



El papel de la sociedad civil en el proceso de examen de la UNCAC ¿avanzar más allá del cumplimiento?

Marijana Trivunovic, Nils Taxell, Jesper Johnsen
y Rita de Cássia Biason

U4 es un centro de recursos de base virtual orientado a los donantes que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se presentan en su labor.

El centro es administrado por el Chr. Michelsen Institute, una fundación privada de investigación sobre el desarrollo internacional y políticas, y está financiado por las Agencias Aliadas: ACIDI (Canadá), AusAID (Australia), BTC (Bélgica), DFID (Reino Unido), GIZ (Alemania), Norad (Noruega), Asdi (Suecia) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

Los puntos de vista expresados en el presente trabajo corresponden a los criterios del autor(es), y no reflejan necesariamente las opiniones de las Agencias Aliadas al U4. Derecho de autor 2013 – Centro de recursos anticorrupción U4.

El papel de la sociedad civil en el proceso de examen de la UNCAC

¿avanzar más allá del cumplimiento?

Marijana Trivunovic
Nils Taxell
Jesper Johnson
Rita de Cássia BIASON

U4 Issue

Diciembre de 2013 – No. 10



Contenido

Agradecimientos	5
Acerca de los autores	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	1
2. El Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC	3
2.1 El mecanismo de examen y el papel de la sociedad civil	3
2.2 Inclusión de la sociedad civil: Prácticas internacionales	4
3. El Mecanismo de Examen de la Aplicación y el papel de la sociedad civil en la práctica	6
3.1 La transparencia del proceso del MEA	6
3.2 Participación de la sociedad civil	7
3.3 El papel de las agencias de desarrollo	9
4. Observaciones y apreciaciones	10
4.1 Un marco temporal limitado	10
4.2 La comunicación y la ubicación institucional	10
4.3 La falta de conocimiento	11
4.4 La falta de interés del público	11
4.5 La falta de sinergias con instrumentos regionales	12
4.6 La falta de integración con procesos nacionales más amplios	12
4.7 La falta de capacidad técnica	13
4.8 La falta de acceso a la información	14
4.9 El formato de las herramientas y del proceso	14
4.10 La confidencialidad	14
4.11 La cooperación previa	15
4.12 El grado de inclusión del proceso	15
4.13 Las agencias de desarrollo	15
5. Conclusiones y recomendaciones	17
6. Estudio de caso: Bangladesh	22
6.1 Descripción del proceso del MEA	22
6.2 Examen del proceso del MEA	23
6.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC	24
6.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA	25
6.5 Entrevistas	26
7. Estudio de caso: Brasil	27
7.1 Descripción del proceso del MEA	27
7.2 Examen del proceso del MEA	27
7.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC	28
7.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA	28
7.5 Entrevistas	29
8. Estudio de caso: Croacia	30
8.1 Descripción del proceso del MEA	30
8.2 Examen del proceso del MEA	32
8.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC y recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA	32
8.4 Entrevistas	33

9. Estudio de caso: Zambia	34
9.1 Descripción del proceso del MEA	34
9.2 Examen del proceso del MEA	36
9.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC.....	37
9.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA.....	37
9.5 Entrevistas	38
Referencias	39

Agradecimientos

Los autores expresan su agradecimiento a los contrapartes en Bangladesh, Brasil, Croacia y Zambia tanto por su tiempo como por la información proporcionada. Saiful Bhuyian y Abdon Yezi merecen un reconocimiento especial por su apoyo para la realización de los estudios de caso de Bangladesh y Zambia, respectivamente. Los autores agradecen asimismo la información, orientación y perspectivas invaluable de Gillian Dell de la Coalición UNCAC y de Brigitte Strobel-Shaw y Elsa Gopala-Krishnan de la Secretaría de la UNCAC. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

Acerca de los autores

Marijana Trivunovic es una analista independiente y especialista en desarrollo, que se ha concentrado en el estudio del área de anticorrupción por más de una década. Sus áreas de especialización incluyen: estrategias anticorrupción, agencias anticorrupción especializadas, estudios a nivel de país, estudios de vulnerabilidad a la corrupción en sectores, y desafíos de corrupción para las ONGs.

Nils Taxell es un politólogo y especialista en desarrollo adscrito al Chr. Michelsen Institute como Asesor *Senior* del U4 Anti-Corruption Resource Centre. Lleva a cabo investigación operacional, conduce talleres de capacitación, y brinda asesoría sobre políticas a donantes y especialistas en ayuda al desarrollo sobre una amplia gama de temas anticorrupción, que incluyen participación ciudadana, la intersección entre corrupción y ayuda al desarrollo, los Estados frágiles y la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Información detallada disponible en: <http://www.u4.no/info/contact-us/staff/nils-taxell>.

Jesper Johnsen es un politólogo adscrito al Chr. Michelsen Institute como Asesor del U4 Anti-Corruption Resource Centre. Lleva a cabo investigación operacional, conduce talleres de capacitación, y brinda asesoría sobre políticas a donantes y especialistas en ayuda al desarrollo sobre una amplia gama de temas anticorrupción. Es responsable de las áreas temáticas de prácticas de evaluación y herramientas de medición, y Estados frágiles. También es el Coordinador de Capacitación, responsable de la organización general del portafolio de capacitación del U4. Información detallada disponible en: <http://www.u4.no/info/contact-us/staff/jesper-stenberg-johnson>.

Rita BIASON tiene un doctorado en Ciencias Políticas y es profesora de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) / Campus de Franca (Brasil). También es coordinadora del Centro de Estudios e Investigación de la Corrupción (CEPC), que realiza una variedad de actividades relacionadas con anticorrupción en Brasil. Información detallada disponible en: www.cepcorruptao.com.br.

Resumen ejecutivo

El papel crucial que la sociedad civil desempeña en la lucha contra la corrupción es ampliamente reconocido. La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC) reafirma esta convicción en su preámbulo y en su artículo 13. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la Aplicación (MEA) de la UNCAC, es sólo opcional.

Este artículo busca resolver esta aparente contradicción al responder la siguiente pregunta compuesta: *¿Qué papel ha desempeñado hasta ahora la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la Aplicación, y qué efectos ha tenido en el valor del proceso del MEA?* El documento analiza la experiencia de cuatro países representativos – Bangladesh, Brasil, Croacia y Zambia – para identificar recomendaciones que fortalezcan aún más la implementación del MEA y el papel de la sociedad civil.

El Mecanismo de Examen de la UNCAC en perspectiva comparativa

Cuando la UNCAC fue adoptada en 2003, inicialmente no se estableció un mecanismo de evaluación. El mecanismo sólo se elaboró en 2009, después de analizar otros esquemas de evaluación y cumplimiento, y tras intensas negociaciones en las que se debatió el papel de la sociedad civil.

Actualmente, el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC es un proceso de tres etapas, supervisado por un grupo intergubernamental de Estados Parte, de composición abierta, conocido como Grupo sobre el Examen de la Aplicación (GEA). El grupo es apoyado por la Secretaría de la Convención, que recae en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Las tres etapas consisten en: (1) la respuesta del país evaluado a una lista amplia de verificación para la Autoevaluación (cuestionario), (2) la evaluación es

considerada por expertos de dos países examinadores y posteriormente confirmada durante una visita al país evaluado, y (3) los examinadores producen un informe escrito, cuya versión final se completa con el acuerdo del país evaluado.

La participación de la sociedad civil no es obligatoria en ninguna etapa de la aplicación del MEA, pero actores de la sociedad civil *pueden* participar en el proceso de examen a nivel nacional por invitación y/o con la aprobación del gobierno nacional. Debido a este carácter opcional, las disposiciones para la participación de la sociedad civil en el MEA son más débiles que los requisitos o prácticas correspondientes de los mecanismos comparables de evaluación de cumplimiento anticorrupción patrocinados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa.

El MEA en la práctica

El análisis de cuatro estudios de caso nos da una perspectiva general de cómo funciona realmente el MEA en la práctica. El estudio se concentró en la transparencia y la participación, dos dimensiones relacionadas y que se refuerzan mutuamente, las cuales determinan el nivel de participación de la sociedad civil en el proceso. Respecto a la transparencia, el análisis consideró si se suministró por adelantado información de contacto para la persona de contacto designada, si la visita al país fue anunciada por adelantado, y si la Autoevaluación y el informe final de país fueron publicados. Respecto a la participación, se examinó la intervención de la sociedad civil en el proceso de Autoevaluación y la visita al país, así como en cualquier otro grupo de trabajo creado para coordinar la aplicación del MEA.

En general, la transparencia fue muy escasa, particularmente al principio del proceso, aunque tendía a mejorar un poco durante las visitas al país. La transparencia se redujo nuevamente en aquellos casos en los que, al

momento de escribir este artículo, aun no habían sido hecho públicos los informes finales de país.

La participación tendió a limitarse a reuniones con los examinadores durante las visitas a los países, aunque se identificaron algunos esfuerzos adicionales. En Brasil, por ejemplo, la Autoevaluación fue distribuida a un pequeño número de organizaciones no gubernamentales (ONGs), aunque el marco temporal no fue suficiente para permitir un análisis completo. En Zambia, un representante de la sociedad civil fue incluido en un taller preparatorio, pero no en el proceso mismo de examen cuando inició.

Las agencias de desarrollo no desempeñaron un papel en el MEA, salvo en el caso de Bangladesh, donde formaban parte de un esfuerzo anticorrupción mucho más amplio iniciado en 2007 alrededor de un Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes de la UNCAC adoptado voluntariamente. La ausencia de participación de los donantes en la aplicación del MEA se percibió incluso cuando mostraban interés aparente en los resultados, expresado por medio del apoyo a evaluaciones de cumplimiento independientes (por ejemplo, en Zambia).

Asuntos clave que obstaculizan la participación de la sociedad civil en el MEA

La evidencia obtenida para el presente estudio sugiere que las autoridades no están excluyendo deliberadamente a la sociedad civil del proceso del MEA. Más bien, existe una serie de desafíos prácticos que obstaculizan la participación.

Un *marco temporal limitado* que no permitía realizar una preparación exhaustiva fue, según las autoridades estatales, la principal razón detrás de las deficiencias iniciales en términos de compartir información. La misma razón se presentó para excluir a la sociedad civil de la preparación de la Autoevaluación, la cual es un ejercicio exigente de cooperación

interinstitucional entre agencias estatales que no deja tiempo para una discusión nacional.

La *falta de conocimiento del público* sobre el MEA, y sobre la UNCAC en general, surgió como un factor igualmente sobresaliente. La principal razón de la falta de información fue que las instituciones estatales no notificaron del proceso a los interesados dentro del país. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) encuestadas tampoco dieron seguimiento ellas mismas a los eventos en la Secretaría de la UNCAC.

Un asunto relacionado era la *falta de interés del público* en el proceso. Ésta parece ser tanto causa como consecuencia del conocimiento deficiente. En algunos casos, el MEA fue eclipsado por otros procesos de más interés para el público, como el ingreso de Croacia a la Unión Europea (UE). En otros casos, notablemente en Bangladesh, el público no mostró interés a pesar de esfuerzos activos de difusión. La consecuencia general ha sido una demanda reducida de información por parte de la sociedad civil en todos los países estudiados.

La existencia de múltiples esquemas de evaluación, especialmente en Europa y las Américas, fue un factor de la limitada participación. El público a veces mostraba más interés en mecanismos anticorrupción regionales existentes, como el Mecanismo de Seguimiento de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (MESICIC), que era un tema de interés público en Brasil. La existencia de múltiples esquemas de evaluación también era vista por algunos encuestados como una duplicación de esfuerzos. Crear *sinergias con los instrumentos regionales* emergió como una necesidad no satisfecha.

De manera similar, el MEA *no estaba integrado en los esfuerzos anticorrupción existentes a nivel nacional* en los países estudiados. Esta observación es válida aun para Bangladesh, el único país estudiado donde la agenda anticorrupción interna se construyó sobre un Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes de la UNCAC y en que

ninguna diferencia conceptual o metodológica se interponía.

