramientas de mayor sofisticación para analizar y visualizar la ejecución de la Convención, al igual que las necesidades de asistencia técnica.

2.2. La importancia de la lista de verificación para la autoevaluación

La versión revisada de la lista de verificación puede solicitar información sobre el avance de los estados parte en la ejecución de la CNUCC. La lista de verificación es uno de los pocos métodos de evaluación en que el país provee su propia información – a diferencia de las demás herramientas de evaluación basadas en información externa o gestionada por donantes (OECD 2009). Este punto no debe ser subestimado ya que se inscribe dentro del principio de dominio promovido por los donantes bajo la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*.⁷

Asimismo, la lista de verificación puede ayudar a un país a beneficiarse de los procesos de evaluación de la corrupción y la gobernabilidad de las siguientes maneras:

1. Cuando el proceso de autoevaluación esté integrado a una evaluación nacional general, el país podrá ver dónde radican sus debilidades e identificar cuáles artículos de la CNUCC deben priorizarse. Esto contribuirá con el enfoque nacional estratégico para la anticorrupción.
2. En la medida en que las distintas instituciones que luchan contra la corrupción se reúnan para responder a la lista de verificación, el proceso podrá dar lugar al diálogo y la cooperación interinstitucional, produciendo actividades anticorrupción de mayor alcance.
3. De forma similar, en un ambiente positivo el proceso de autoevaluación puede conducir a un diálogo político nacional sobre cuáles reformas son más urgentes y factibles, y cómo implementarlas.
4. Las preguntas sobre las pruebas utilizadas para juzgar la eficacia de la ejecución de las disposiciones de la CNUCC son un punto de partida para fortalecer y desarrollar los procesos de monitoreo sistemáticos y otros tipos de evaluaciones.

⁵ Los cuatro capítulos en cuestión son: Capítulo II, *Medidas preventivas*; Capítulo III, *Penalización y aplicación de la ley*; Capítulo IV, *Cooperación internacional*; y Capítulo V, *Recuperación de activos*.

⁶ Por ejemplo, la información (p. Ej., sobre legislación nacional) ya recopilada dentro de la futura biblioteca jurídica sobre leyes relacionadas a la CNUCC le será entregada a los encuestados. También se les entregarán datos nuevos que habrá que incorporar a la biblioteca para mantenerla actualizada. Parte del paquete de *Software de Encuesta Omnibus* también consiste en la integración de datos sobre la implementación de la UNCTOC y sus protocolos.

⁷ http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

5. El proceso y los resultados de la lista puede ofrecer un fundamento a los reformistas que busquen promover su agenda.
6. La información sobre asistencia técnica le brinda a los gobiernos la oportunidad para reflexionar sobre sus necesidades y comunicarlas de manera más coordinada a los donantes que pueden apoyarlos.

La información recopilada mediante la lista de verificación puede también resultarle útil a otros socios. Como la lista requiere una gran cantidad de datos anticorrupción, puede abrir un canal para el diálogo entre los donantes y gobiernos aliados con respecto a la asistencia técnica que se necesite.

Estos temas se discuten de forma exhaustiva en la sección 4. Cabe recalcar que nada de esto sucederá automáticamente: se requiere de un compromiso a largo plazo por parte del estado en los niveles más altos, y el apoyo coordinado de los donantes.

2.3. Posibles inquietudes

La versión revisada de la lista de verificación contempla una amplia gama de medidas anticorrupción de crucial importancia y - en una mayor proporción que la versión original - puede ayudar a promover la reforma anticorrupción. Sin embargo, si no se abordan ciertas inquietudes puede que su pleno potencial quede rezagado, logrando tan sólo absorber considerables recursos y dejando establecida la rendición de cuentas de la CNUCC como un simple objetivo final. Estas inquietudes se desglosan a continuación.

2.3.1. Rendición de cuentas a un órgano externo, sin incluir un proceso de evaluación propio del país

La recopilación de datos sobre los éxitos y fracasos de los esfuerzos anticorrupción es un ejercicio necesario, aunque también complejo. Muchos gobiernos tratan de demostrar el avance en materia anticorrupción utilizando sistemas de monitoreo. Sin embargo, aunque es ejecutada directamente por los estados parte, la lista de verificación para la autoevaluación no puede realmente ser considerada una iniciativa dirigida por el país para evaluar las reformas. La lista en sí está diseñada a nivel global, y el mayor incentivo para completarla es la necesidad de rendir cuentas a una entidad externa. Si bien algunos gobiernos tal vez aprovechen la oportunidad para realizar una autoreflexión más minuciosa, existe la inquietud de que el proceso de completar la lista se convierta en un ejercicio subestimado de rendición de cuentas, hecho de forma rápida, y minimizando el esfuerzo y los actores involucrados. Más importante aún, se rinde cuentas por las respuestas a un organismo externo, en lugar de a los ciudadanos del propio país. Desafortunadamente, las respuestas son confidenciales y los gobiernos son quienes deciden si publicarlas o no. Aunque claramente la ONUDD requiere datos sobre la ejecución de la Convención a fin de cumplir con su función de secretaría, la información recopilada debería pertenecer en primer lugar a los aliados nacionales; de esta forma tendría hasta más valor a nivel nacional. Aunque está diseñada para ceder la oportunidad de contestar a los gobiernos, debido a que la lista no contempla un proceso de autoevaluación gestionado por el país se corre el riesgo de que se perciba como un ejercicio aislado que no le rinde cuentas a los ciudadanos cuya vida podría impactar.

2.3.2. Sesgo a favor del poder ejecutivo

Por definición, la autoevaluación significa que un gobierno evalúa su propio desempeño y lo comunica mediante la Secretaría de la Convención (es decir, la ONUDD) a sus homólogos. Sin embargo, esta clase de rendición de cuentas puede pintar un cuadro incompleto de lo que acontece en un país. En casi todos los casos el proceso de autoevaluación es dirigido por el poder ejecutivo del país, con limitada interferencia de otras ramas del gobierno (legislativa y judicial) y quizás sin participación alguna de actores paraestatales. Esto se evidencia especialmente en lugares donde las prácticas de buen gobierno estén ausentes, y donde la rama ejecutiva ostente un papel particularmente dominante. Sin embargo, es precisamente en estos casos que las respuestas a la lista podrían beneficiarse de un proceso más inclusivo. Además, aún en países con un sistema más equilibrado, queda claro que todas las ramas del

gobierno son instrumentales en la lucha contra la corrupción, y sus distintos papeles les da una perspectiva diferente sobre el contexto anticorrupción. Si bien se puede argumentar que un proceso piloteado por el poder ejecutivo es prerrogativa de los estados parte y un producto incidental necesario a fin de obtener los beneficios de la autoevaluación, conviene tomar en cuenta que los resultados de la lista por lo general girarán en torno a la perspectiva del ejecutivo sobre la anticorrupción. Tal situación podría generar malentendidos sobre lo que acontece en otras áreas del gobierno, o una tendencia hacia un informe más positivo de las actividades ejecutivas. Asimismo, probablemente refleje una opinión nacional; mientras que la incidencia de las reformas anticorrupción se constata mejor a nivel local.

