

La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: Implicaciones de la implementación de la CNUCC

En muchos países con corrupción generalizada, los gobiernos han elaborado extensas estrategias nacionales anti-corrupción para enfrentar este fenómeno. Los resultados, sin embargo, han sido mixtos. Este *U4 Brief* sostiene que los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) debieran tener una visión estratégica al “formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción” tal como lo estipula el Artículo 5. Los autores sostienen también que políticas anticorrupción pueden ser llevadas a la práctica en muchas formas distintas y que no son limitadas sólo a estrategias nacionales anti-corrupción.

Políticas coordinadas contra la corrupción como puerta de entrada para la implementación de CNUCC

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) está considerada como un marco de referencia para combatir la corrupción, un marco único por su exhaustiva cobertura, basado en una comprensión común de una amplia gama de Estados Parte. Si bien proporciona nuevas oportunidades y orientaciones para las políticas y medidas anticorrupción, también plantea considerables desafíos nuevos, por ejemplo, la tentación de aplicar demasiadas medidas anticorrupción al mismo tiempo.

Proporcionando orientaciones para el desarrollo de enfoques nacionales anticorrupción así como para la implementación de la CNUCC misma, el Artículo 5 (1) estipula que “*cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.*”

En este artículo queda reflejada la convicción de los Estados Parte de que las medidas anticorrupción deben estar incluidas en políticas coordinadas en lugar de realizarse de forma aislada. También se reconoce que los enfoques anticorrupción no pueden limitarse sólo a soluciones tecnocráticas. Más bien, se reconoce que el trabajo anticorrupción tiene una inherente naturaleza política. Además, en el Artículo 5 queda reforzado el espíritu de la Convención para que la prevención y lucha contra la corrupción no se considere un fin en sí mismo, sino que se haga con el objetivo de promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos. Por lo tanto, las políticas anticorrupción se enfrentan al reto no sólo de construir puentes que unan las esferas de la prevención y de la persecución penal, sino que también deben unirlas de forma adecuada a otras políticas y reformas cuyo objetivo



Anti-
Corruption
Resource
Centre
www.U4.no

Karen Hussmann
karen.hussmann@gmail.com
y
Hannes Hechler, U4/CMI
hannes.hechler@cmi.no
Descargue este *U4 Brief* en
www.U4.no/themes/uncac

sea fortalecer los sistemas nacionales para la gobernabilidad. Como disposición preventiva fundamental, el Artículo 5 hace hincapié en un enfoque estratégico y constituye una puerta de entrada a la implementación del conjunto de disposiciones de la CNUCC.

El U4 Anti-Corruption Resource Centre, por lo tanto, consideró relevante estudiar las experiencias de políticas nacionales anticorrupción ya existentes, y analizar qué puede aprenderse de ellas con miras hacia la implementación de la CNUCC. De entre las múltiples formas que pueden adoptar las políticas anticorrupción, en el presente estudio se analizó la experiencia de seis países (Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia) que han aplicado políticas o estrategias anticorrupción explícitas.

Los principales objetivos del presente estudio fueron examinar cómo los países han afrontado hasta el momento los desafíos que plantean la elaboración e implementación de políticas anticorrupción; analizar qué puede extraerse de estas experiencias; e identificar los asuntos que en el futuro los Estados Parte y los organismos cooperantes (nos referimos a agencias donantes) deberán tener en cuenta en la elaboración de políticas.

Desafíos en la construcción de políticas anti-corrupción

La elaboración de las políticas anticorrupción no consiste en un proceso muy racional con objetivos fijos que los tecnócratas expertos controlen para alcanzar resultados previstos

o declarados. Mientras que lo mismo es válido para otros campos de políticas públicas, las políticas anticorrupción constituyen procesos particularmente complejos, ya que afectan distintos sectores y múltiples instituciones de un país y de su sistema de gobernabilidad. Las políticas suelen ser creadas por una diversidad de actores con múltiples objetivos políticos, que con frecuencia entran en conflicto y a veces cambian. Además, las políticas pueden complementarse y fortalecerse mutuamente, o competir entre sí.