La *falta de capacidad técnica* dentro de las organizaciones de la sociedad civil fue citada por varios encuestados como una de las principales razones para no incluir a las OSC en el proceso, particularmente en el caso de la Autoevaluación. El problema no era sus niveles de competencia en general sino más bien la falta de compatibilidad percibida entre los temas tratados en los capítulos bajo examen de la UNCAC (la aplicación de la ley y la cooperación internacional) y las áreas de especialización técnica de la mayoría de las OSCs. En algunos casos, existen también prejuicios sobre los tipos de actividad apropiados para la participación de la sociedad civil, que concibe a las OSC como más capaces de realizar conferencias y campañas de concientización que de intervenir en actividades anticorrupción más “técnicas”.

En la práctica, el obstáculo para las contribuciones técnicas de la sociedad civil fue menos la falta de capacidad que la *falta de acceso a la información*. Este desafío fue reportado en todos los casos, aun en países donde las OSCs fueron invitadas por las instituciones estatales a participar en el proceso. Incluso las instituciones estatales responsables del proceso encontraron en algunos casos dificultades para obtener información pertinente de otras instituciones estatales.

El *formato de las herramientas y del proceso* también pareció ser un obstáculo. La Autoevaluación se percibió como un instrumento rígido, demasiado concentrado en el cumplimiento de parámetros de progreso (*benchmarks*) y que no permitía un análisis más profundo. Algunos encuestados encontraron difícil de usar su interfaz en línea, y algunos tuvieron dificultades con los programas informáticos. Muchos encuestados reportaron que las reuniones con el equipo de examen durante la visita al país no eran suficientes y que las oportunidades para introducir contribuciones eran limitadas.

Algunas disposiciones en los términos de referencia del MEA, particularmente las cláusulas referentes a la *confidencialidad*, fueron citadas como una razón para no compartir la Autoevaluación con la sociedad civil, aunque esta interpretación de los términos de referencia es cuestionable.

En términos positivos, la *historia de cooperación* en el pasado entre instituciones estatales y OSC fue un facilitador importante para la participación de la sociedad civil. En los casos en que fueron organizadas consultas con OSC con poca anticipación, la cooperación previa fue un elemento esencial para que las autoridades fueran capaces de convocar reuniones de manera rápida e informal.

Desafortunadamente, la dependencia de contrapartes con una historia de asociación previa hace surgir dudas acerca de si otros actores interesados relevantes pudieran haber sido excluidos del proceso. El nivel de *inclusión de las consultas* con la sociedad civil surgió como un desafío en todos los países, registrándose pocos aportes que no provinieran de ONGs anticorrupción especializadas.

Por último, el *papel limitado desempeñado por las agencias de desarrollo* en el proceso fue un hallazgo prácticamente inesperado. Aparte de Bangladesh, donde algunos donantes han apoyado actividades del MEA como parte del programa anticorrupción nacional, las agencias de desarrollo esperaron a que les hicieran solicitudes de ayuda en vez de involucrarse proactivamente con la sociedad civil o las agencias estatales responsables. Como resultado, las agencias no desempeñaron un papel significativo en el MEA en los otros tres países estudiados.

Conclusiones y recomendaciones

En los estudios de caso, el MEA se percibe ampliamente como un ejercicio técnico aislado, sin un vínculo claro con la lucha contra la corrupción. En buena parte, esto se debe a que el proceso se percibe como carente de transparencia y de participación de la sociedad civil, lo que refleja a su vez la

percepción de falta de integración con las políticas nacionales anticorrupción. Como consecuencia, algunos encuestados—por ejemplo, en Zambia—cuestionaron la validez de los informes.

El análisis también señala, sin embargo, una serie de oportunidades para fortalecer el papel desempeñado por la sociedad civil en el proceso del MEA. En primer lugar, existe la necesidad de promover el reconocimiento público del MEA, y de manera más general de la UNCAC, para abordar el desafío más amplio de la falta de conocimiento e interés por parte del público.

En segundo lugar, el marco temporal para la preparación e implementación del MEA se debe revisar de forma que proporcione tiempo suficiente para que haya una participación pública significativa durante todo el proceso.

En tercer lugar, deben tomarse medidas para desarrollar asesoría sobre políticas y orientación práctica para los países en diversas áreas, incluyendo:

- Los beneficios de la participación de la sociedad civil en el MEA y en los esfuerzos anticorrupción en general;
- Los mecanismos más efectivos para colaborar con la sociedad civil, y la importancia de la independencia de las OSC;
- Puntos de entrada explícitos para que la sociedad civil contribuya a cada ciclo de examen, de forma que se contrarreste la idea equivocada de que no poseen la capacidad técnica necesaria en algunos temas;
- La información útil que la sociedad civil podría aportar a cada etapa de examen;
- La importancia de asegurar que la sociedad civil tenga acceso efectivo a la información (artículo 13 de la UNCAC) y de comprobar que la información relacionada con el MEA esté disponible para las OSC

interesadas en participar en el proceso, y

- La importancia de integrar el MEA con los esfuerzos, y con los mecanismos de evaluación nacionales y regionales, anticorrupción.

Estas recomendaciones generales se especifican en más detalle para los actores de la sociedad civil, las autoridades estatales, las agencias de desarrollo y la Secretaría de la UNCAC en el recuadro de la página 20.

1. Introducción

El papel crucial que desempeña la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es ampliamente reconocido. Esta convicción es confirmada en varias convenciones internacionales, incluyendo a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC), la cual afirma en su preámbulo que

... la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y ... éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces,

Además, el artículo 13 de la Convención dispone explícitamente la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción:

Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

Con base en estos principios, se supondría que la sociedad civil debería desempeñar un papel clave dentro del *Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (en adelante, el Mecanismo de Examen de la Aplicación, o MEA). Sin embargo, la inclusión de la sociedad civil en el MEA es solamente opcional bajo las disposiciones de la Convención.

Este documento busca resolver esta aparente contradicción al responder la siguiente pregunta compuesta: *¿Qué papel ha desempeñado hasta ahora la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la Aplicación, y qué efectos ha tenido en el valor del proceso del MEA?* Al responder a esta pregunta, el documento también busca identificar recomendaciones que fortalezcan aun más el papel que desempeña la sociedad civil en el proceso del MEA, así como fortalecer el MEA mismo.

A este fin, el estudio examinó cómo y en qué medida la sociedad civil ha participado en el proceso del MEA de la UNCAC en cuatro países para los que se desarrollaron estudios de caso: Bangladesh, Brasil, Croacia y Zambia. Estos países fueron seleccionados para brindar una variedad representativa de experiencias distintas de participación de la sociedad civil. La información se recopiló principalmente por medio de entrevistas semiestructuradas con actores relevantes del gobierno, de la sociedad civil y de las agencias de desarrollo, tal como se indica en la sección final de cada estudio de caso.

La investigación se concentró en dos dinámicas relacionadas: el nivel de transparencia y el nivel real de participación de la sociedad civil. Buscó identificar tanto las oportunidades para, y los factores que limitan, la participación de la sociedad civil, como los efectos resultantes en la aplicación del MEA.

Las conclusiones y recomendaciones se basan principalmente en los hallazgos de los cuatro estudios de país, complementados con la documentación existente relativa a la aplicación del MEA, como los informes y análisis producidos por activistas de la sociedad civil y por la Secretaría de la UNCAC. La

información fue analizada para identificar tanto temas comunes como hallazgos específicos, los cuales fueron sintetizados en recomendaciones generales aplicables a múltiples casos.

Debe enfatizarse que el tema de este documento es el funcionamiento y valor del MEA, no la UNCAC misma. También debe recordarse que este documento analiza procesos que estaban aún en curso cuando se escribió, a comienzos de 2013. No obstante, la expectativa es que hallazgos tempranos como éstos puedan ser útiles no sólo para el actual ciclo de examen del MEA, sino también para fortalecer el mecanismo a tiempo para el próximo ciclo, que iniciará en 2015.

La parte central del informe está organizada en cuatro secciones principales. La sección 3 describe el mecanismo de examen de la UNCAC en el contexto de otros instrumentos legislativos internacionales contra la corrupción. La sección 4 presenta los resultados de los cuatro estudios de caso, estudiando específicamente la transparencia del proceso del MEA, la participación de la sociedad civil y el papel de las agencias de desarrollo. La sección 5 ofrece algunos comentarios, concentrándose en circunstancias que han obstaculizado la transparencia y la interacción con la sociedad civil, mientras la sección 6 ofrece conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso del MEA. Los estudios de caso de los países se anexan al final del informe como secciones 7, 8, 9 y 10.

2. El Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC

La UNCAC, que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, es la convención internacional anticorrupción más comprehensiva, tanto en términos geográficos como temáticos. Es la primera convención mundial contra la corrupción, y como tal es el producto de un consenso entre una amplia gama de países en diferentes etapas de desarrollo económico y democrático y con diferentes desafíos y aspiraciones respecto a la lucha contra la corrupción.

Adoptada el 31 de octubre de 2003 luego de intensas negociaciones, la UNCAC no definió un mecanismo de verificación del cumplimiento en ese momento. Esto fue considerado una grave deficiencia del tratado. Dado que no podía verificar que los signatarios respetaran las obligaciones a las que se comprometieron, la Convención no tenía “dientes”.

El mecanismo de examen fue creado en la Tercera Conferencia de los Estados Parte (CoEP) en noviembre de 2009, tras un análisis de otros procesos de evaluación existentes (en el ámbito regional). Los debates acerca del mecanismo fueron tan acalorados como aquellos acerca del tratado mismo, particularmente respecto al papel de la sociedad civil en el proceso. Propuestas posteriores para aumentar el papel de la sociedad civil fueron presentadas en la Cuarta CoEP en octubre de 2011, incluyendo la participación obligatoria de la sociedad civil, visitas obligatorias a los países y publicación obligatoria de los informes de país. Sin embargo, estas propuestas enfrentaron una oposición considerable y fueron finalmente rechazadas.

2.1 El mecanismo de examen y el papel de la sociedad civil

En la actualidad, el Mecanismo de Examen de la Aplicación (MEA) de la UNCAC es un proceso de tres etapas supervisado por el Grupo sobre el Examen de la Aplicación (*Implementation Review Group*), un grupo intergubernamental de Estados Parte de composición abierta. El grupo es apoyado por la Secretaría de la Convención, que recae en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Antes de que inicie el proceso, se requiere que el país bajo revisión nombre una persona de contacto para comunicarse con la Secretaría y coordinar la participación del país en el examen.

La primera etapa en el proceso de examen en sí es una lista amplia de verificación de Autoevaluación, en forma de cuestionario, que es completada por el país bajo examen. El cuestionario se contesta en línea empleando software creado por la UNODC para este propósito. Esta Autoevaluación es revisada por expertos de dos países examinadores que también son Estados Parte de la Convención, uno de los cuales pertenece a la misma región geográfica que el país bajo examen. La información es aclarada y suplementada inicialmente mediante comunicación a distancia.

La siguiente etapa es una visita al país por parte de un equipo examinador que consta de expertos de los dos países examinadores, apoyada por la Secretaría y organizada con el acuerdo del país bajo examen. Las visitas varían en su alcance, pero típicamente implican de una a dos semanas de reuniones con diversos actores nacionales interesados, incluyendo instituciones estatales y, en algunos casos, también actores de la sociedad civil.

En la última etapa, los examinadores producen un informe escrito, el cual es finalizado de acuerdo con el país bajo examen. El informe completo también puede ser publicado, a discreción del país. Los resúmenes ejecutivos de todos los informes de examen de país, en cambio, se divulgan como

documentos del Grupo sobre el Examen de la Aplicación y son publicados en el sitio web de la Secretaría (UNODC 2011).