2.3.3. Implicaciones de las limitaciones de capacidad institucional

Aún si los gobiernos logran rectificar el sesgo a favor del poder ejecutivo mediante la consulta, las limitaciones de capacidad institucional pueden obstaculizar la recopilación y validación de datos. Entre estas limitaciones figuran: una auténtica carencia de datos relevantes que imposibilita el logro de una rendición de cuentas realmente significativa, o la falta de tiempo para colaborar por parte de representantes gubernamentales con conocimientos pertinentes. Según se describe en un reciente Informe temático del U4 sobre el mecanismo de seguimiento (MESICIC) para la Convención Interamericana contra la Corrupción (un documento de contenido similar a la CNUCC), si los sistemas de estadísticas e información nacionales son precarios,

A menudo los datos específicos sobre el resultado de la ejecución de mecanismos para prevenir o sancionar la corrupción son reunidos por los propios órganos responsables de implementar dichos mecanismos; además de que la información no pasa por un proceso de validación independiente (Peñailillo 2009, 22).

Es decir, el sesgo inherente al proceso de recopilación de datos tal vez pueda contaminar los hallazgos de la autoevaluación. Además, algunos países quizás no cuenten con la capacidad para remediar esta brecha, ya que ningún otro órgano tiene la pericia adecuada, ni acceso a información crucial. Este sería el caso en cuanto a preguntas sobre la efectividad de las medidas adoptadas de la CNUCC. Por ello, comunicar cómo se obtuvo y se validó la información puede alertar a los examinadores sobre tales limitaciones, y debe incluirse en la lista de verificación. Sin embargo, el proceso de la lista no podrá compensar por una ausencia inicial de información básica.

2.3.4. Recursos requeridos para el proceso de la lista de verificación

Algunos estados tal vez trabajen enérgicamente en la lista, haciendo uso de todos los recursos disponibles. A la fecha, los estados parte han, de hecho, mostrado gran entusiasmo y esmero al llenar la lista y someterla a consulta abierta. En este caso se podría dedicar considerables recursos financieros y de tiempo a un ejercicio cuyo valor local tal vez no se haya evidenciado en su totalidad. Por ello es muy importante que el proceso de la lista se vincule a procesos relacionados de evaluación y opinión nacional y, a su vez, a procesos de formulación de políticas (examinado en mayor detalle a continuación), ambos de los cuales serían de gran valor para un país.

2.3.5. Comunicar información de jure vs. información de facto

Cabe celebrar que la versión revisada de la lista solicitará información *de facto*, y no sólo información *de jure*. Sin embargo, puede que los estados no presten suficiente atención a este dato. Es decir, debido a que es más fácil determinar si una ley se ha promulgado, en lugar de si se aplica, los estados pueden descuidar el debate sobre la ejecución en la práctica. Esto sucede no sólo porque es difícil establecer y lograr la implementación, sino porque un entusiasmo inicial al rendir informe sobre la existencia de textos puede resultar en un natural descenso de entusiasmo a la hora de rendir informe sobre la eficacia. MESICIC ofrece un caso ilustrativo: “Pese a la valiosa y abundante información jurídico-formal que MESICIC genera y usa sobre la implementación de la IACAC, existe poca información sobre los resultados a nivel nacional.” (Peñailillo 2009, 17) Como la CNUCC es una Convención relativamente nueva, es natural que la información sobre la ejecución de facto todavía sea limitada. Sin embargo,

dadas las experiencias con MESICIC descritas anteriormente, todo proceso de evaluación de la CNUCC debería abordar esta limitación de alguna manera.

2.3.6. Reflexión insuficiente sobre las prioridades de reforma nacional

Tanto la antigua como la actual versión de la lista instan a los países a rendir cuentas sobre ciertos artículos de la CNUCC que pueden o no reflejar sus esfuerzos anticorrupción e inquietudes nacionales inmediatas. La primera versión de la lista se centraba en un número limitado de disposiciones de la CNUCC, pero el criterio de selección se basaba en la Conferencia de Estados Parte y la ONUDD, no en lo que cada país consideraba individualmente relevante. La nueva lista abarcará todos los artículos sustanciales de la CNUCC, y se les pedirá a los países que respondan sólo a un grupo de ellos; todavía está por determinarse cuál será este grupo, pero nuevamente será decisión tomada a nivel internacional. A largo plazo, los estados parte deberán acatar plenamente todas las disposiciones obligatorias, como mínimo. Sin embargo, a corto plazo, se necesita establecer un orden de prioridad. Si bien el primer grupo de artículos a los que los estados parte deberán responder será escogido cuidadosamente, el hecho de que será determinado por la Conferencia de Estados Parte y la ONUDD significa que tal vez no esté alineado con las prioridades nacionales de reforma. Desde la perspectiva de la reforma anticorrupción nacional, que idealmente ocurriría en secuencia y siguiendo un orden de prioridades, y considerando que las respuestas de la lista tal vez exijan la utilización intensiva de recursos, se debería permitir a los estados parte que centren sus respuestas en las áreas de corrupción que consideren apremiantes, postergando las demás áreas hasta más adelante. Aunque tal vez pueda ser difícil garantizar que las prioridades nacionales se determinen de forma sistemática y que no sean usadas como excusa para evitar las reformas más rigurosas, esto sería preferible a tomar un enfoque genérico para fijar prioridades anticorrupción, especialmente si dichas prioridades se fijan conforme a un amplio consenso entre los estados parte y no se basan en una investigación cabal sobre las buenas prácticas en cuanto al desarrollo progresivo de las reformas.