Al contrario de lo que en general se piensa, la elaboración de políticas anticorrupción no sigue un modelo lineal en el que la implementación se concibe simplemente como la implementación de documentos del gobierno. Más bien, los procesos políticos son interacciones dinámicas, con múltiples procesos de retroalimentación permeados por cuestiones políticas y de poder que influyen en los enfoques tecnocráticos, e incluso los dominan. Por lo tanto, las interacciones entre los que promueven las reformas y sus adversarios, éstos últimos temiendo restricciones a sus intereses (ilícitos) y a su acceso al poder, tienen consecuencias imprevistas para los objetivos de las políticas, y exigen ajustes y medidas correctoras a lo largo del proceso de implementación.

Es importante destacar además que, con frecuencia, las disposiciones de la CNUCC se implementan mediante una serie de políticas transversales bajo los auspicios de distintos ministerios y otros organismos públicos. Durante el ciclo político de un gobierno, dichas políticas cobran mayor o menor importancia en la agenda política según las prioridades del momento, el liderazgo de la institución responsable y factores del entorno político.

Diferentes tipos de políticas anticorrupción

Cada país del mundo se enfrenta a los retos y riesgos relacionados con el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, las formas en que ésta se propaga y se reproduce en una sociedad determinada varían enormemente y también existen grandes diferencias en cómo escogen los gobiernos qué hacer frente a la corrupción. No obstante, se puede distinguir una serie de enfoques en los que se observan características comunes:

Algunos países han optado por desarrollar amplias estrategias nacionales contra la corrupción – algunas de las cuales contienen centenares de medidas – mientras que otros adoptan políticas más selectivas enfocadas en mejorar la integridad, transparencia y rendición de cuentas de determinadas áreas clave de la administración pública. Otros países, a su vez, han preferido integrar las medidas anticorrupción en reformas más amplias del sector público, lo cual es particularmente el caso en los procesos de reconstrucción de países post-conflicto. Asimismo, algunos países han lanzado agendas de transparencia legislativa y anticorrupción con el objetivo de mejorar debilidades sistémicas en sus legislaciones. Estos países suelen encargar la implementación de los cambios legales a instituciones ya existentes. Y otros países aún han usado enfoques legislativos a fin de cumplir con tratados internacionales, como es el caso en los procesos de integración a la Unión Europea. Cabe destacar, sin embargo, que las líneas que separan estos enfoques no están claras, y en la práctica es común encontrar una combinación de ellos.

Experiencia nacionales de estrategias anticorrupción

Tal como se mencionó antes, el Informe de U4 “*La construcción de políticas anticorrupción en la práctica*” analizó en detalle la experiencia de seis países con respecto a sus estrategias anticorrupción. A pesar de que no se pueden generalizar los resultados, es bien probable que éstos sean relevantes también para otros países con experiencias similares.

Con respecto a los principales resultados, llama la atención primeramente que la respuesta política a lo que se percibe como corrupción generalizada consistió en la mayoría de los países en el desarrollo de una política o estrategia anticorrupción nacional de amplio alcance. Sin embargo, en la mayoría de ellos este enfoque no ha mostrado ser demasiado exitoso por varias razones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- **No se ha prestado suficiente atención a la dimensión política de las políticas anticorrupción:** en particular, la voluntad política en las altas esferas que dio lugar a las estrategias anticorrupción no pudo mantenerse desde el principio hasta el fin del ciclo gubernamental, por no hablar de su continuación luego de nuevos gobiernos.
- **Los organismos responsables de la implementación no han sido “dueños” de las estrategias:** los líderes políticos de los ministerios y los organismos públicos que tienen que implementar la mayor parte de las medidas incluidas en estas políticas y estrategias no participaron activamente en su diseño. Por ende, los acuerdos políticos y el compromiso adquirido fue débil.
- **La tensión entre los enfoques integrales y focalizados todavía no se ha resuelto:** la mayoría de las estrategias anticorrupción no eran estratégicas. No establecieron claras prioridades ni consideraron una implementación en secuencia entre organismos, permitiendo así realizar pruebas piloto y ajustarse a los medios y recursos.
- **El organismo coordinador con frecuencia careció de autoridad:** los organismos públicos responsables de la coordinación y seguimiento de las estrategias anticorrupción suelen carecer de autoridad, apoyo político o capacidad para alentar u obligar a los principales ministerios a implementar las medidas previstas e informar sobre su progreso.
- **La ausencia de asesoría y tutoría técnica continuas:** los organismos públicos que deben implementar las medidas anticorrupción con frecuencia carecían de los medios necesarios para “insertar” dichas medidas en sus operaciones diarias, y los principales organismos anticorrupción a menudo no contaban con la capacidad de resolver esta situación.
- **El seguimiento y la evaluación se han ignorado casi por completo:** las auto-evaluaciones no aportaron resultados y ni siquiera se previó realizar revisiones externas de los progresos, por ejemplo, a través de los parlamentos, institutos de investigación o universidades.
- **Falta de información y comunicación con los actores relevantes:** la falta de información para – y comunicación con – los organismos responsables de la implementación, los políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos, dificultaron que se generara un debate político continuo. Por lo tanto, faltó