La participación de la sociedad civil no es obligatoria en ninguna etapa de la implementación del MEA, pero actores de la sociedad civil *pueden* participar en el proceso de examen a nivel nacional a invitación y/o con la aprobación del gobierno nacional. En consecuencia, la Conferencia de Estados Parte ha instituido “sesiones informativas [para organizaciones de la sociedad civil] ... convocadas en los márgenes de las sesiones del Grupo [sobre el Examen de la Implementación].” La CoEP adicionalmente ha alentado a la sociedad civil “a que presente informes a la Conferencia o al Grupo, según corresponda, de manera individual o colectiva, sobre sus actividades y contribución a la aplicación de las recomendaciones y conclusiones del Grupo aprobadas por la Conferencia, incluyendo las relacionadas con la atención de las necesidades de asistencia técnica y el mejoramiento de las capacidades para aplicar eficazmente la Convención” (CoEP 2011). Bajo las Reglas de Procedimiento de la CoEP (Regla 17), a las organizaciones de la sociedad civil también se les puede otorgar el status de observadoras, el cual incluye la capacidad de hacer declaraciones orales y presentar informes escritos acerca de asuntos relacionados con sus actividades, previa invitación y aprobación por parte de la Conferencia (UNODC 2007). De hecho, a nivel internacional las organizaciones de la sociedad civil han sido muy activas, abogando constantemente por mayor inclusión de la sociedad civil en el MEA.¹

En comparación con otras convenciones internacionales pertinentes, el MEA de la UNCAC ofrece un campo muy limitado para la participación de la sociedad civil. Como se mostrará más adelante, otros instrumentos anticorrupción cuentan con estándares más altos de inclusión de la sociedad civil en sus respectivos procesos de evaluación, sea mediante requisitos formales o mediante prácticas aceptadas.

2.2 Inclusión de la sociedad civil: Prácticas internacionales

Esta sección considera las disposiciones para la participación de la sociedad civil en tres esquemas internacionales de evaluación del cumplimiento anticorrupción: la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocida como la Convención contra el Cohecho, la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el *Convenio Penal sobre la Corrupción* y el *Convenio Civil sobre la Corrupción* del Consejo de Europa.²

El proceso de evaluación de la Convención contra el Cohecho de la OCDE es considerado generalmente como uno de los más rigurosos en su totalidad. Toma en consideración la calidad de la legislación y su aplicación por medio de los siguientes instrumentos: un cuestionario de autoevaluación, visitas físicas al país examinado, evaluaciones de pares con examinadores de primer nivel, y discusiones plenarias sobre los resultados. Se publican informes de evaluación detallados con recomendaciones, y existe un proceso de seguimiento para verificar que las recomendaciones hayan sido adoptadas, especialmente en el caso de países cuyo desempeño es inadecuado. La sociedad civil y el sector privado en particular participan activamente en el proceso de evaluación; esto típicamente ocurre por medio de reuniones durante las visitas de los examinadores, pero otras formas de contribución son posibles también.

¹ La organización líder en este esfuerzo ha sido la Coalición UNCAC liderada por Transparencia Internacional (<http://www.uncaccoalition.org>).

² Aunque contiene disposiciones formales que requieren la participación de la sociedad civil en el proceso de seguimiento (artículo 12), la *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption* no será considerada, ya que su mecanismo de evaluación no era plenamente operativa en el momento de publicación del presente informe. La descripción de los mecanismos individuales toma de Heimann y Dell (2006).

El *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (MESICIC) contiene los requisitos formales más fuertes sobre la participación de la sociedad civil. Para cada ronda de evaluaciones temáticas de los diversos temas cubiertos por la Convención, las OSC pueden ofrecer comentarios y sugerencias sobre la definición de los temas de evaluación, la metodología de evaluación y los cuestionarios de autoevaluación. Los cuestionarios contestados son evaluados por un grupo de expertos, quienes también toman en consideración los comentarios y materiales de las OSC. Ambos productos son remitidos directamente a la Secretaría del MESICIC, junto con la información recopilada mediante reuniones. Los resultados y las evaluaciones de seguimiento se discuten públicamente en sesiones plenarias, en las cuales las OSC participan y pueden presentar contribuciones.

El *Convenio Penal sobre la Corrupción* y el *Convenio Civil sobre la Corrupción* del Consejo de Europa y normas relacionadas³ son monitoreadas a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO: Groupe d'États contre la corruption). El mecanismo consta de varias rondas de evaluación temática (la cuarta comenzó en enero de 2012). Cada ronda incluye cuestionarios de autoevaluación, visitas al país de equipos de evaluación, discusiones plenarias e informes publicados con recomendaciones, las cuales son verificadas a través de evaluaciones de seguimiento del cumplimiento. Aunque la publicación de los informes está sujeta al acuerdo del país bajo evaluación, existe una expectativa de transparencia y una significativa presión de pares para que los resultados se divulguen; de ahí que haya muy pocas excepciones. Aunque no es obligatorio, las contribuciones de la sociedad civil durante las visitas a los países también se han convertido en costumbre.

Cada uno de estos procesos de evaluación incluye, sea formalmente o a través de una práctica establecida, requisitos de participación de la sociedad civil más fuertes que los del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC. Estos mecanismos han enfatizado públicamente el valor de la participación de la sociedad civil de varias maneras. Por ejemplo, la OEA ha formulado extensas directrices para canalizar de manera más eficiente el aporte de la sociedad civil a todas sus actividades, incluyendo el MESICIC, subrayando “los significativos aportes que éstas [organizaciones] pueden efectuar a la labor de la OEA, ya que pueden aportar conocimientos e información adicionales en el proceso de toma de decisiones, plantear nuevos temas y preocupaciones que subsecuentemente serán abordadas por la OEA, prestar asesoramiento experto en áreas en las que son protagonistas y contribuir al proceso de construcción de consensos en muchas esferas” (OEA 1999). La OCDE también ha reconocido que la sociedad civil desempeña un papel útil, no solamente en la adopción de la Convención contra el cohecho sino también en el seguimiento permanente de su implementación al “proporcionar información sobre el progreso de los países al proceso de seguimiento del Grupo de Trabajo” (OECD 2013).

Otros procesos de evaluación de cumplimiento relativos a temas diferentes a la anticorrupción, mencionados en algunos de los estudios de caso, también consideran invaluable el aporte de la sociedad civil. Estos incluyen, por ejemplo, el proceso de ingreso a la UE descrito en el estudio de caso de Croacia y el African Peer Review Mechanism (APRM) al que se hace referencia en el de Zambia. Estos procesos valoran el aporte de la sociedad civil aun cuando sus evaluaciones de expertos externos—como en el caso de ingreso a la UE—son mucho más amplias y con mejores recursos que aquellas del proceso de examen de la UNCAC.

³ *Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*; Recomendación R(2000) 10, relativa a códigos de conducta para funcionarios públicos y Recomendación R(2003) 4, relativa a normas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

3. El Mecanismo de Examen de la Aplicación y el papel de la sociedad civil en la práctica

Esta sección describe cómo los procesos de examen de la UNCAC se desarrollaron en los cuatro países estudiados—Bangladesh, Brasil, Croacia y Zambia. El análisis se estructura alrededor de dos temas relacionados que se refuerzan mutuamente: la transparencia y la participación de la sociedad civil en el proceso del MEA. Los hallazgos se basan en investigación realizada en esos países, e incluyen ocasionalmente aportes adicionales de otros países y otros materiales pertinentes, tales como informes de la Secretaría de la UNCAC o de la sociedad civil.

3.1 La transparencia del proceso del MEA

En términos de transparencia, las experiencias de los países fueron más bien variadas. En términos estrictos, Bangladesh fue el único país donde la información de contacto de los puntos de contacto fue divulgada antes del proceso del MEA. En Brasil y Croacia, las instituciones estatales comenzaron la Autoevaluación sin anunciar esa información, aunque una vez que la sociedad civil se acercó a los entes estatales responsables, la información se proporcionó de forma inmediata. En ambos países, los puntos de contacto designados eran las instituciones anticorrupción nacionales, y por lo menos algunas de las OSC involucradas en el MEA habían cooperado anteriormente con ellas. Como resultado, el contacto era esencialmente rutinario y frecuentemente se intercambiaba información de manera informal.

En Zambia, la información relativa al punto de contacto se anunció muy tarde debido a que el nombramiento de un punto de contacto fue demorado, en parte debido a dificultades de comunicación con la UNODC. Zambia no posee una embajada en Viena, donde está ubicada la Secretaría, y se reporta que esta situación obstaculizó significativamente la interacción. El papel de punto de contacto finalmente se asignó a la Comisión Anticorrupción (CA), aunque no se hizo ningún anuncio público al respecto. La información pertinente sólo fue conocida por la sociedad civil después, cuando iniciaron las actividades conjuntas que involucraban a la CA y aquellas OSC con las que había cooperado anteriormente.

Sin embargo, una vez que estaba en curso el proceso de examen, los niveles de transparencia tendían a mejorar en todos los países estudiados. Con la excepción de Zambia, las Autoevaluaciones fueron divulgadas públicamente, aunque generalmente sólo después de haber sido presentadas a los pares examinadores. Brasil sí compartió la Autoevaluación con ONG unos días antes de su finalización. Sin embargo, el tiempo restante fue insuficiente para una revisión comprehensiva y para proporcionar aportes a la versión final. Funcionarios zambianos en la CA mencionaron que compartirían la Autoevaluación una vez que fuera aprobada por los examinadores, pero esto aún no había ocurrido al momento de escribir el presente documento.

Organizaciones de la sociedad civil fueron notificadas por adelantado de la visita al país en Bangladesh y Brasil. En Zambia, la información fue transmitida con poca antelación a unas pocas OSC para organizar una reunión con el equipo examinador. Para Croacia, nunca hubo una visita al país.

Ninguno de los países de los estudios de caso había publicado el informe final del examen del país—el informe producido por el equipo examinador—al momento de escribir el presente documento. Sin embargo, los resúmenes ejecutivos de los informes de Bangladesh y Croacia fueron publicados en el sitio Web de la Secretaría. De la misma manera, ninguno de los países había anunciado actividades de seguimiento en respuesta al proceso de examen.

El no haber publicado los informes en los cuatro países refleja una tendencia más amplia de limitada disponibilidad de información pública, particularmente al inicio del proceso de examen. En términos globales, la información no se divulgó de manera proactiva, sino solamente en respuesta a solicitudes de la sociedad civil o de manera limitada solamente a OSC específicas reconocidas como contrapartes o partes interesadas (Zambia). De manera más amplia, la Coalición UNCAC informó que solamente 11 de los 25 países que participaron en el primer ciclo de examen el primer año publicaron la información de contacto de los puntos de contacto. La transparencia parece reducirse aun más en la siguiente etapa, puesto que solamente 7 de los 25 países publicaron la Autoevaluación. Al momento de la recopilación de información para el presente documento, solamente uno de los países examinados el primer año había publicado el informe de examen final (Dell 2011, 11).⁴

3.2 Participación de la sociedad civil

El nivel de participación de la sociedad civil en el proceso del MEA varió ampliamente entre los países analizados para el presente documento. La participación fue evaluada por separado para la Autoevaluación, la visita al país y las etapas de seguimiento.

Autoevaluación

Si bien Zambia fue el país menos transparente en términos de compartir información por adelantado, al mismo tiempo fue el único país donde las autoridades organizaron un taller relacionado con la Autoevaluación que incluyó a la sociedad civil. Un representante del capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI Zambia) fue nominado además para formar parte del comité técnico del grupo de trabajo nacional para el MEA de la UNCAC. Sin embargo, otras OSC interesadas fueron completamente excluidas del proceso, y no se invitó a ninguna OSC a examinar la Autoevaluación que fue presentada a los examinadores.

Ninguno de los otros países realizó consultas con la sociedad civil durante la elaboración de la Autoevaluación, aunque en Brasil un borrador del informe fue circulado entre un pequeño número de OSC para comentarios unos días antes de que fuera terminado (Amarribo 2012, 5). Desafortunadamente, el tiempo restante no era suficiente para una completa verificación de la información, y mucho menos para un análisis debido de los materiales.

En Bangladesh, una lista de verificación de la Autoevaluación voluntaria había sido completada unos años antes, en 2007, como parte de un proceso más amplio de implementación de la UNCAC, que también incluyó la realización de un Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes (ACAP: Compliance and Gap Analysis) y la formulación de un Plan de Acción para el Cumplimiento de Bangladesh. Si bien OSC estuvieron involucradas en estos procesos anteriores, no fueron consultadas para la actualización de 2011, aun cuando la actualización se basó en buena medida en el análisis original. No obstante, se les dio la oportunidad de revisar el documento antes de la visita al país para que pudieran preparar las reuniones con el equipo de examen.