2.3.7. La prevalencia de inquietudes técnicas

La versión revisada e integral de la lista de verificación para la autoevaluación incluirá muchas actualizaciones de software. Estas actualizaciones mejoran la versión anterior y, a su vez, alivianan la carga del país a la hora de rendir informe, al tiempo que aumentan la tasa de respuestas. Sin embargo, seguirá siendo una herramienta bastante técnica. Aunque toda evaluación debe acompañarse de algún tipo de tecnología, existe el riesgo de que ésta pueda minar el proceso. La mayor preocupación sobre la lista de verificación, expresada por el Grupo árabe de expertos gubernamentales sobre la autoevaluación de la CNUCC (Gammarth, Túnez, junio de 2009), se relacionaba con las dificultades técnicas, como descargar e ingresar datos al formulario electrónico: se desperdició tiempo navegando la tecnología, y se desvió la atención de la tarea más importante de monitorear las actividades de lucha contra la corrupción. Si bien la ONUDD señaló que aumentará la asistencia técnica a los estados parte, los desafíos tecnológicos con la nueva lista probablemente serán considerables en comparación con la versión anterior. Por tanto, se necesitará bastante apoyo de fuentes locales mediante la capacitación de la ONUDD.

Conviene concentrarse en la recopilación y validación de los datos solicitados, lo que promete ser un reto independientemente del tipo de tecnología utilizada. A fin de lograr una eficaz recopilación y validación de datos, cada gobierno debe contar con un sofisticado proceso subyacente de comunicación con los aliados para reunir información y coordinar la consolidación de conocimientos. Seguirá siendo de este modo independientemente de los avances tecnológicos.

3. La lista de verificación de la CNUCC y la medición de la corrupción

De cierto modo la lista de verificación de la CNUCC es una herramienta de evaluación como cualquier otra: es un medio para evaluar el cumplimiento de la Convención de la ONU contra la Corrupción y, en términos generales, la lucha contra la corrupción en un país determinado. Ostenta los beneficios añadidos de que emplea datos nacionales y puede comprometer a entes decisivos clave desde un principio. No obstante, la lista al mismo tiempo es única entre las evaluaciones anticorrupción porque se orienta específicamente a la implementación de una convención internacional y es parte de un futuro mecanismo de revisión para dicho fin. Por otra parte, para obtener la mayoría de información que se solicita en la lista, a menudo deben hacerse investigaciones adicionales y más exhaustivas. Esto podría significar, por ejemplo, hacer referencia a estudios ya realizados, o a estudios nuevos individualizados para extraer información pertinente a la lista. La Convención en sí urge a realizar evaluaciones periódicas de medidas jurídicas y administrativas encaminadas a prevenir y luchar contra la corrupción (Art. 5,3). De esta forma, la lista de verificación de la CNUCC y las evaluaciones anticorrupción se complementan.

La lista de verificación solicita una amplia gama de información, y ofrece pocas directrices explícitas sobre cómo generar dicha información. A fin de cumplir con el riguroso enfoque empírico que se contempla en el diseño de la lista, las respuestas deben hacer referencia a otros indicadores e investigaciones. La lista de verificación es útil para comunicar, generar comparaciones entre países y, en cierta medida, diagnosticar las limitaciones de capacidad institucional. Para realizar análisis más sistemáticos y específicos se deben usar otras herramientas. Según la ONUDD, al día de hoy, pocos gobiernos han incluido pruebas de otras evaluaciones en sus informes de autoevaluación;⁸ ésta es una oportunidad perdida que los países podrían usar para reforzar su entendimiento de la ejecución de la CNUCC.

Cada vez más herramientas y enfoques de evaluación adaptan sus métodos a modo de usar los datos para guiar las políticas y prácticas nacionales en la lucha contra la corrupción. En esta sección se ofrece una síntesis de los principales enfoques para estudiar la corrupción a efectos de mostrar la gama de herramientas disponibles para la evaluación relativa a la CNUCC, que debería ir de la mano con la lista de verificación.

3.1. La necesidad de contar con datos nacionales

Los puntajes agregados producidos a nivel internacional, tales como el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) de Transparency International y los *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad*⁹ del Banco Mundial, no son apropiados para desarrollar o examinar las reformas anticorrupción a escala nacional. Por contraste, existen otros métodos de encuesta¹⁰ que se replican a nivel local en muchos países y que permiten la comparación internacional y cronológica.

Sin perjuicio de tales encuestas nacionales, los datos que son producidos por y para el país en su totalidad son cruciales para comprender y abordar la corrupción en un país determinado. Las evaluaciones de corrupción deben originarse del país en cuestión, a efectos de garantizar el dominio real de los propios actores, que a fin de cuentas serán los responsables de efectuar los verdaderos cambios según el resultado de las evaluaciones. Sólo mediante dicho dominio los gobiernos tomarán

⁸ Comunicación personal del autor con la ONUDD, Junio 2009.

⁹ *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparency International (TI) ; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi. (2008) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386#.

¹⁰ Tales como el *Índice del Presupuesto Abierto*, el *Indicador de Gobernabilidad en África* de la Comisión Económica de la ONU para África, el *Índice de Integridad Global* y el *Barómetro Global de la Corrupción* de TI.

los resultados en serio y se prepararán para las decisiones difíciles que exija la reforma. Por supuesto, el dominio nacional debe acompañarse de la disposición política a fin de lograr una reforma efectiva.

3.2. Aplicar los indicadores existentes a la CNUCC

Existen muchas herramientas y directrices que pueden aplicarse a los artículos de la CNUCC. En estos trabajos existentes los estados parte pueden encontrar información relativa a las preguntas de la lista y usarla para suplementar sus propias evaluaciones sobre la ejecución de la CNUCC. La siguiente tabla muestra que algunas de estas herramientas se vinculan a los artículos del capítulo 2 de la CNUCC sobre medidas preventivas:

Disposiciones generales (Capítulo 2 sobre medidas preventivas)	Herramientas o directrices exhaustivas (enlaces disponibles en la versión del pdf en línea)
A.5 Prácticas y políticas anticorrupción preventivas	Global Integrity Scorecards (tarjetas de puntuación de Global Integrity) Transparency International's National Integrity Systems Assessments (Evaluaciones de sistemas nacionales de integridad de Transparency International)
A.6 Órgano(s) anticorrupción preventivo(s)	ANCORAGE-NET National Assessment Surveys on Anti-corruption Agencies (Encuestas de evaluación nacional sobre agencias anticorrupción) Transparency International's National Integrity Systems Assessments (Evaluaciones de sistemas nacionales de integridad de Transparency International) Borrador del PNUD: "Metodología para evaluar la capacidad de las agencias anticorrupción para ejecutar funciones de prevención" (próxima publicación)
A.7 Sector público	World Bank Public Officials Survey Diagnostic (Encuesta diagnóstica del Banco Mundial sobre funcionarios públicos) Human Resource Management diagnostic instruments (Instrumentos diagnósticos para la gestión de recursos humanos) Transparency International's CRINIS project (Proyecto CRINIS de Transparency International)
A.8 Códigos de conducta para funcionarios públicos	Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences (Arreglos en base al desempeño para funcionarios civiles antiguos: experiencias de la OECD y otros países)
A.9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública	Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (Gastos públicos y rendición de cuentas financieras (PEFA)) Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) (Evaluación de países en rendición de cuentas y transparencia (CONTACT)) Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) & Quantitative Service Delivery Surveys (QSDS) (Encuestas de seguimiento del gasto público (PETS) y Encuestas cuantitativas de prestación de servicios (QSDS))