la presión política que hiciera que avancen las políticas anticorrupción.

- **El papel de los organismos cooperantes ha sido problemático:** a pesar de su importante apoyo, estos con frecuencia no han ayudado a los países receptores a remediar de forma creativa los defectos antes mencionados. Asimismo, con frecuencia carecen en el terreno del conocimiento experto superior que ayude a identificar vías alternativas y que aporte orientaciones adecuadas.

Estos resultados principales no sugieren que en cada uno de los países estudiados no haya actores serios con una firme convicción de la necesidad y utilidad de las estrategias anticorrupción y que participen activamente en el combate contra este fenómeno. Más bien, lo que nos indican es que las estrategias anticorrupción, en su forma actual, pueden desviarse fácilmente y convertirse en empresas demasiado ambiciosas e inmanejables. El análisis de algunos elementos clave para la elaboración de políticas ofrece información de las causas que provocan esta situación:

En relación con la **apropiación nacional**, las políticas y estrategias anticorrupción efectivamente se basan en la voluntad política inicial y tienen marcados claramente objetivos políticos. Éstos, sin embargo, tienden a concentrarse en fortalecer el poder del gobierno y mantener el status quo. Asimismo, los procesos democráticos formales han influido de forma positiva, ya que han permitido que los ciudadanos expresen su demanda de políticas anticorrupción. Sin embargo, la ausencia de mecanismos para la participación continua a lo largo del ciclo completo de estas políticas, impide que los esfuerzos anticorrupción sean efectivos.

En su **contenido**, la mayoría de las políticas y estrategias anticorrupción que se han estudiado se centran en las normas e instituciones, con efectos limitados sobre el desempeño. El importante desajuste entre la naturaleza política del problema y las soluciones tecnocráticas lleva fácilmente a que las intervenciones sean superficiales. Además, las soluciones previstas no se basan en diagnósticos adecuados de las causas del problema y, con frecuencia, éstos ni siquiera existen. Asimismo, la integración con otras políticas y reformas centrales de gobernabilidad existe sobre el papel, pero no en la práctica. Finalmente, se notó que abordar los riesgos de la corrupción en la ayuda al desarrollo no ha formado parte de las estrategias anticorrupción.

En cuanto a la **implementación, coordinación y monitoreo**, es preocupante sobre todo destacar que esta fase crucial del ciclo de las políticas no recibe la suficiente atención política y operativa. El liderazgo y la supervisión con frecuencia se caracterizan por un desajuste entre las capacidades institucionales y los objetivos ambiciosos. Asimismo, no queda claro cómo se supone que va a funcionar un enfoque de auto-reforma mediante la auto-evaluación tomando en cuenta que naturalmente las instituciones tienden a resistirse al cambio. Por último, aunque también importante, la ausencia de seguimiento significativo y de evaluación participativa parece convertir las políticas anticorrupción en tigras de papel.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el rol de los tratados anticorrupción internacionales: mientras que indudablemente han servido de catalizadores de la reforma legal, se ha prestado poca atención a su implementación, tanto para evitar la distorsión de las regulaciones que implementan estas leyes, como para ponerlas en práctica de forma efectiva.