Estos ejemplos son nuevamente consistentes con tendencias más amplias; solamente 8 de 25 países consultaron a la sociedad civil en la preparación de la Autoevaluación (Dell 2011, 11). Naturalmente, estas cifras no indican el alcance de las consultas—ya fuesen con una OSC solamente o con varias. Tampoco indican su calidad, es decir, si las OSC pertinentes fueron involucradas a nivel substantivo o si el ejercicio fue simplemente “decorativo”, o si alguna de las sugerencias de las OSC fue incorporada en la versión final.

⁴ La información fue presentada en la Tercera CoEP en junio de 2012.

Visita al país

Tres de los cuatro países incluidos en los estudios de caso fueron anfitriones de una visita al país del equipo examinador. Croacia fue la excepción.⁵ En los otros países, la sociedad civil fue incluida en las discusiones con los examinadores, aunque con distintos grados de comunicación y coordinación.

En Brasil, la agencia gubernamental responsable fue proactiva, invitando a las OSC a reunirse con el equipo de examen, y también alentando una representación tan amplia como fue posible y aconsejando a los participantes que estuviesen bien preparados para maximizar su efectividad. En Bangladesh, las mismas OSC—principalmente TI Bangladesh—participaron activamente, en primer lugar mediante la preparación de un informe de evaluación paralelo y después invitando al equipo de examen a una presentación más formal de sus hallazgos. En Zambia, en contraste, un número limitado de representantes de OSC fueron invitados a suministrar aportes al equipo de examen, con poca antelación, sin retroalimentación y sin seguimiento.

Aunque algunos países además de los cuatro estudios de caso han informado acerca de sus esfuerzos por ampliar el alcance de la participación para incluir al sector privado y la academia (IRG 2012, 3), en los países evaluados aquí sólo las OSC más prominentes, ubicadas en las capitales, participaron en las reuniones. En Zambia, esto fue porque la institución estatal responsable emitió sólo un número limitado de invitaciones. En Bangladesh y Brasil, la OSC líder que participó en el proceso encontró una falta de interés por parte de otros actores de la sociedad civil, así como del público en general, a pesar de esfuerzos por conseguir una participación más amplia. Como resultado, en los casos evaluados sólo hubo una participación limitada de la sociedad civil y una acción pública limitada en las reuniones con el equipo examinador.

A nivel general, la frecuencia de participación de la sociedad civil en las visitas a país es impresionantemente alta. OSC suministraron aportes a los equipos de examen en 15 de 18 (más de 83%) de los países examinados en el primer año que tuvieron una visita al país (Dell 2011, 11). Pero, de nuevo, esta cifra no refleja la calidad de la participación ni si ésta tuvo algún impacto potencial, por ejemplo en el informe final de país.

Seguimiento

Al momento de escribir el presente informe, ninguno de los informes de examen había sido publicado en los países analizados para el presente documento, y puede decirse que era demasiado pronto para saber qué seguimiento, si alguno, podría esperarse.

En Croacia, parecía poco probable que hubiese un seguimiento importante al MEA en el futuro inmediato, debido al proceso de ingreso a la Unión Europea. Como se describe en el estudio de caso, todas las reformas en Croacia están siendo impulsadas actualmente por la armonización con la legislación de la UE, para lo cual el cumplimiento se evalúa rigurosamente. Este proceso ha sido una prioridad nacional durante la última década, y eclipsa cualquier otro esfuerzo de reforma, de modo que por ahora los dos procesos—ingreso a la UE e implementación de la UNCAC—no se entrecruzan. La situación es similar en otros países balcánicos occidentales, los cuales están en el mismo camino, aunque no tan avanzados como Croacia. Para ellos, es aun mayor el incentivo para enfocarse en la armonización con la UE a exclusión de cualquier otro proceso.

⁵ Una combinación única de circunstancias llevó a la decisión de omitir la visita al país en Croacia. Primero, los examinadores consideraron que la información escrita y los intercambios por escrito eran suficientes para hacer una evaluación. Segundo, el país evaluador regional, Montenegro, había tenido una extensa interacción anterior con las contrapartes croatas y tenía conocimiento de su sistema nacional, por lo que se consideró que el nivel de conocimiento existente era suficiente para la evaluación. Tercero, Croacia y Montenegro comparten una lengua común, mientras las contrapartes del otro país evaluador, la República Democrática Popular Lao, requerían traducción a su lengua nacional, dificultando las conversaciones en persona.

Brasil y Zambia también participan en sus respectivos esquemas anticorrupción regionales: la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de la OEA y la *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, respectivamente. Brasil asumió la presidencia del MESICIC, el mecanismo de seguimiento de la implementación de la OEA, en 2009. Debido a que una única institución nacional en Brasil—la Secretaría de Prevención de la Corrupción e Información Estratégica (SPCI)—hace seguimiento a la implementación de todos los tratados anticorrupción pertinentes (es decir, las convenciones UNCAC, OEA y OCDE), parece que la implementación de la UNCAC será integrada en procesos de reforma nacionales más amplios, por lo que se puede esperar algún seguimiento. En Zambia, queda por verse cómo interactuará el proceso de examen de la UNCAC con el mecanismo de seguimiento de la Convención de la Unión Africana, que aún está en su etapa temprana de establecimiento, o con cualquier otra iniciativa regional de buen gobierno, tal como el APRM.

Si bien Bangladesh no es parte de una convención anticorrupción regional—no existe para la región de Asia y el Pacífico—, ha tomado parte en la Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific liderada por el Asian Development Bank y la OCDE. Las autoridades de Bangladesh han empleado tanto este proceso como la UNCAC para enmarcar los esfuerzos anticorrupción nacionales. Los resultados del MEA bien podrían integrarse en este proceso nacional, particularmente porque se basó en el análisis de áreas pendientes de la UNCAC y no se interpone diferencia conceptual o metodológica alguna. Sin embargo, esto no había ocurrido hasta el momento de la presente investigación.

Tampoco han sido anunciados planes de asistencia técnica a través de la Secretaría de la UNCAC, como requiere el seguimiento formalmente definido para el MEA. Los informes paralelos de la sociedad civil (Bangladesh, Brasil y Zambia) no han tomado en cuenta las necesidades de asistencia técnica, salvo en el caso de Bangladesh, el cual recomendó asistencia experta internacional para ajustar algunos elementos de la legislación a la UNCAC.

3.3 El papel de las agencias de desarrollo

Las agencias de desarrollo han estado conspicuamente ausentes del proceso de examen de la UNCAC en los países estudiados, salvo por el caso de Bangladesh, en el cual la agencia de cooperación internacional alemana, GIZ, brindó apoyo a la misión de examen por pares a solicitud del gobierno (su predecesor, la GTZ, había brindado amplia asistencia en las etapas más tempranas del proceso relacionadas con el análisis de cumplimiento y áreas pendientes en 2007-2009). Las causas de esta situación son diversas. Brasil y Croacia no son países que reciban ayuda; mientras en Zambia, no se hizo ninguna solicitud a agencias de desarrollo más allá de su participación en conferencias.

Sin embargo, hubo algún apoyo disponible para los actores de la sociedad civil en forma de pequeñas subvenciones para la producción de informes paralelos. La financiación, mundial en su cobertura geográfica, fue suministrada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD) y administrada por la Coalición UNCAC, que también suministró una plantilla para los informes y asistencia técnica, según fuera necesaria, para las agencias en los países.

4. Observaciones y apreciaciones

En términos generales, las OSC consultadas para el presente estudio consideraron inadecuadas la transparencia e inclusión del proceso del MEA. Esta opinión parece estar favorecida principalmente por la falta de oportunidad para participar en y comentar la Autoevaluación. Las reuniones con el equipo de examen durante las visitas a los países—invariablymente de duración limitada—no mitigaron dicha impresión.

Sin embargo, la evidencia de los cuatro estudios de caso sugiere que las instituciones estatales no están limitando deliberadamente la participación de la sociedad civil. En contraste, una variedad de asuntos prácticos, técnicos y conceptuales han obstaculizado la transparencia y la relación con la sociedad civil.

4.1 Un marco temporal limitado

La principal razón citada por todas las agencias estatales para compartir tan poca información inicialmente fue la falta de tiempo para prepararse adecuadamente. Si bien hubo actividades preparatorias y comunicación entre la Secretaría de la UNCAC y los Estados Parte, particularmente aquellos en las rondas de primer y segundo año, el MEA es un proceso nuevo para todos los involucrados. No había rutinas establecidas ni experiencia anterior que aprovechar, de donde habría sido necesario más tiempo para hacer algo más que simplemente completar las tareas obligatorias.

Un periodo limitado para completar la lista de verificación de la Autoevaluación fue la principal explicación dada por los funcionarios públicos para no incluir a la sociedad civil en esta etapa del proceso. La extensa comunicación y cooperación interinstitucional requerida para completar el informe es un desafío en muchos países. En los casos estudiados aquí, este ejercicio exigente no dejó tiempo suficiente para un examen completo y significativo dentro de cada país.

Las limitaciones de tiempo bien pueden ser el obstáculo más importante para los sobrecargados departamentos y agencias anticorrupción a los que típicamente se les asigna la responsabilidad del examen en los países de todo el mundo. Dicho esto, nada impediría a las autoridades nacionales iniciar proactivamente la Autoevaluación antes del cronograma fijado por la UNODC, para permitir un proceso más participativo. Sin embargo, esto puede no ser una expectativa realista. La evidencia sugiere que procesos formales y fechas límite, aun cuando no sean obligatorios, son necesarios para ayudar a los países a llevar a cabo evaluaciones o esfuerzos similares.

4.2 La comunicación y la ubicación institucional

En Zambia, la preparación también fue obstaculizada por dificultades en la comunicación con la Secretaría de la UNCAC debido a la ausencia de una representación zambiana en Viena. Si bien esta situación fue una excepción entre los cuatro países de estudio de caso, es posible que otros países sin embajada en Viena puedan experimentar problemas similares. En tales casos, pueden ser necesarios esfuerzos para identificar canales de comunicación alternos en un momento temprano del proceso.

También podrían surgir dificultades en países donde el contacto designado para asuntos relacionados con la UNCAC no esté ubicado prominentemente dentro de la jerarquía institucional nacional. En Zambia, de nuevo, los encuestados sintieron que la posición institucional de la CA, fuera del poder ejecutivo, la dejó en desventaja en cuanto a la obtención de respuestas oportunas de instituciones que poseían información pertinente para el examen.

4.3 La falta de conocimiento

La principal razón para la falta de conocimiento público del proceso residió en que las instituciones responsables no informaran a la sociedad civil y al público general acerca del MEA. Los detalles precisos acerca del inicio del examen son comunicados a las autoridades estatales por la Secretaría. Los puntos de contacto de la UNCAC son, por lo tanto, la fuente de información más importante a nivel nacional, independientemente de cualquier esfuerzo más amplio de divulgación por parte de la UNODC, la Coalición UNCAC u otros actores.

Sin embargo, la falta de conocimiento del proceso del MEA fue un problema para las instituciones estatales y la sociedad civil por igual. La mayoría de las OSC entrevistadas para el presente estudio—con la excepción de Bangladesh—informaron no conocer suficientemente el MEA antes de su implementación en el país.

Aunque tanto la Coalición UNCAC como la Secretaría de la UNCAC han organizado actividades informativas por separado y conjuntamente—solicitando a OSC evaluaciones paralelas y realizando talleres para OSC, respectivamente—, estas actividades han tenido un alcance limitado. Esto ha reducido la demanda de información a las instituciones estatales por parte de la sociedad civil cuando las primeras han sido menos que transparentes.

Adicionalmente, la falta de conocimiento ha dejado a las OSC poco preparadas para usar todo su potencial de contribuir al proceso. En Croacia, por ejemplo, desconocían que estaba disponible apoyo para informes paralelos de la sociedad civil. Se requieren tiempo y recursos adecuados para evaluaciones especializadas, y aun para analizar estudios existentes para fines del MEA. El nivel de interacción logrado es la mejor ilustración de las consecuencias de un conocimiento y preparación adecuados. A un extremo del espectro está Bangladesh, donde las mismas OSC organizaron reuniones con el equipo examinador. En el otro extremo están Zambia, donde sólo unas pocas OSC recibieron invitaciones de último momento a las discusiones, y Croacia, donde las OSC no tuvieron ninguna participación en el MEA.