A.10 Información pública	Derecho a la información (ver, por ejemplo la Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes del PNUD (Guía para medir el impacto de programas de derecho a la información)) CRINIS (Medición de la transparencia del financiamiento de partidos políticos)
A.11 Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público	Ver la Due Process of Law's (DPLF) Guide to Rapid Assessment and Policy-making for Control of Corruption in Latin American Justice Systems (Guía de la rápida evaluación y formulación de políticas para el control de la corrupción en los sistemas judiciales de Latinoamérica de la Due Process of Law (DPLF))
A.12 Sector privado	Business Environment and Enterprise Performance Survey (Encuesta del ambiente de trabajo y desempeño empresarial) (BEEPS) Publish What You Pay/Publica lo que pagas (PWYP)
A.13 Participación de la sociedad	Ver los indicadores en las Notas de Guía Práctica del PNUD sobre Communication for Empowerment, and Measuring the Impact of Right to Information Programmes (Programas de comunicación para la habilitación y medición del impacto del derecho a la información)
A.14 Medidas para prevenir el lavado de dinero	Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Strategies de la OECD (Estrategias de evaluación de riesgo del lavado de dinero y financiación del terrorismo).

La evaluación integral de una intervención anticorrupción considerará no sólo su calidad bajo la ley (es decir, el marco legislativo o regulatorio; los frenos y equilibrios), sino también su desempeño en la práctica y entre la ciudadanía a quien procura servir. Por ejemplo, puede que un país instituya un moderno sistema del Defensor del Pueblo, con la independencia política necesaria y la facultad de iniciar investigaciones, pero las encuestas domésticas quizás revelen que la mayoría de ciudadanos no confía en tal sistema y se cuestiona su efectividad. Al aplicar indicadores a las preguntas relativas a la CNUCC, los países deben considerar cuidadosamente aquellos que interpreten la ejecución de las disposiciones. Los indicadores que equilibran los estándares basados en reglas con los basados en resultados ofrecen un marco para la recolección de datos más integrales, y pueden ser más eficaces a la hora de señalar cuándo se necesita un ajuste de políticas.

3.3. Generar nuevos datos

Finalmente, ningún país tendrá un cuadro completo de la implementación de todos los artículos de la CNUCC al principio. Aunque se hayan completado algunas evaluaciones que abarquen ciertas áreas de la CNUCC, puede que en otras áreas haya poca o ninguna información. Se pueden diseñar nuevas evaluaciones para cercar la brecha de información.

El desarrollo de nuevas herramientas puede ser útil por varias razones. Primero, las evaluaciones complementarias pueden ayudar a un estado parte a abordar la lista de manera más exhaustiva. Por ejemplo, un gobierno puede percibir, durante el proceso de autoevaluación, que falta información relativa a un área de particular importancia nacional. En este caso, además de tomar nota del asunto en las respuestas, los estados parte pueden remediar este déficit ejecutando una nueva evaluación. Una nueva evaluación es una oportunidad para que los gobiernos hagan su propia contribución al panorama de evaluación anticorrupción y para que centren su atención en los datos nacionales que se orientan específicamente a sus prioridades. Asimismo, cuando un país instiga la realización juiciosa de una

evaluación, se demuestra el compromiso a luchar contra la corrupción. Los países no deben sentirse obligados a realizar nuevas evaluaciones antes de llenar la lista de verificación, especialmente si la capacidad institucional es precaria; por el contrario, las nuevas evaluaciones sólo son útiles tras haber completado el proceso de autoevaluación de la lista.

A efectos de explotar los recursos de evaluación con mayor eficacia, las muchas opciones deben ser pareadas con los objetivos. Los países que busquen diseñar sus propias evaluaciones deben comenzar por examinar detenidamente qué ha sido publicado, para evitar la duplicación e identificar brechas. Acto seguido, se pueden emplear los distintos enfoques de evaluación en el contexto local, en la forma de una nueva investigación.

Todo país que necesite una evaluación ulterior - ya sea que el gobierno haya previamente identificado esta necesidad o que se haya descubierto mediante el proceso de autoevaluación en sí - no tiene por qué reinventar la rueda. Además de las herramientas descritas, en la *Guía del Usuario para Medir la Corrupción*¹¹ del PNUD aparece una descripción completa de una amplia gama de métodos para medir la corrupción. Esta guía describe las herramientas que ya han sido desarrolladas - muchas de las cuales reflejan las características antes descritas - y brinda información sobre cómo usarlas en nuevos contextos. Muchos de los métodos de las herramientas se publican de forma gratuita en Internet y pueden ser adaptados a cualquier país. Casi todos pueden ser individualizados para satisfacer necesidades específicas.

4. Aprovechar las oportunidades

Pese a las inquietudes expresadas en la sección 2, la lista de verificación de la CNUCC presenta oportunidades genuinas. Si se lleva a cabo de forma exhaustiva e inclusiva, el puro proceso de recopilación de datos, y la comunicación eficaz de estos datos por medio de la lista, puede generar muchos beneficios incidentales más allá del simple cumplimiento con un requisito de la Convención. A continuación se detallan algunos.

4.1. Dar prioridad a la reforma anticorrupción

Si se basa en una recopilación de datos rigurosa, la autoevaluación de la CNUCC puede servir como toma de inventario, utilizando una amplia gama de actividades de investigación y monitoreo de la corrupción a fin de identificar las prioridades de reforma. No se espera que ningún país implemente todas las reformas necesarias de manera simultánea, pero es difícil saber por dónde comenzar si no existe una evaluación extensa que registre las fortalezas y debilidades de todo el sistema anticorrupción. Al reunir tal información, el gobierno tendrá un panorama claro de dónde radica el principal problema, y podrá decidir con mayor precisión cuales áreas abordar de forma prioritaria. A fin de que se concreten las prioridades deben ser fijadas por el gobierno en cuestión, y el proceso de autoevaluación es idóneo para ayudar a un gobierno en este sentido. Si el gobierno ya ha fijado sus prioridades mediante una estrategia anticorrupción existente, el proceso de autoevaluación de la lista puede servir para orientar la ejecución o el reajuste.