Implicaciones de la implementación de la CNUCC

Con respecto a la implementación de la CNUCC varias implicaciones pueden ser derivadas del Informe de U4, relevantes para distintos actores incluyendo los gobiernos, parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, medios, y organismos cooperantes. Sin embargo, este *U4 Brief* se dirige particularmente hacia los Estados Parte que pueden pedir asistencia técnica para la implementación de la CNUCC y hacia los organismos cooperantes que ofrecen tal asistencia. Así U4 aspira a hacer una contribución específica para acercar la demanda y la oferta de asistencia para implementar la CNUCC.

Consideraciones para los Estados Parte

En primer lugar, parece muy importante que los Estados Parte admitan la necesidad de establecer acuerdos políticos internos de alto nivel con el fin de desarrollar una visión estratégica sobre cómo luchar contra la corrupción. El desafío reside en hacer que el marco político anticorrupción sea verdaderamente “estratégico,” en lugar de elaborar largas listas de deseos. Con este propósito, también resulta importante reconocer que no hay soluciones predefinidas o definitivas, y que más bien hay preguntas pertinentes que los Estados Parte podrían tomar en cuenta antes de empezar a diseñar su marco político anticorrupción, tales como:

- ¿Es factible y deseable una sola estrategia anticorrupción, o debiera elegirse un enfoque alternativo de políticas coordinadas? Qué condiciones influyen en esta decisión?
- ¿La integración con políticas y reformas centrales gubernamentales sería una alternativa posible y viable?
- ¿Constituyen los enfoques sectoriales una alternativa? En caso afirmativo, ¿bajo qué condiciones? ¿Complementarían o sustituirían un enfoque nacional integral?
- ¿Cómo se puede conseguir establecer prioridades y una secuencia adecuados? ¿Cómo se puede lograr un balance entre cobertura nacional y pruebas piloto?
- ¿Podría el seguimiento de las políticas y reformas en curso, desde la perspectiva anticorrupción, ayudar a fortalecer la prevención anticorrupción?
- ¿Qué tipo de arreglos institucionales para la implementación y coordinación es necesario para el enfoque escogido?
- ¿Qué tipo de acuerdo político es necesario para la(s) opción(es)? ¿Cómo se pueden convertir políticas anticorrupción en políticas del Estado las cuales idealmente sobrevivan el ciclo político de un solo gobierno?

No importa de qué marco anticorrupción se trate, los resultados de este estudio sugieren que los Estados Parte podrían plantearse fines y objetivos más modestos, modalidades de implementación más firmes, arreglos de implementación más claros, y un orden concreto de prioridades, sobre todo incluyendo los temas que constituyen batallas que pueden ganarse a corto o mediano plazo (por ejemplo la prestación de servicios en áreas clave).

Finalmente, luchar contra la corrupción afrontándola directamente puede no ser el enfoque más conveniente en todos los contextos. Más bien, surge la cuestión si no podría ser más prometedor un enfoque que se centre en antidotos ampliamente aceptados contra la corrupción, como son la transparencia y la rendición de cuentas. También, los Estados

Parte deberían definir si desean formular un enfoque “negativo,” esto es, anticorrupción, o un enfoque “positivo,” o sea, a favor de la integridad y la transparencia.

Consideraciones para la oferta de asistencia técnica por parte de los organismos cooperantes

En relación con los organismos cooperantes, hay una serie de asuntos que éstos deben considerar cuando diseñen y decidan ayudar a los Estados Parte a implementar la CNUCC, una vez más en particular el Artículo 5:

- Primero y ante todo, deberían usar y promover la CNUCC como un compromiso jurídico y político internacional y vinculante para avanzar en la gobernabilidad.
- Deberían reconocer el Artículo 5 como “puerta de entrada” a la implementación de la CNUCC, pero no como una obligación automática de desarrollar una única estrategia anticorrupción. Deberían ayudar a los Estados Parte a identificar distintas opciones de marcos políticos coordinados y proporcionarles información, basada en la experiencia, sobre sus ventajas y desventajas
- Los organismos cooperantes deben esforzarse al máximo para fortalecer los vínculos entre las reformas anticorrupción y las de gobernabilidad. Esto supone superar determinadas visiones “silo” que todavía existen en enfoques sectoriales específicos, así como entre los expertos que trabajan en ellos. Es esencial integrar o “incorporar transversalmente” componentes anticorrupción específicos en las reformas principales, como también lo son la formación y la tutoría continuadas de especialistas sectoriales sobre los enfoques anticorrupción.
- En los países donde operan, los organismos cooperantes deberían promover un diálogo abierto y transparente entre gobiernos, ellos mismos, el parlamento y los actores no estatales.
- Deberían aumentar su conocimiento y comprensión de las actividades corruptas y sus formas, manifestaciones y dinámicas, para luego divulgar ampliamente dicha información y asegurarse de que también esté disponible para los ciudadanos.