Varios factores adicionales contribuyeron a la falta de conocimiento. En primer lugar, aunque la UNCAC es el instrumento anticorrupción internacional de mayor amplitud también es relativamente reciente. El MEA es aun más reciente, adoptado apenas en noviembre de 2009. En este contexto, será necesario algún tiempo para que el proceso de examen esté plenamente consolidado. Segundo, promover un instrumento mundial exige recursos, y la financiación es escasa. Tercero, muchos países participan en mecanismos de evaluación anticorrupción regionales que anteceden a la UNCAC y siguen enfocando su atención y sus capacidades en ellos. Cuarto, como no hay ningún papel formal para la sociedad civil dentro del proceso de examen, la carga principal de movilizar a la sociedad civil ha recaído en los mismos actores de la sociedad civil—principalmente la Coalición UNCAC encabezada por Transparencia Internacional. Aunque la coalición ha logrado mucho con recursos que son modestos para semejante mandato mundial, su alcance en todo caso ha sido limitado a nivel nacional, particularmente su capacidad de encontrar contrapartes en OSC distintas de los capítulos nacionales de TI.

4.4 La falta de interés del público

La falta de conocimiento parece ser la principal razón reportada del poco interés en la UNCAC y el MEA. La situación es similar en los cuatro países estudiados para el presente informe. En Croacia, como ya se explicó, esto se puede atribuir principalmente a la preocupación del público con el proceso de integración en la Unión Europea. En Brasil, su participación en el esquema de la Convención Interamericana crea una dinámica similar. No obstante, el desafío también está presente en Bangladesh, donde encuestados de la sociedad civil observaron una falta de interés público en el

MEA entre otras OSC, los medios de comunicación y el público general, a pesar de su esfuerzo por difundir el proceso. Esto es una preocupación significativa cuando se considera que en Bangladesh los esfuerzos nacionales anticorrupción se han basado en los procesos de la UNCAC.

4.5 La falta de sinergias con instrumentos regionales

En América y Europa, el mecanismo de examen de la UNCAC funciona al lado de instrumentos regionales más establecidos, el MESICIC y el GRECO, respectivamente. Todos los mecanismos contienen estándares muy similares, pero cada uno impone obligaciones de información y evaluación únicas. Aunque actualmente los instrumentos más antiguos pueden eclipsar el proceso del MEA en términos de importancia percibida, la situación también presenta algunas oportunidades para el MEA.

En primer lugar, muchas OSC tienen experiencia acumulada y una gran cantidad de datos pertinentes disponibles en los informes anteriores para los mecanismos regionales preexistentes. Será más fácil actualizar estos materiales que generar material nuevo con el fin de aportar al MEA.

Segundo, la experiencia con estos mecanismos de evaluación regionales más incluyentes podría servir de base para abogar por mayor participación de la sociedad civil en el proceso del MEA a nivel regional y nacional. A fin de cuentas, la participación de la sociedad civil en un mecanismo de evaluación sienta un precedente para otros: sería difícil justificar la exclusión de las OSC de un conjunto de esfuerzos si ya han desempeñado un papel en otro ejercicio similar.

Tercero, como el contenido de los estándares internacionales está alineado, sus respectivos mecanismos de evaluación se podrían también coordinar mejor, de modo que las evaluaciones reforzaran los esfuerzos de reforma nacionales en vez de crear duplicación de esfuerzos gastando recursos de por sí insuficientes. De hecho, como se describirá más adelante, *todos* los mecanismos de evaluación se deberían integrar en los esfuerzos anticorrupción nacionales para lograr un máximo de eficiencia e impacto.

4.6 La falta de integración con procesos nacionales más amplios

La mayoría de los miembros encuestados de la sociedad civil y del gobierno indicaron que el proceso del MEA se percibía como un evento aislado. No estaba ligado a iniciativas anticorrupción nacionales más amplias, ni había una clara percepción del seguimiento. Los grupos de expertos gubernamentales convocados para la Autoevaluación, como en el caso de Bangladesh, fueron disueltos luego de la presentación final del informe de examen del país, perdiendo así la oportunidad de mejorar la coordinación interinstitucional a través de estos órganos. Por lo general, el ejercicio se consideró una carga adicional en vez de una oportunidad para examinar y revitalizar las políticas existentes. Invertir tiempo y recursos para participar en un ejercicio técnico único no es atractivo ni para las sobrecargadas instituciones estatales, ni para las OSC, ni para los donantes que buscan oportunidades con más potencial de tener impacto dentro del país.

Sin embargo, no existe una razón clara por la cual el proceso debiera seguir siendo un caso aislado. El MEA es perfectamente apropiado para vincularse con las iniciativas anticorrupción nacionales más generales. En los países que tienen políticas anticorrupción, el MEA brinda una oportunidad para evaluar el progreso logrado. Donde no exista una política general, puede servir como un punto de partida. La experiencia de Bangladesh en 2007 demuestra cómo una Autoevaluación y otras herramientas relacionadas como el Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes pueden ser utilizadas como una oportunidad para formular una política anticorrupción nacional comprehensiva. También demuestra el potencial de cooperación robusta con la sociedad civil.

Como mínimo, los mecanismos nacionales creados para implementar el proceso del MEA deben emplear o construir sobre estructuras de coordinación existentes. Si no existen tales estructuras, aquellas creadas para el MEA se deben mantener después de que se ha completado el proceso de examen. Adicionalmente, en términos ideales los cronogramas nacionales de seguimiento y evaluación se deben alinear con el proceso de examen del país, así como con las evaluaciones de los otros mecanismos regionales pertinentes mencionados anteriormente.

4.7 La falta de capacidad técnica

Otra explicación común para la exclusión de la sociedad civil de la realización de la Autoevaluación fue la percepción de que carecía de la capacidad técnica e información relevantes para las áreas temáticas involucradas o de que carecía de capacidad técnica en general. Estas afirmaciones deben distinguirse un poco para discutirse.

El primer aspecto se relaciona con los temas bajo consideración en el primer ciclo de examen. Los capítulos 3, *Penalización y aplicación de la ley*, y 4, *Cooperación internacional*, de la UNCAC tratan temas que no son abordados rutinariamente por muchas OSC. Este era el caso en Brasil y Croacia, y también es verdad en muchos otros países. Para aquellas OSC que no están trabajando ya en asuntos de aplicación de la ley (*law enforcement*) o cooperación internacional se debe reconocer la barrera a la entrada: abrir un programa temático nuevo típicamente exige una inversión institucional considerable y mucha preparación por adelantado. Sin embargo, OSC diferentes a aquellas enfocadas en la anticorrupción sí actúan en dichos temas, y pueden tener considerable capacidad técnica y mucha información que aportar. Por ejemplo, en el área de aplicación de la ley, las cuestiones de protección de denunciantes (artículo 33) y de reparación por daños surgidos de la corrupción (artículo 35) son tratadas por OSC con mucha más frecuencia de la que normalmente es reconocida, incluso por las ONG de derechos humanos.

La mayor parte de los encuestados preveían que las OSC tendrán mucha más capacidad técnica e información pertinente respecto a los temas a ser considerados en el capítulo 2 de la UNCAC, *Medidas preventivas*. Por lo tanto, es poco probable que el asunto de la capacidad técnica sea igual de prominente en el próximo ciclo de examen.

En relación con el segundo aspecto, la capacidad técnica general, los encuestados reconocieron ampliamente que la capacidad de las OSC es suficiente y aun puede exceder la de los funcionarios públicos, incluidos aquellos responsables de responder partes de la Autoevaluación (a veces funcionarios de menor nivel). Los interlocutores zambianos dijeron que en realidad hay poca diferencia de capacidad técnica entre las personas empleadas en los dos sectores, en gran medida porque las personas frecuentemente se mueven entre empleos en el gobierno y en la sociedad civil.

Sin importar el grado de familiaridad con los temas específicos abarcados por el examen, las OSC pueden, como mínimo, ofrecer apoyo para la verificación de datos, particularmente dado que la Autoevaluación se enfoca en datos en vez de análisis. El valor de esta ayuda no se debe subestimar, ya que puede prevenir situaciones embarazosas en las que se presenta información errónea, como ocurrió en Zambia, por ejemplo.

Más allá de la cuestión de capacidad técnica, la noción de “actividades apropiadas para la participación de la sociedad civil” también surgió en las discusiones. Algunos entrevistados hicieron una distinción entre “actividades anticorrupción especializadas basadas en capacidad técnica” y “actividades anticorrupción apropiadas para la participación de OSC,” tales como conferencias y actividades de concientización. Si bien no era unánime, y ni siquiera dominante, esta visión tampoco fue aislada. Esto sugiere la necesidad de tener en cuenta y superar la tendencia entre algunos funcionarios gubernamentales a excluir a la sociedad civil del “trabajo técnico serio.”

4.8 La falta de acceso a la información

El mayor desafío para la colaboración de la sociedad civil, el cual pesa más que la falta de capacidad técnica en los temas, era la falta de acceso a información pertinente para el análisis de los capítulos 3 y 4 de la UNCAC, particularmente referente a casos específicos que ilustraban la aplicación de las disposiciones legales. La deficiencia se encuentra en la transparencia de las instituciones y sus datos de desempeño más que en la sociedad civil misma. En Brasil, por ejemplo, las OSC citaron la no disponibilidad de información como el mayor obstáculo para su preparación de un informe paralelo (Amarribo 2012, 3). Esto, naturalmente, apunta hacia un conjunto totalmente diferente de deficiencias y correctivos potenciales que va más allá del MEA en sí. Para abordar este asunto, se debe alentar a los países a revisar sus leyes y reglamentos relativos a la libertad de información, la protección de la información personal y el secreto para asegurar que los principios de apertura consagrados en la UNCAC se implementen plenamente.

4.9 El formato de las herramientas y del proceso

Aunque las OSC encuestadas también calificaron la visita al país como deficiente en cuanto a la participación de la sociedad civil, casi todos los encuestados identificaron a la Autoevaluación como un instrumento particularmente limitante. La Autoevaluación es ampliamente percibida como un ejercicio puramente técnico que no se presta para la participación de la sociedad civil. Este fue el caso aun en Croacia, donde OSC fueron incluidas de manera rutinaria en los grupos de trabajo para la elaboración de políticas y leyes anticorrupción, así como en actividades relacionadas. Esta percepción existía también en Bangladesh, a pesar de que había mayor familiaridad con el método debido al ejercicio del Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes de 2007.

Aunque valoraban su dimensión de análisis de áreas pendientes, muchos encuestados resaltaron el formato de la Autoevaluación—con su énfasis en el cumplimiento y en ejemplos, en vez de en evaluaciones cualitativas de la práctica profundas—como el factor que contribuía más a estas limitaciones. La Autoevaluación se percibía como deficiente, particularmente en comparación con la herramienta de análisis de cumplimiento y áreas pendientes, que permite más libertad para el análisis. La impresión negativa parece haber sido agravada por el formato en línea por medio del cual se aplica el examen. El *software* mismo fue un obstáculo en ciertos casos; por ejemplo en Zambia, donde no se pudo instalar en todos los computadores y por ello dificultó que se compartiera la información. No es inconcebible que las administraciones estatales en otros países—particularmente países en desarrollo y en transición—pudiesen haber encontrado dificultades similares.

4.10 La confidencialidad

Funcionarios estatales en Bangladesh and Zambia citaron requisitos de confidencialidad como la razón clave para excluir a la sociedad civil del ejercicio de Autoevaluación o de compartir los resultados antes de que fuesen vistos por los examinadores. Esta opinión surge de una interpretación equivocada de dos disposiciones en los términos de referencia del MEA (UNODC 2011). La primera es el párrafo 31, que dice, “Los Estados parte examinadores y la secretaría mantendrán la confidencialidad de toda la información obtenida en el curso del proceso de examen o utilizada en él.” La segunda es el párrafo 37, que anota, “Los informes sobre el examen de los países se mantendrán confidenciales.” Se ha interpretado que estas disposiciones significan que la Autoevaluación debe ser confidencial hasta que sea adoptada oficialmente. Sin embargo, el párrafo 37 hace referencia al informe de examen de país y no a la lista de verificación de la Autoevaluación, y el párrafo 28 claramente contradice la idea de confidencialidad al llamar a consultas con todos los interesados pertinentes al responder a la lista de verificación de la Autoevaluación.