4.2. Mejorar la coordinación y comunicación en temas anticorrupción

Combatir la corrupción es una tarea de gran envergadura, y exige la colaboración de muchos actores dentro de un sistema determinado. El gobierno no es un órgano homogéneo, sino que está formado por numerosas agencias y actores. Este es el caso especialmente en lo que respecta a la anticorrupción, que suele ser un tema intersectorial e interinstitucional dentro de un estado. Los gobiernos deben estudiar cómo comprometer a estos distintos aliados de forma constructiva a fin de obtener la participación social necesaria para las generalmente muy complejas reformas anticorrupción. Por tanto, para

¹¹ http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

responder a la lista el liderazgo debe determinar cuáles actores deben participar y cómo se puede gestionar tal proceso de forma sostenible.

El sólo acto de contestar a las preguntas de la lista puede facilitar la comunicación y coordinación. Como ninguna entidad es única y directamente responsable por implementar todos los artículos de la CNUCC, resulta imperativo que más de una institución participe en el proceso de autoevaluación de la lista de verificación para poder contar con datos precisos. A efectos de maximizar la eficiencia y efectividad del proceso, las distintas instituciones responsables por las actividades anticorrupción dentro de la estructura gubernamental de un país deben comunicarse y proceder de manera coordinada.

Lo ideal es que múltiples agencias colaboren en la redacción de las respuestas de la lista, formando un equipo diverso y dividiendo el trabajo. Este fue el modelo utilizado en Irak, donde se reunió un equipo formado por el auditor general, el inspector general, un miembro del comité anticorrupción del parlamento, y un representante de la agencia anticorrupción, entre otros, para redactar las respuestas. En Perú, el proceso de la lista fue gestionado por un comité multidisciplinario encabezado por el Ministerio de Justicia. Además, se asignaron puntos focales a agencias relevantes.

Aún si una sola institución es responsable por la lista de verificación, los representantes deberán comunicarse con sus homólogos en otras áreas de la infraestructura oficial. Esto significa que compartirán información y edificarán las bases de una relación para el futuro. En Argelia, por ejemplo, el proceso de autoevaluación fue inicialmente realizado por el Ministerio de Justicia solamente, pero se ejecutó nuevamente en 2008 con el fin de involucrar a los homólogos de otros ministerios en el debate de temas específicos. Una consulta semejante de instituciones estatales es necesaria para aumentar la participación social, lo que ayudará a promover los procesos de reforma examinados por la lista. Las vías de comunicación que se abren mediante el proceso de la lista pueden usarse para otras actividades anticorrupción y para la cooperación y el intercambio de información a futuro.

4.3. Promover el diálogo sobre la reforma nacional

La lucha contra la corrupción no es un esfuerzo reservado para actores estatales, sino que debería comprometer a segmentos varios de la sociedad, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los medios, academia, y grupos comunitarios. En lugar de ser limitada a un grupo de burócratas y políticos, el proceso de autoevaluación puede tomarse como una oportunidad para que la sociedad haga una reflexión crítica sobre el tema crucial de la reforma anticorrupción.

La lista de verificación para la autoevaluación es, por antonomasia, una evaluación hecha por y sobre el gobierno. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que el gobierno trabaje con actores no estatales en el proceso de reunir información. A fin de cuentas, es el gobierno quien decide cómo se evalúa, pero si el proceso se nutre con la participación de un amplio abanico de aliados, la autoevaluación será más legítima en los ojos de la población en general. Este proceso fue empleado en Marruecos, donde el gobierno consultó con grupos de la sociedad civil pero redactó todas las respuestas por sí solo. De igual forma, en Perú el borrador del informe de la lista fue compartido con la sociedad civil, además de someterlo a revisión de sus homólogos (Argentina y Noruega) como parte del programa piloto voluntario para revisar la ejecución de la CNUCC. Cuando las respuestas de la lista se inscriben dentro de un esquema participativo de este tipo, el proceso de autoevaluación en general se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas, y se transforma en parte central de la agenda para prevenir la corrupción, además de ser un ejercicio de evaluación. Más importante aún a efectos de combatir la corrupción, la participación significativa de la sociedad puede demostrar la seriedad del gobierno con relación a la implementación de la CNUCC y, a su vez, aumentar la conciencia e intolerancia de la sociedad por la conducta corrupta.

Independientemente de que el gobierno trabaje con la sociedad civil durante el proceso de autoevaluación de la lista, las organizaciones de la sociedad civil pueden ejecutar su propio proceso de autoevaluación en la forma de un informe paralelo. Aunque estos informes no serán aceptados como versión oficial por la Conferencia de Estados Parte, pueden nutrir la lucha contra la corrupción en cualquier país y ayudar a preparar a los gobiernos para el proceso de revisión que acompañará a la

autoevaluación. Los llamados “gap analysis” (análisis de brechas) ya han sido realizados en muchos países por distintos actores, y con ellos se ha evaluado dónde radican las brechas en la ejecución de la CNUCC. Contestando a las preguntas de la lista, las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar un análisis de mayor relevancia y enfoque sobre la ejecución de la CNUCC.

4.4. Preparar el terreno para la reforma

Los gobiernos no son monolíticos - a menudo incluyen tanto a los simpatizantes como a los escépticos de la reforma. La lista de verificación puede ser una herramienta para los reformistas, ofreciéndoles una oportunidad para expresar sus inquietudes en materia anticorrupción de forma escrita. Luego de que el proceso de la lista se haya completado, los resultados pueden servir como prueba de que los reformistas pueden mantenerse firmes ante las dudas de por qué es necesaria la reforma. Como la lista de verificación es un proceso respaldado por la ONU, puede ofrecer a los reformistas una ventaja a la hora de convencer a otros, así como la garantía del apoyo internacional. La lista de verificación tal vez sea uno de los primeros pasos que un país puede tomar en torno a la evaluación formal de su lucha contra la corrupción, y puede ser un catalizador para efectos mucho más importantes.