- Los organismos cooperantes deberían invertir mucho más en promover el seguimiento y evaluación efectivos, tanto internos como no estatales, de las políticas anticorrupción, por ejemplo por los parlamentos, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Esta área de particular importancia implicaría abordar el tema, menos atractivo pero muy pertinente, de fortalecer los sistemas nacionales de gestión de la información. También conllevaría apoyar la producción de materiales de seguimiento y evaluación no estatales.
- A pesar del progreso realizado en las sedes centrales y, por ejemplo, dentro de la OCDE-CAD, los organismos cooperantes deberían esforzarse más para que sus acciones en los países coincidieran con los acuerdos de la OCDE-CAD, en particular en lo referente a la coordinación de donantes, armonización de la ayuda y los principios comunes para la anticorrupción.
- Por último, los organismos cooperantes también deberían revisar su reacción colectiva cuando un gobierno receptor de ayuda no cumple los acuerdos mutuos. Sobre todo, debe cuestionarse el dilema con frecuencia presentado entre tener que optar o por la no-tolerancia de la corrupción o por la búsqueda de objetivos más amplios, como la reducción de la pobreza, ya que deja lugar para enfoques pragmáticos “en la zona gris” que evitarían una respuesta dicotómica.

Conclusión

Para concluir, debería reiterarse que el presente estudio advierte contra la aplicabilidad de un único enfoque para implementar el Artículo 5 de la CNUCC en todos los países del mundo. Países con diferentes niveles de capacidad institucional, con contextos políticos y situaciones sociales diferentes, requerirán y pueden desear escoger distintas modalidades. Además, la tentación de interpretar “políticas anticorrupción efectivas y coordinadas” como la necesidad de contar con una única estrategia ciertamente apunta a una opción, pero hay muchas más. Por último, pero no por ello menos importante, los países receptores de ayuda, allá donde sea necesario y se desee con el apoyo de los organismos cooperantes, deberían considerar actuar contra la corrupción con objetivos modestos, en lugar de hacer promesas ambiciosas pero irrealizables. ■

Referencias

Hussmann, K. (ed.) (2007): U4 Report – Anti-Corruption Making in Practice: What can be learned for the implementation of Article 5 of UNCAC? www.u4.no/themes/uncac

Campos, J.E. & Pradhan, S. (2006), “The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level,” World Bank, Washington D.C., USA.

Doig, A., Watt, D. & Williams, R. (2005), “Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia,” U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway. www.u4.no/themes/aacc

Meagher, P. (2005), “Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality,” The Journal of Policy Reform, Vol. 8, No.1, pp.69-103.

Michael, B. (2004), “The rapid rise of the anti-corruption industry,” in Local Governance Brief, Spring 2004, Open Society Institute, Budapest, Hungary.

OECD-DAC (2007), “Principles for Donor Action in Anti-Corruption” www.oecd.org/dataoecd/8/54/35901020.pdf

OSI – Open Society Institute (2002), “Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy,” EU Accession Monitoring Programme, www.eumap.org

Shah, A. & Schachter, M. (2004), “Combating corruption: look before you leap,” Finance & Development.

Smilov, D. (2006), “Anti-corruption commissions and agencies in South East Europe,” ISCTE, Lisbon, Portugal.

Steves, F. & Rousso, A. (2003), “Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in business environments, 1999-2002,” Working Paper No. 85, World Bank, Washington D.C., USA.

Tiri (2007) “Integrity in reconstruction project,” www.tiri.org

U4 Brief (2007), “Rethinking governance to fight corruption,” by Sue Unsworth, www.u4.no/themes/private-sector

UNDP (2005), “Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study,” Regional Centre in Bangkok, Thailand.

Descargue este U4 Brief en www.U4.no/themes/uncac