Más aun, respecto al informe de país, el requisito en el párrafo 37 de que “se mantendrán confidenciales” parece contradecirse en el párrafo 38, el cual dice “Se alienta al Estado parte objeto de examen a que ejerza su derecho soberano de publicar su respectivo informe o parte de él.”

Este es un desafío que se puede prevenir fácilmente en el futuro mediante la formulación de directrices más claras y redactadas con mayor precisión sobre la confidencialidad en los asuntos que se relacionan con la participación de la sociedad civil.

4.11 La cooperación previa

En todos los casos estudiados, la participación de la sociedad civil fue mucho más fácil cuando las organizaciones líderes tenían una trayectoria de cooperación previa con el gobierno. En Bangladesh, por ejemplo, el capítulo nacional de Transparencia Internacional había trabajado con el gobierno desde tan temprano como 2004, abogando por la adhesión del país a la UNCAC, mientras el Instituto para Estudios de Gobernanza había desempeñado un papel principal en el desarrollo del Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes y el posterior Plan de Acción para el Cumplimiento mencionados anteriormente. Bangladesh es también el país estudiado donde la participación de la sociedad civil fue más amplia en general. Pero aun en los casos en los que la participación de la sociedad civil no fue claramente prevista—o más bien, *especialmente* en los casos en que las consultas con la sociedad civil fueron organizadas de una manera más bien *ad hoc*, como en Zambia—la cooperación anterior hizo posible organizar reuniones de manera rápida e informal, en lugar de simplemente no realizarlas.

La dependencia de la cooperación anterior puede, empero, tener un aspecto menos positivo. Puede excluir de manera involuntaria a actores de la sociedad civil nuevos, o recién interesados, que podrían contribuir al proceso si se les diera la oportunidad de hacerlo.

4.12 El grado de inclusión del proceso

Definitivamente, el *grado de inclusión* del aporte de la sociedad civil al proceso del MEA emergió como una preocupación importante, reflejando un desafío más amplio para los esfuerzos anticorrupción en general. Sólo unas pocas ONG especializadas en el tema de anticorrupción representaron a la sociedad civil durante el proceso en los países estudiados, si es que se involucró en alguna medida a la sociedad civil. Los entrevistados de Bangladesh sugirieron que algunas OSC son renuentes a tener participación alguna en asuntos de corrupción. El desafío se aplica a los esfuerzos anticorrupción en general, con el conocimiento técnico sobre la lucha contra la corrupción típicamente concentrado (o, quizá para ser más preciso, marginado) en unas pocas ONG especializadas que pueden considerarse como centros de estudios. Sin embargo, organizaciones de base comunitarias, asociaciones del sector privado y la academia podrían todas aportar a este esfuerzo al enriquecer el diálogo con perspectivas distintas y al suministrar información sobre desempeño institucional relativos a la prestación de servicios, las barreras administrativas u otros temas explorados por los investigadores. Una representación más amplia también incrementa la legitimidad de los esfuerzos anticorrupción. De nuevo, ésta es una preocupación que se extiende más allá del MEA en particular, pero el MEA podría convertirse en una oportunidad para promover el tipo de participación amplia de la sociedad civil que es prescrito por la UNCAC.

4.13 Las agencias de desarrollo

Un hallazgo sorprendente de este estudio es el limitado papel que las agencias de desarrollo desempeñaron para apoyar el proceso del MEA a nivel nacional—en particular, al esperar pasivamente que se presentarán solicitudes de asistencia, como se notó en los casos de Croacia y Zambia.

Si la visión detrás del MEA era proporcionar una plataforma para la colaboración y armonización entre las agencias donantes por medio de un marco analítico compartido ligado a procesos nacionales, la realidad en la práctica resultó muy diferente. No hubo señales de que los donantes hubieran usado de forma significativa el proceso del MEA y sus productos como insumos para formular o coordinar sus actividades. Las agencias donantes no parecieron programar sus actividades explícitamente alrededor de los informes del MEA de la UNCAC, ni dependieron de sus resultados, como sugiere la inversión dedicada a realizar evaluaciones de gobernanza de forma independiente en Zambia. Esto puede deberse al formato de la herramienta de Autoevaluación y de las visitas a los países, que no ofrecen el tipo de información profunda orientada a resultados que buscan la mayoría de los donantes, con recomendaciones concretas y parámetros de progreso basados en el desempeño o en los resultados en lugar de simplemente en los productos (por ejemplo, legislación). Esto puede estar relacionado también con la manera en que el proceso de examen es coordinado entre unos pocos puntos de contacto, con limitada participación del público y transparencia—particularmente cuando los informes de examen finales no son publicados.

Cualquiera que sea la dinámica actual, el proceso del MEA en todo caso tiene potencial para convertirse en una fuente más relevante de información para los procesos de reforma anticorrupción tanto para las agencias de desarrollo como para los actores interesados nacionales. Las conclusiones y recomendaciones presentadas en la próxima sección ofrecen sugerencias acerca de cómo se puede materializar este importante potencial.

5. Conclusiones y recomendaciones

El MEA fue ampliamente percibido como un ejercicio aislado sin conexión específica con los esfuerzos nacionales contra la corrupción y con una participación limitada de la sociedad civil. Sin embargo, no está claro si la participación de la sociedad civil fue limitada debido al carácter y propósito percibidos del ejercicio o si el MEA se percibe en esos términos restringidos debido a la limitada participación de la sociedad civil. Cualquiera que sea el caso, el resultado es que el valor de la aplicación del MEA en sí se juzgó limitado.

Sin embargo, no hay razón alguna por la cual éste deba ser el caso, y una participación fortalecida de la sociedad civil ayudaría a contrarrestar esta percepción. La inclusión de la sociedad civil en todas las fases del proceso le daría legitimidad y crearía una plataforma para examinar en más profundidad las reformas anticorrupción en curso o, en su caso, para iniciarlas por primera vez.

Los desafíos para la participación de la sociedad civil en el MEA señalados en el análisis anterior también apuntan hacia una serie de oportunidades para fortalecer el papel de la sociedad civil. Aunque la posibilidad de la obstrucción deliberada de su participación por parte de los gobiernos habría sido el impedimento más importante para la participación, los estudios de caso muestran que dificultades significativas existen aun cuando éste no es el caso. Los desafíos parecen ser principalmente de carácter técnico en vez de jurídico/político, dejando un campo considerable para fortalecer la participación de la sociedad civil dentro del marco existente del MEA, fortaleciendo así al MEA mismo.

Con base en este estudio, el asunto global que obstaculiza el proceso del MEA parece ser la falta de conocimiento, tanto del MEA como de la UNCAC de forma más general. Tanto las instituciones estatales como los actores no estatales muestran esta debilidad. Los esfuerzos de concientización deben enfocarse en las siguientes áreas:

- El valor y el propósito de la UNCAC y el MEA.
- Cómo funciona el proceso del MEA: las obligaciones de los Estados Parte, las diversas etapas del proceso y las oportunidades para la participación de la sociedad civil. Esta información ayudaría a prevenir interpretaciones divergentes—por ejemplo, sobre la confidencialidad del proceso—y permitiría asimismo a las instituciones estatales planificar la integración de actores de la sociedad civil en las diversas etapas.
- Cómo el MEA se fortalece con la participación de la sociedad civil, así como el valor de la participación de la sociedad civil en esfuerzos anticorrupción de forma más general. El mensaje se debe dirigir por igual a las instituciones estatales y a los actores de la sociedad civil, que pudieran no darse cuenta de su papel potencial o pudieran tener concepciones erróneas acerca de los tipos de actividad que son apropiados para la participación de la sociedad civil y de la capacidad técnica requerida. Se deben tener en cuenta el tiempo y los recursos requeridos para que las OSC preparen contribuciones constructivas.
- Cómo el MEA puede ser integrado en y fortalecer los procesos anticorrupción nacionales en curso. Esto puede ayudar a contrarrestar la impresión de que el MEA es solamente un ejercicio técnico aislado.
- Cómo el MEA puede interactuar de forma más eficiente con los esquemas anticorrupción regionales. Este mensaje se tendría que ajustar según el contexto regional y ayudaría a aumentar el perfil de la UNCAC frente a mecanismos paralelos o “competidores”.

En estas áreas, se requiere un mayor desarrollo tanto de asesoría de políticas públicas como de orientaciones prácticas. Los entrevistados resaltaron la necesidad de contar con recomendaciones

prácticas acerca de técnicas específicas para mejorar la participación de la sociedad civil en el MEA. Aunque parte de esta información se puede encontrar en los informes de la Secretaría y en otros materiales, se deben tomar medidas para que se revise en forma de recomendaciones claras para las autoridades estatales relativas a la manera de implementar las etapas del proceso de forma que se maximice su valor. Las autoridades estatales necesitan saber las maneras más efectivas de involucrar a la sociedad civil en el MEA—por ejemplo, mediante la revisión abierta de la Autoevaluación y la participación en grupos de trabajo—y en iniciativas anticorrupción en general. La sociedad civil necesita orientación con respecto a las formas más útiles de aporte al examen, tales como análisis de sistema más amplios, datos de desempeño, etc., así como la gama de puntos de entrada para su participación más amplia en los esfuerzos anticorrupción.

Temas como la maximización del valor de la UNCAC y del MEA a través de la integración con los esfuerzos anticorrupción nacionales en curso y con instrumentos regionales requieren más desarrollo en asesorías de política pública, tanto a nivel nacional como en la CoEP de la UNCAC.

Las instituciones estatales argumentaron que el tiempo disponible para iniciar y completar los diversos pasos del MEA fue insuficiente para lograr un nivel satisfactorio de transparencia y cooperación con socios de la sociedad civil. En algunos casos, dificultad en la comunicación con la Secretaría de la UNCAC obstaculizó los esfuerzos aun más.

La Secretaría podría tomar varias medidas para abordar este asunto, tales como ampliar el marco temporal formal para la designación de puntos de contacto y completar la Autoevaluación. Se podrían iniciar los intercambios preliminares y formular los cronogramas más temprano para que las instituciones estatales pudieran comenzar sus preparaciones con la antelación que consideren necesaria para emprender las tareas específicas de manera transparente e inclusiva. Esto también dejaría más tiempo para resolver dificultades de comunicación u otros obstáculos inesperados.

Varios encuestados sugirieron que los temas del primer ciclo de examen (aplicación de la ley y cooperación internacional) no eran apropiados para la participación de la sociedad civil, dadas limitaciones en capacidades técnicas o especialización temática de las OSC. Deben realizarse esfuerzos de concientización para evitar estas percepciones erróneas, incluso más allá del caso de las “ONG anticorrupción” especializadas para abarcar otros actores—el sector privado, las organizaciones comunitarias de base, las ONG de derechos humanos, la academia y los medios de comunicación—que pueden poseer información invaluable. Este podría ser un primer paso para abordar la preocupación sobre la restringida participación de la sociedad civil notadas en los estudios de caso.

Adicionalmente, la planificación para el segundo ciclo de examen del MEA, que evaluará la implementación del capítulo 2 de la UNCAC relativo a la prevención, debe comenzar tan pronto como sea posible. Se espera que la sociedad civil tenga mucha más capacidad técnica y experiencia en temas relacionados con la prevención. No debe perderse la oportunidad de realizar una preparación apropiada para una más robusta participación de la sociedad civil en el próximo ciclo, que comienza en 2015. Esto implica brindar apoyo para adaptar las capacidades, la información y la especialización técnica existentes a los formatos que son más útiles para el examen (por ejemplo, informes analíticos), así como ayudar a las OSC interesadas a ampliar su campo de acción a los temas pertinentes.

Si bien algunas OSC pueden recopilar más información que las instituciones estatales en relación con ciertos temas específicos—por ejemplo, en el ciclo actual con respecto a la compensación de víctimas y en el próximo ciclo con respecto a la transparencia en las compras estatales—, más frecuentemente dependen de la información generada por instituciones estatales. Producir un informe paralelo para el primer ciclo de examen requirió una gran cantidad de información de fuentes estatales, y la dificultad en el acceso a esa información fue un obstáculo significativo en varios países.