4.5. Iniciar procesos de monitoreo más amplios

El proceso de responder a la lista puede ser el primer paso en el desarrollo de procesos de monitoreo anticorrupción sistemático. Los países que se comprometen a abatir la corrupción y mejorar la gobernabilidad deben forzosamente invertir recursos significativos en esta iniciativa y, como resultado - como sucede con cualquier proceso de políticas basado en pruebas - el monitoreo y evaluación periódicos de estos esfuerzos son vitales para garantizar que estos recursos logren el impacto deseado. Un monitoreo periódico permite la realización de los ajustes necesarios de forma oportuna. Por otra parte, puede ayudar a los Estados parte a cumplir con la obligación contemplada en la CNUCC de evaluar periódicamente las medidas jurídicas y administrativas destinadas a prevenir y abatir la corrupción (Art. 5,3). Al procurar pruebas que avalen sus respuestas a las preguntas de la lista, los estados parte se ven obligados a examinar sus procesos formales e informales - basados en evidencia - para la prevención de la corrupción. Después tienen la oportunidad de sistematizar y reglamentar la recopilación y manejo de datos para el futuro. Como tal, los sistemas o instituciones de manejo de información nacional deben ser incorporados al proceso de autoevaluación, en casos donde no lo fuera. En el mejor de los casos, el proceso de autoevaluación presenta una oportunidad para que el enfoque pase de ser una simple recopilación de datos, y para integrar el proceso técnico a una estrategia más amplia, basada en pruebas, para combatir la corrupción.

4.6. Evaluar las necesidades de asistencia técnica

Actualmente existen pocas herramientas para ayudar a los países a evaluar qué necesitan en función de asistencia técnica dentro de un campo temático específico. En este aspecto, la lista no tiene precedentes, ya que permite a los estados analizar qué se requiere para ayudarlos a hacer cumplir un estándar internacional, así como también se les permite usar esta información en el diálogo con donantes. Esto va de conformidad con el espíritu de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*, que promueve el dominio nacional como uno de sus principios fundamentales. Asimismo contribuye al desarrollo previsto de marcos nacionales de asistencia técnica multianuales para la CNUCC, según fue convenido por los estados parte en su segunda conferencia en 2008 (Resolución 2/4).¹² Con miras a facilitar la gestión puntual de la asistencia técnica, los gobiernos deben comunicarse directamente con los donantes y no sólo mediante la entrega de informes de autoevaluación a la ONUDD. Esta asistencia puede tomar la forma de apoyo para el desarrollo de las evaluaciones descritas en la sección 3 del presente informe.

¹² http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/session1/V0780751s.pdf.

Naturalmente queda por verse en qué medida la lista de verificación podrá efectivamente solicitar información sobre tales necesidades y qué tan útil será dicha información para los gobiernos y donantes. Como la lista está diseñada principalmente para informar sobre el cumplimiento, es posible que no tenga el formato adecuado para recopilar tal información. Los donantes y gobiernos aliados deben trabajar en conjunto para complementar estos resultados con otras herramientas o información de otras fuentes, especialmente aquellas herramientas más idóneas para la evaluación de debilidades sistémicas no capturadas por la lista, o las que aborden los requisitos que son más difíciles de identificar para un país por sí solo. No obstante, la lista promueve el cumplimiento de la *Declaración de París*, ya que impulsa la identificación de necesidades de asistencia por parte de los países.

5. Pasos siguientes

La lista de verificación para la autoevaluación puede ser el catalizador de los pasos siguientes y originar el establecimiento de evaluaciones sostenibles de la corrupción y de los sistemas anticorrupción, encabezadas por el país en cuestión, y por cuyos resultados rinda cuentas el escalafón superior. Aunque no sea factible a corto plazo, anclar el proceso de autoevaluación dentro de un ciclo institucionalizado de investigación, consultas, y formulación de políticas debe ser un objetivo para los estados parte a largo plazo. Si se dispone una iniciativa sensata para aprovechar las oportunidades que brinde la lista de verificación, los estados parte y el movimiento internacional anticorrupción verán los efectos, independientemente de la forma que tome el futuro mecanismo de revisión.

A corto plazo, los estados parte y los donantes pueden estar a un paso más cerca de lograr un proceso de autoevaluación ampliamente efectivo y riguroso, si hacen lo siguiente:

5.1. Comunicar la importancia de la autoevaluación de la CNUCC

La autoevaluación de la CNUCC constituye una importante oportunidad para que los gobiernos presenten sus esfuerzos anticorrupción a sus homólogos y desplieguen una disposición política genuina para la reforma. Sin embargo, no todos los actores gubernamentales verán los beneficios de forma inmediata. Los gobiernos deben tomar la iniciativa y comunicar a otros actores estatales - así como a la ciudadanía - la importancia del proceso de autoevaluación. Los gobiernos deben enfatizar la importancia de la reforma anticorrupción, y el papel clave que desempeña la lista de verificación. Si los gobiernos no actúan a la altura del reto, serán los donantes quienes expresen categóricamente las oportunidades y obligaciones de la CNUCC.

5.2. Usar la lista de verificación para la priorización nacional de la reforma

Aunque la plena ejecución de la CNUCC en su totalidad sería ideal, es poco realista esperar que los países implementen todos los artículos de forma simultánea. Por ello, la priorización es una necesidad, y la información reunida por la lista de verificación puede y debe ofrecer una guía en este sentido. Esta información puede revelar los sectores o instituciones que son prioridades para la reforma. Los donantes y gobiernos podrán identificar estas prioridades revisando las respuestas a la lista de verificación, lo que los ayudará a tomar decisiones cruciales en cuanto a cuáles serán las próximas áreas de reforma.

5.3. Usar la lista de verificación para fomentar el diálogo interinstitucional

La ejecución exitosa de la CNUCC en general y la reforma anticorrupción y de gobierno en particular dependen de la participación de muchos actores de relevancia. Estos deben ser consagrados como aliados en el proceso de reforma desde el principio, a modo de garantizar la participación social. Por

tanto, los países deben extender la participación a todas las instituciones estatales relevantes y demás. Como mínimo, los gobiernos deben consultar con todas las ramas gubernamentales, y publicar los resultados de la lista al final. Esto mejorará la rendición de cuentas y presentará un cuadro más completo de las prácticas actuales.

5.4. Usar la lista de verificación para la identificación de necesidades de asistencia

La lista de verificación para la autoevaluación es una valiosa herramienta que facilita el proceso mediante el cual los gobiernos informan a los donantes de sus necesidades de asistencia técnica, de conformidad con la Declaración de París. La información reunida por la lista de verificación puede ser parte de un proceso más amplio de diálogo con los donantes, y de un proceso de identificación de las necesidades de asistencia, encabezado por el país. Como tal, facilitará el dominio local de los resultados. Por tanto, los gobiernos deben estudiar cuidadosamente las deficiencias que identifiquen a través de la lista, y lo que necesitan de los donantes para remediarlas. Los donantes, por su parte, deben solicitar que esta información se integre a sus consultas con los gobiernos aliados. También deberían tomar en serio las necesidades estipuladas en la lista, al tiempo que se analiza la asistencia técnica que tal vez no se incluya en el informe, como por ejemplo la que no beneficie a la institución encuestada (p.ej., la rama ejecutiva) o la que puede ser útil, pero no obvia, para el gobierno (p.ej., asistencia para combatir debilidades sistémicas). Por otra parte, los donantes deben alinear su trabajo en materia de gobernabilidad y anticorrupción en los Estados parte con las necesidades expresadas mediante la lista. Si el informe de autoevaluación aún no se ha completado, los donantes deberían apoyar el proceso en sí en la medida de lo posible. Para facilitar este proceso, la ONUDD debería incluir, en la lista de verificación revisada, espacio para que los Estados parte expresen sus prioridades de asistencia técnica.