La necesidad de asegurar que la información esté a disposición del público es uno de los mensajes prácticos clave a ser compartidos con los gobiernos que participan en el MEA. La transparencia es el cimiento de la participación de la sociedad civil en cualquier proceso público. También es una obligación definida en el artículo 10 de la UNCAC, referente a los informes al público y el artículo 13 relativo a la participación de la sociedad. Información acerca de los puntos de contacto del MEA, las fechas de la visita de examen y la publicación de los diversos informes, tal como son registrados por la Coalición UNCAC y el presente estudio, es apenas el punto de arranque. De igual importancia es el acceso a los diversos datos requeridos para producir un informe paralelo. La disponibilidad de información temática pertinente debe ser incorporada como un indicador adicional de transparencia en estudios futuros de la Coalición UNCAC. También podría servir como un indicador adicional de desempeño anticorrupción para las agencias de desarrollo, junto con el grado de participación de la sociedad civil en el proceso del MEA en general.

El formato de la Autoevaluación, particularmente su énfasis en información estadística en vez de análisis, fue mencionado repetidamente como una limitación para las oportunidades de participación de la sociedad civil. Por lo menos dos respuestas posibles abordarían esta preocupación. Primero, sería aconsejable revisar el cuestionario de la Autoevaluación para incorporar más elementos “abiertos” de los valorados en el Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes. Segundo, la Secretaría de la UNCAC podría simplemente rearticular el propósito del instrumento, resaltando la importancia del aporte de la sociedad civil y su valor potencial para los esfuerzos anticorrupción nacionales.

En los casos estudiados aquí, la cooperación previa entre las agencias estatales pertinentes y las OSC marcó la diferencia crucial en la disposición del gobierno a tratar con la sociedad civil. La experiencia pasada había establecido la capacidad técnica de las ONG y su capacidad para contribuir, y había generado confianza entre los actores. Si bien la creación de una relación semejante es en ocasiones complicada para las OSC, que tienen un papel más crítico de vigilancia de las actividades gubernamentales, mayor interacción podría servir para demostrar que su crítica del gobierno es justa y bien fundada. Existe una oportunidad excelente antes del segundo ciclo de examen para crear relaciones de este tipo. Hay que actuar con cuidado para permitir que aquellas OSC que desempeñan un papel de vigilancia mantengan suficiente distancia del gobierno, y evitar así la preocupación de que estén comprometiendo su voz crítica. No obstante, modos de interacción constructiva son posibles aun dentro de este modelo de participación de la sociedad civil.

También debe prestarse atención al valor de la participación amplia de la sociedad civil en los esfuerzos anticorrupción en general y en el MEA en particular—sobre todo, en lo que respecta a la legitimidad que proporciona a dichas actividades. La participación de actores interesados del sector privado, organizaciones de base comunitaria, ONG de derechos humanos, la academia y otros actores pertinentes se debe alentar activamente.

RECUADRO 1. RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Las recomendaciones relativas a temas y desafíos que han surgido del presente análisis se resumen aquí para los grupos clave de actores interesados: la sociedad civil, los Estados Parte, las agencias de desarrollo y la Secretaría de la UNCAC.

La sociedad civil

- La Coalición UNCAC y otras ONG internacionales interesadas deben seguir promoviendo el conocimiento del MEA, abogar por una participación amplia de la sociedad civil en el proceso del MEA, apoyar a las OSC nacionales en el desarrollo de sus capacidades para participar en el MEA y maximizar de otras maneras el valor de la UNCAC.
- La Coalición UNCAC debe considerar ampliar la cobertura de su seguimiento a la transparencia del proceso y dar seguimiento también a la facilidad de acceso a la información requerida para completar informes paralelos.
- Los actores líderes de la sociedad civil a nivel nacional deben abogar por la integración del proceso del MEA en los esfuerzos anticorrupción nacionales.
- Los actores líderes de la sociedad civil deben buscar crear redes de base amplia para asegurar que el proceso del MEA sea tan representativo como sea posible. Esto incluye acercarse a la academia, los medios de comunicación, el sector privado y otras organizaciones pertinentes para que desempeñen un papel en el proceso de examen del país.
- Los actores de la sociedad civil deben seguir produciendo informes de país paralelos y considerar de manera proactiva la realización de investigación adicional en apoyo al proceso del MEA.
- Los actores de la sociedad civil deben identificar puntos de entrada en las instituciones gubernamentales y crear relaciones de trabajo para facilitar su participación y contribución a las iniciativas anticorrupción en general y al proceso del MEA en particular.

Los Estados Parte e instituciones gubernamentales

- Los Estados Parte deben emprender una actividad temprana para asegurar que la sociedad civil tenga un amplio conocimiento del proceso del MEA y de los exámenes de país venideros.
- Los Estados Parte deben asegurar que existan mecanismos de coordinación adecuados para el proceso de examen del país, no sólo entre las instituciones del gobierno, sino también con actores pertinentes de la sociedad civil.
- En la medida de lo posible, los Estados Parte deben incluir representantes de la sociedad civil en los entes de coordinación encargados de supervisar el proceso de examen del país, así como incluirlos por otros medios, tales como su contribución a la Autoevaluación.
- Los Estados Parte deben colocar a disposición del público toda la información relacionada con el MEA, desde el borrador de la Autoevaluación hasta los informes finales de examen de país, permitiendo a los actores de la sociedad civil verificar si sus aportes han sido tenidos en cuenta.
- Como parte del proceso de examen de país, los Estados Parte deben asegurar la disponibilidad de la información solicitada por la sociedad civil para fines de preparar evaluaciones paralelas.
- Los Estados Parte deben incorporar el proceso del MEA en sus iniciativas anticorrupción generales para que los escasos recursos humanos y financieros no se inviertan en lo que de otra manera podría ser sólo una actividad aislada.

Las agencias de desarrollo

- Los socios de desarrollo deben apoyar la ampliación del conocimiento del MEA y de los esfuerzos de creación de capacidad relacionados con ella, particularmente al nivel nacional, incluyendo tanto la sociedad civil como las instituciones estatales pertinentes.
- Los socios de desarrollo dentro del país deben seguir enfatizando la importancia y el valor de la participación de la sociedad civil en las intervenciones anticorrupción en general y en el proceso del MEA en particular.
- Las agencias de desarrollo deben prestar apoyo y, cuando sea necesario, brindar financiación para el desarrollo de capacidades entre actores relevantes de la sociedad civil con el fin de permitirles desempeñar un papel activo y significativo en el proceso de examen de país. Esto incluye, más no se limita a, la elaboración de informes paralelos e iniciativas para fomentar una participación pública de base amplia en el proceso de examen del país.
- El apoyo a la creación de capacidad también se debe prestar a las instituciones gubernamentales pertinentes para facilitar la participación de la sociedad civil.
- Las agencias de desarrollo deben alentar a sus contrapartes gubernamentales a integrar los procesos del MEA en sus iniciativas anticorrupción nacionales generales y a reducir la potencial duplicación de esfuerzos.
- Las agencias de desarrollo deben apoyar a la Secretaría de la UNCAC y otros actores en la formulación de políticas y asesorarlos sobre la forma de maximizar el valor de la UNCAC, incluyendo la integración del MEA con esfuerzos anticorrupción nacionales y su alineación con instrumentos anticorrupción regionales.
- Cuando sea pertinente, las agencias de desarrollo deben considerar la transparencia del proceso del MEA (incluyendo el acceso a la información requerido para producir informes paralelos) y la participación significativa de la sociedad civil en el proceso como parte de los indicadores de desempeño anticorrupción.

La Secretaría de la UNCAC

- La Secretaría de la UNCAC debe formular directrices específicas para aclarar las partes de los términos de referencia del MEA que estén sujetas a interpretaciones equivocadas, particularmente respecto a la participación de la sociedad civil y la divulgación de información.
- La Secretaría de la UNCAC debe revisar los cronogramas actuales del proceso del MEA para atender las preocupaciones de algunas instituciones estatales relativas al tiempo requerido para ejecutar las tareas obligatorias. Como mínimo, sería aconsejable distribuir información acerca del proceso (incluyendo posibles recomendaciones acerca de su transparencia e inclusión) con la mayor antelación posible, y emitiendo varios recordatorios.
- La Secretaría de la UNCAC debe abordar la percepción entre algunos actores de la sociedad civil de que el cuestionario de la Autoevaluación no permite suficiente análisis cualitativo y se enfoca en estadísticas básicas en vez de logros, ya que se consideró que esto reduce el valor del proceso del MEA.
- La Secretaría de la UNCAC debe considerar la formulación de recomendaciones prácticas adicionales no obligatorias para maximizar el valor del proceso del MEA en países donde existe la voluntad de hacer más.

6. Estudio de caso: Bangladesh

Bangladesh se adhirió a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* el 27 de febrero de 2007. Después de su adhesión, Bangladesh optó por realizar un examen para valorar en qué medida su marco institucional y jurídico cumplía las disposiciones de la Convención. Como primer paso, Bangladesh realizó la Autoevaluación voluntaria que fue solicitada bajo la Resolución 1 de la primera Conferencia de los Estados Parte (CoEP), celebrada en Jordania en 2006. La lista de verificación fue diligenciada en octubre de 2007 por el Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios (MDJAP), en consulta con actores interesados pertinentes y con asistencia técnica del Instituto de Estudios de Gobernanza (IEG) de BRAC University y la Cooperación Internacional Alemana (GIZ).

Previo al procesamiento de la lista de verificación de la Autoevaluación, se formó un Comité Interministerial para ejecutar el Análisis de Cumplimiento y Áreas Pendientes de Bangladesh (ACAPB). El ACAPB, que fue presentado en la segunda CoEP, celebrada en Indonesia en enero de 2008, fue coordinado por el MDJAP y llevado a cabo en colaboración con el IEG con apoyo técnico y financiero de la GIZ. Asesoría experta fue prestada por el Basel Institute on Governance, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial.

Un taller de evaluación de necesidades fue organizado en mayo de 2008, luego de la presentación del ACAPB, para preparar una estrategia para la implementación de la UNCAC y tratar áreas pendientes identificadas en el ACAPB. Durante el taller se acordó tanto actualizar el ACAPB como ampliar su alcance para reflejar el progreso en la implementación logrado desde la segunda CoEP. El ACAPB actualizado fue completado en julio de 2008.

El Plan de Acción para el Cumplimiento de Bangladesh fue preparado y publicado en noviembre de 2009, basado en la decisión del taller de evaluación de necesidades y en respuesta al ACAPB. El proceso fue liderado por el MDJAP con la cooperación de una amplia gama de otros ministerios e instituciones públicas. Apoyo para la formulación del plan de acción fue prestado por el IEG y la GIZ. El plan de acción brinda un conjunto de parámetros de progreso para evaluar el progreso en la implementación de la UNCAC, permitiendo a la sociedad civil y al público en general exigir cuentas al gobierno.

Bangladesh fue elegido para examen en el primer año del primer ciclo de examen, siendo realizado el examen por la República Islámica de Irán y Paraguay.

6.1 Descripción del proceso del MEA

El 12 de julio de 2010, Bangladesh recibió del Secretario General de la ONU una solicitud de que nominara expertos para tomar parte en el proceso de examen para los capítulos 3 y 4 de la UNCAC. El gobierno de Bangladesh respondió a la solicitud el 13 de agosto. Al mismo tiempo, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó al MDJAP crear un Grupo de Expertos del Gobierno (GEG) con responsabilidad global por el proceso de examen. El GEG constó de catorce miembros de ministerios e instituciones públicas pertinentes, principalmente aquellos que habían participado en el desarrollo del ACAPB.⁶ El secretario conjunto del MDJAP fue nombrado como el punto focal para el proceso de examen. El gobierno solicitó a la GIZ prestar asistencia técnica para el examen por pares.

⁶ El GEG comprendió representantes de la Comisión Anticorrupción, Attorney General's Office, Banco de Bangladesh, División del Gabinete, Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y MDJAP.