5.5. Usar la lista de verificación como instrumento de la sociedad civil

Aunque el gobierno esté o no preparado para emprender un proceso inclusivo y transparente de autoevaluación con la lista, la sociedad civil desempeña un papel importante. La sociedad civil debe trabajar con los estados parte en el proceso de la lista tanto como le sea posible. Más allá de esto, y especialmente en casos en que el compromiso del gobierno con los procesos consultativos sea limitado, los donantes pueden apoyar a las organizaciones de la sociedad civil a modo de responder a las preguntas de la lista independientemente de los gobiernos, proveyendo así una segunda perspectiva sobre la ejecución de la CNUCC. Tal informe preparará al gobierno para el proceso de revisión, y les brindará a los observadores externos un cuadro más completo del movimiento anticorrupción del país. Si se usa la lista como una guía, la evaluación será de mayor relevancia para la CNUCC y para aquellos involucrados en el proceso. Dicha investigación no debe reemplazar el apoyo de los donantes para las iniciativas gubernamentales anticorrupción, que son de igual importancia en la lucha contra la corrupción. Por su parte, la ONUDD debe instar a los Estados parte a que también sometan respuestas de aliados no gubernamentales, tales como OSC, para algunas de las porciones de la lista, o que reciban aportes de las OSC directamente. Esto mejoraría en gran medida la validación de la información de la lista.

6. Referencias

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2009, *Donor approaches to governance assessment: 2009 sourcebook*, París: OECD.

<http://www.oecd.org/dataoecd/25/12/42472200.pdf>

Peñailillo, M 2009, “¿Cuán preparados estamos para evaluar la real implementación de las convenciones anticorrupción? Lecciones desde las Américas,” *U4Issue 2009:3*, Bergen: Chr. Michelsen Institute/U4

<http://www.cmi.no/publications/file/?3362=cuan-preparados-estamos-para-evaluar-la-real>.

Anexo:

Experiencia del Grupo árabe de expertos gubernamentales para la autoevaluación de la CNUCC

Introducción

El Grupo árabe de expertos gubernamentales (AGEG, por sus siglas en inglés) para la autoevaluación de la CNUCC es un mecanismo regional establecido y apoyado por el Programa Regional del PNUD sobre Gobernabilidad en los Países Árabes (UNDP-POGAR, por sus siglas en inglés), en colaboración con la ONUDD. Esta iniciativa fue diseñada como respuesta a la petición de los representantes de cinco países árabes necesitados de capacitación y apoyo técnico para responder a la lista de autoevaluación de la CNUCC.

Composición

El AGEG está compuesto por funcionarios gubernamentales que han sido oficialmente nominados por sus gobiernos, según criterios preestablecidos. A la fecha, el AGEG incluye funcionarios de 17 países.¹³

Objetivo:

El propósito general del AGEG es mejorar la capacidad de los países árabes para evaluar la ejecución de la CNUCC, con miras a fundamentar las decisiones sobre políticas y las iniciativas de reforma a través de la identificación de brechas, necesidades de asistencia técnica y prioridades.

Actividades

A la fecha, el AGEG ha realizado las siguientes actividades:

- El 1^{er} Seminario de Capacitación (Amman, del 17 al 18 de diciembre de 2007): Los participantes fueron introducidos a la lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC, desarrollada por la ONUDD en 2007 de conformidad con la resolución de la Primera Sesión de la Conferencia de estados parte (CEP I) a la CNUCC (Mar Muerto, del 10 al 14 de diciembre de 2006); aprendieron a usar la lista de verificación y examinaron las disposiciones obligatorias de la CNUCC y las preguntas relacionadas de la lista en detalle. La capacitación fue organizada en colaboración con la ONUDD.
- 1^{era} Sesión de Trabajo (Mar Muerto, 21 de enero de 2008): Los participantes revisaron el avance del trabajo, en preparación de los Informes de país sobre la autoevaluación de la CNUCC. Además de Jordán y Argelia, cuatro países adicionales completaron los informes, y Argelia revisó y mejoró el contenido. Los seis informes fueron presentados en la CEP II (Bali, del 28 de enero al 1ero de febrero de 2008). La sesión fue organizada en colaboración con la ONUDD.
- 2^{do} Seminario de Capacitación (Casablanca, del 21 al 22 de abril de 2008): Los participantes examinaron un cuestionario piloto sobre la ejecución de la CNUCC, que fue desarrollado por el UNDP-POGAR. Ofrecieron aportes para mejorar la herramienta y convinieron usarlo en el contexto del AGEG para fundamentar los esfuerzos de ejecución de la CNUCC mediante la identificación de brechas relacionadas y necesidades de asistencia técnicas y prioridades. La capacitación fue organizada en colaboración con la ONUDD.

¹³ Argelia, Bahreín, Egipto, Irak, Jordán, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, los territorios ocupados de Palestina, Sudan, Túnez, Qatar, EAU, y Yemen.

- 2^{da} Sesión de Trabajo (Rabat, 3 de abril de 2009): Los participantes examinaron la nueva y mejorada lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC, cuya aprobación será debatida durante la CEP III (Doha, del 9 al 13 de noviembre de 2009), señalando que los aportes y lecciones de la experiencia del AGEG contribuyeron a mejorar la lista de verificación en primer lugar. También ofrecieron aportes en preparación para un proceso de revisión más minucioso a nivel nacional. La sesión fue organizada en colaboración con la ONUDD.
- 3^{er} Seminario de Capacitación (Gammarth, 24 de junio de 2009): Los participantes ofrecieron aportes a la nueva y mejorada lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC y se les presentó los nuevos enfoques para la evaluación de la corrupción, incluyendo conceptos, herramientas y desafíos con miras a (i) ayudar a los países árabes a responder mejor a la nueva lista, que requiere información más detallada sobre la implementación de la CNUCC, y (ii) promover un enfoque a la autoevaluación de la CNUCC más basado en pruebas.

Resultados clave

Al día de hoy, el trabajo del AGEG ha logrado crear una dinámica regional que ayudó a 14 gobiernos árabes a comprender y utilizar mejor la lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC. De hecho, el número de gobiernos árabes que responden a la lista de verificación aumentó de 2 países a principios de 2008 a 10 en 2009,¹⁴ con varias implicaciones para la ejecución de la CNUCC en la mayoría de estos países. En cada caso, los participantes del AGEG ya sea o dirigieron o desempeñaron un papel clave en el proceso de autoevaluación de la CNUCC del país en cuestión, incluido la concienciación entre los funcionarios de alto rango sobre la lista y su importancia. Además de esto, se han documentado varios ejemplos de éxito. A continuación se incluyen cuatro:

- Usar la lista de verificación para mejorar la coordinación a nivel nacional: El ejemplo de Marruecos: Partiendo de los ejemplos de Jordán y Argelia, que fueron compartidos en el marco de la AGEG y que mostraron, respectivamente, las ventajas de la coordinación nacional de amplio alcance entre los órganos gubernamentales con respecto a la autoevaluación de la CNUCC, y las desventajas de la falta de coordinación, Marruecos estableció un comité nacional de “coordinación y redacción” nacional para completar el proceso de autoevaluación de la CNUCC. El comité incluía representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Modernización del Sector Privado, Ministerio de Asuntos Generales y Económicos, y la Agencia Central para la Prevención de la Corrupción. El comité usó la lista de verificación y se benefició de la capacitación y el apoyo brindado dentro del marco del AGEG. Esto le permitió a Marruecos completar el proceso de autoevaluación de la CNUCC y entregar el informe resultante a la Secretaría de la Conferencia de Estados parte en la ONUDD, en Viena el 10 de agosto de 2009.
- Expandir el ejercicio de autoevaluación a modo de incluir a la sociedad civil: El ejemplo de Kuwait: Aunque se tardó en concluir el ejercicio de autoevaluación, Kuwait fue el primer país en la región y en el mundo [según información disponible en el PNUD] en extender formalmente la participación a actores de la sociedad civil en el comité nacional que gestionaba el proceso de autoevaluación de la CNUCC, utilizando la lista de verificación y los conocimientos adquiridos en el contexto del AGEG. De hecho, individuos no relacionados con el gobierno participan en las reuniones y encabezan distintos aspectos del trabajo del comité que también es apoyado por los representantes de Kuwait ante el AGEG. Esta iniciativa fue apoyada y será puesta en marcha con la asistencia técnica del Banco Mundial.
- Ampliar el alcance de la lista de verificación: El ejemplo de Irak: Iraq reconoció la necesidad de realizar una evaluación exhaustiva de las brechas en la ejecución de la CNUCC a fin de guiar el desarrollo y la ejecución de su estrategia nacional anticorrupción. Como corresponde, el gobierno iraquí estableció formalmente un grupo de trabajo nacional para dirigir la

¹⁴ Esos países incluyen Argelia, Egipto, Irak, Jordán, Líbano, Mauritania, Marruecos, Qatar, Túnez y Yemen.

autoevaluación de la CNUCC usando el cuestionario exhaustivo de la autoevaluación, que fue desarrollado dentro del marco de la AGEG. Conforme a los resultados de la evaluación, los grupos de trabajo nacionales establecieron subgrupos, y se centraron en áreas técnicas específicas estipuladas en la CNUCC, para responder a las brechas identificadas. Esta iniciativa fue apoyada y será implementada con la asistencia técnica conjunta del PNUD y la ONUDD.

- Una combinación de todo lo anterior y más: El ejemplo de Yemen: Yemen presenta un ejemplo que combina, en cierta medida, las tres historias anteriores. Yemen aprendió de las experiencias presentadas en el AGEG y estableció un comité nacional para gestionar el proceso de autoevaluación y de hecho entregó el informe durante la segunda sesión de la Conferencia de estados parte celebrada en Bali (Indonesia) a principios de 2008. También involucró en el proceso a actores no gubernamentales, aunque de forma indirecta, mediante la Autoridad Nacional Suprema para Combatir la Corrupción. Finalmente, se estableció un grupo de trabajo nacional para desarrollar y apoyar la implementación de la estrategia anticorrupción nacional. Estas iniciativas y otras relacionadas son respaldadas y serán implementadas con la asistencia técnica de varios actores, incluidos GTZ, PNUD, y el Banco Mundial, entre otros.

Prospectos para el futuro

Durante los próximos tres años, el PNUD y sus aliados, particularmente la ONUDD, continuarán apoyando el desarrollo de la capacidad de los países árabes para diseñar, implementar y usar las evaluaciones anticorrupción de manera detallada y contextualizada, con un enfoque en la nueva y mejorada lista de verificación para la autoevaluación de la CNUCC. Esto ayudará a estos países a cumplir con sus obligaciones de autoevaluación frente a la Conferencia de Estados Parte y a responder mejor a los requerimientos de la ejecución de la CNUCC, especialmente los del artículo 5, párrafo 3, que urge a los Estados parte a “evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y medidas administrativas relevantes con miras a determinar su aptitud para prevenir y combatir la corrupción”. Simultáneamente, el PNUD también buscará expandir este modelo de éxito para establecer y apoyar a otro grupo regional con respecto a las autoevaluaciones de la CNUCC, con miras a alentar el desarrollo de un lenguaje común entre los aliados anticorrupción, desde sectores gubernamentales a los no gubernamentales, y de conformidad con los resultados de la evaluación en base a pruebas de la ejecución de la CNUCC y quizás, a largo plazo, de los esfuerzos anticorrupción más generales.

Para mayor información, diríjase a Arkan EL SEBLANI (Especialista Legal del Programa, UNDP-POGAR) escribiendo a arkan.el-seblani@undp.org.

Abstract

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) le ofrece a los estados parte un marco singular para fortalecer su capacidad para prevenir y combatir la corrupción. La lista de verificación para la autoevaluación, formulada como parte del mecanismo de revisión para la Convención, es uno de los pocos métodos de evaluación en que el país provee su propia información, maximizando su dominio del proceso. Por otra parte, la lista puede crear efectos incidentales y producir varios resultados positivos en virtud de los procesos de evaluación de la corrupción y la gobernabilidad. Sin embargo, conviene garantizar que el exitoso resultado de la lista no pase desapercibido. La valiosa información recopilada por la lista debe emplearse para la reforma en y por el país en cuestión. Lograr su máximo potencial requiere de un compromiso concreto y a largo plazo por parte del gobierno en sus estratos superiores, y el apoyo concertado de los donantes. El presente informe sintetiza los potenciales beneficios y retos que presenta la lista de verificación; también se indican recomendaciones para los estados parte, donantes y la ONUDD a fin de garantizar que se obtengan los beneficios.