El primer paso en el proceso de examen consistió en actualizar la lista de verificación de la Autoevaluación. Esto fue hecho por los representantes del MDJAP en el GEG, con base en el ACAPB. El borrador luego pasó por un proceso de consulta y fue compartido con el GEG para verificación y modificación. Como el primer contacto entre el punto focal de Bangladesh y los Estados Parte examinadores no tuvo lugar sino después de la fecha límite para la presentación de la lista de verificación de la Autoevaluación actualizada, se acordó que se otorgaría una prórroga de dos meses para su terminación. La versión final fue presentada a la Secretaría de la UNCAC en febrero de 2011. La sociedad civil no fue consultada en el proceso de actualizar la lista de verificación.

Aunque inicialmente renuente, finalmente el gobierno de Bangladesh sí aceptó colocar la lista de verificación a disposición del público luego de su presentación a la Secretaría de la UNCAC. Esto permitió a la sociedad civil verificar los hallazgos de la lista de verificación de la Autoevaluación antes de la llegada del equipo de examen.

La visita al país del equipo de examen por pares tuvo lugar del 8 al 14 de abril de 2011. El equipo de examen tuvo una agenda intensiva mientras estuvo en Bangladesh, reuniéndose con los ministerios e instituciones públicas pertinentes. Durante la visita, el gobierno de Bangladesh hizo una presentación de la Autoevaluación, invitando a Transparencia Internacional Bangladesh (TIB) así como a otros interesados y ofreciéndoles la oportunidad de hacer comentarios y buscar aclaraciones.

Durante la visita al país, TIB organizó una reunión en sus oficinas para el equipo de examen de pares. En esta reunión TIB presentó sus propios hallazgos y recomendaciones en relación con los capítulos 3 y 4 de la UNCAC, basados en buena medida en el informe paralelo producido por TIB. El punto focal de la UNCAC estuvo presente en esta reunión, así como representantes del IEG y la GIZ. Anteriormente, TIB participó en una cena ofrecida por el MDJAP para presentar el equipo de examen de pares a una gama de interesados en instituciones gubernamentales, socios de desarrollo y la sociedad civil.

El equipo de examen de pares presentó un borrador de informe al gobierno de Bangladesh el 16 de enero de 2012. El borrador de informe fue evaluado por el GEG, que brindó aclaraciones y comentarios adicionales al equipo de examen. El borrador revisado, recibido en marzo de 2012, fue verificado por el GEG y presentado a la Secretaría de la UNCAC como versión final.

El informe del examen por pares, junto con el resumen ejecutivo elaborado por la Secretaría de la UNCAC, fue discutido y aprobado durante la reunión del Grupo sobre el Examen de la Aplicación de la UNCAC celebrada en Viena el 18-22 de junio de 2012. El resumen ejecutivo ha sido publicado en el sitio Web de la UNODC, pero no hay indicación alguna de que el gobierno de Bangladesh tenga la intención de colocar el informe completo a disposición del público. Tampoco parece que el informe final haya sido compartido con los ministerios o instituciones públicas pertinentes.

6.2 Examen del proceso del MEA

Aunque la sociedad civil no fue consultada durante la actualización de la lista de verificación de la Autoevaluación, aquellas organizaciones que desempeñaron un papel en el proceso del MEA (el IEG y TIB) consideraban que en términos generales reflejaba el estado de implementación de la UNCAC en ese momento. Cualquier comentario que tenían acerca de la lista de verificación fue transmitido a los Estados Parte examinadores durante la visita al país. El gobierno de Bangladesh reconoció el valor de estos aportes e indicó en ese momento que serían incorporados en el informe de examen final. Pero como el informe de examen no se ha divulgado esto no se puede verificar.

Las percepciones con respecto al valor del proceso del MEA varían entre las instituciones y organizaciones involucradas. Por una parte, se vio como una oportunidad para evaluar el estado actual de implementación de la UNCAC en Bangladesh. Por otra parte, no se consideró que la lista de

verificación de la Autoevaluación ofreciera suficiente espacio para respuestas matizadas, enfocándose a cambio principalmente en el cumplimiento. El proceso del MEA por lo general no se consideró oneroso, ya que los ministerios e instituciones podían aprovechar el ACAPB. Sin embargo, se reconoció que si no se hubiera realizado el ACAPB el proceso del MEA habría requerido una inversión de tiempo y recursos mucho mayor.

Los entrevistados anotaron de manera consistente que el ACAPB había sido un ejercicio más útil que el MEA. Explicaron que el ACAPB fue elaborado en el transcurso de un tiempo más largo y dio cabida para un análisis más detallado. Se consideraba que el hecho de que se hubiera formulado un plan de acción luego de completarse el ACAPB le agregaba valor.

Al parecer no se prevé ningún plan de acción luego de completarse el informe de examen del MEA. Un entrevistado afirmó que la lista de verificación actualizada de la Autoevaluación era suficiente y que varias acciones ya se habían emprendido para tratar los problemas de implementación que fueron identificados. También, luego de completarse el proceso del MEA se disolvió el GEG. Esto es potencialmente una oportunidad perdida, ya que significa que dentro del gobierno no hay actualmente ningún mecanismo de coordinación para la implementación de la UNCAC.

La coordinación entre instituciones gubernamentales también se mencionó como una preocupación en relación con el proceso del MEA. Algunos entrevistados sentían que el diligenciamiento de la lista de verificación de la Autoevaluación había consistido principalmente de distribuir el borrador de lista de verificación para comentarios sin ninguna participación más profunda. Varios mencionaron comunicación insuficiente entre las instituciones gubernamentales con respecto al proceso del MEA en general, y a la visita al país en particular. Esto fue en parte resultado de tiempos previstos cortos, pero significó que los funcionarios superiores no siempre estaban plenamente informados. La capacidad del personal de las instituciones gubernamentales de estudiar y diligenciar la lista de verificación de la Autoevaluación no siempre se consideró suficiente.

Los pares examinadores por lo general se consideraron efectivos, ya que se reunieron con una amplia gama de interesados y buscaron activamente aclaraciones e información adicional. No obstante, se anotó que una semana es un período de tiempo corto para realizar un examen completo. También hubo problemas de lenguaje, ya que los pares examinadores de Paraguay necesitaron traducción.

6.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC

La participación de la sociedad civil en el proceso del MEA en Bangladesh se limitó en gran medida a reunirse con los pares examinadores durante la visita al país. Aunque esto se podría considerar una participación bastante restringida, el IEG y TIB percibieron su participación activa en la elaboración de ACAPB y el Plan de Acción para el Cumplimiento de Bangladesh como una forma de influencia en el proceso del MEA posterior.

Los entrevistados de la sociedad civil consideraron que el proceso del MEA en sí ofreció poco espacio para su participación, siendo la actualización de la lista de verificación de la Autoevaluación un ejercicio en gran medida técnico. La lista de verificación, con su enfocamiento en el cumplimiento, no era visto por la sociedad civil como ofreciendo suficiente espacio para análisis más profundo.

La falta de acceso a información también obstaculizó los esfuerzos de la sociedad civil por aportar. Cuando inició la producción del informe paralelo, TIB encontró inicialmente que los funcionarios gubernamentales eran renuentes a dar acceso a la información solicitada. Sin embargo, cuando quedó claro que iba a tener lugar el proceso formal del MEA, los funcionarios gubernamentales se mostraron más dispuestos a cooperar. Sin embargo, aun cuando funcionarios superiores estaban comprometidos

con compartir información, esto no siempre llegaba al personal inferior dentro de las instituciones gubernamentales.

Los entrevistados anotaron que hubo participación limitada del público en el MEA, participando sólo el IEG y TIB. TIB intentó incluir otros actores de la sociedad civil, pero sin éxito. Las principales razones dadas por esta falta de interés fueron la aparente renuencia de las organizaciones de la sociedad civil a tratar asuntos relacionados con la corrupción, así como la falta de conocimiento de la UNCAC. TIB reconoció que no había intentado llegar al sector privado o los medios de comunicación. Algunos representantes de las instituciones gubernamentales también expresaron la necesidad de tratar con una gama más amplia de interesados al llevar a cabo el proceso del MEA.

Una mayoría abrumadora de los entrevistados en instituciones gubernamentales afirmaron que acogían con agrado la participación de la sociedad civil en el proceso del MEA y valoraban sus aportes. Hubo una fuerte indicación de voluntad política de involucrar a la sociedad civil. Al mismo tiempo, varios entrevistados indicaron que no veían un papel para la sociedad civil en el diligenciamiento de la lista de verificación de la Autoevaluación dada su naturaleza técnica.

También se dijo que la razón de no involucrar a la sociedad civil en la actualización de la lista de verificación de la Autoevaluación estaba acorde con el párrafo 37 de los términos de referencia del MEA, que dice que “los informes sobre el examen de los países se mantendrán confidenciales.” Sin embargo, esto parece ser una interpretación equivocada, ya que el párrafo 37 hace referencia al informe de examen de país y no a la lista de verificación de la Autoevaluación, y el párrafo 28 de los términos de referencia llama a consultas con todos los interesados pertinentes al responder a la lista de verificación de la Autoevaluación.

El papel activo desempeñado por el IEG y TIB, y la aceptación de su participación por parte del gobierno, parece haber sido facilitado mucho por la relación de trabajo y confianza que se había creado entre estas organizaciones y el gobierno en el transcurso de los años anteriores. TIB ya estaba tratando la UNCAC con el gobierno de Bangladesh en 2004 al abogar por la adhesión del país a la Convención. El IEG desempeñó un papel líder en la ejecución del ACAPB y el Plan de Acción para el Cumplimiento de Bangladesh en lo que se ha denominado una asociación pública-privada. Sin esta relación anterior es poco probable que la participación de la sociedad civil en el proceso del MEA hubiese sido tan fructífera como fue.

6.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA

Está claro que el proceso del MEA, y en particular la lista de verificación de la Autoevaluación y el examen en el país, no se debe percibir como un evento de ocasión única. Más bien, el proceso se debe ver como parte de un esfuerzo continuo por lograr la implementación de la UNCAC. Esto también es crucial para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso del MEA.

Los entrevistados afirmaron que la participación de la sociedad civil fue facilitada mucho por su trato con el gobierno de Bangladesh antes del lanzamiento del proceso del MEA, en particular durante la ejecución del ACAPB. Durante el período entre la primera y segunda fase del proceso del MEA será crucial mantener la participación continua por parte de la sociedad civil; como anotó TIB, el proceso de participación no debe terminar al completar el informe paralelo. Esto es de particular importancia dada la debilidad percibida de la lista de verificación de la Autoevaluación.

Con la excepción del IEG y TIB, la sociedad civil y otros actores no estatales en Bangladesh fueron considerados limitados con respecto a su capacidad de participar en el proceso del MEA. Por lo tanto, previo a la segunda fase del MEA es importante identificar interesados pertinentes y fortalecer su

capacidad de desempeñar un papel en los esfuerzos por implementar la UNCAC. Los socios de desarrollo pueden desempeñar un papel en prestar a la sociedad civil apoyo para la creación de capacidad.

Al mismo tiempo, la sociedad civil debe continuar su trato constructivo con el gobierno, buscando identificar los canales e individuos más efectivos con quienes tratar. Mejor coordinación en las instituciones gubernamentales también es crucial, lo mismo que crear conocimiento de la Convención dentro del gobierno. La falta de conocimiento de la UNCAC y falta de capacidad para participar en el proceso del MEA de los funcionarios gubernamentales, junto con la coordinación insuficiente, pueden ser un gran impedimento para la participación de la sociedad civil.

6.5 Entrevistas

- Iftekhar Zaman, Director Ejecutivo, Transparencia Internacional Bangladesh
- Manzoor Hasan, Asesor, Instituto de Estudios de Gobernanza, BRAC University
- Richard Miles, Asesor Principal, Cooperación Técnica Alemana (GIZ)
- Saida Muna Tasneem, Directora General, División para las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores
- Shawkat Mostafa, Secretario Conjunto (Derecho y Planificación), Ministerio del Interior
- Shaful Azim, Secretario Privado del Ministro, Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios
- Hon. Ministro Shafiq Ahmed, Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios
- Md. Ekramul Hoque, Deputy Attorney General, Attorney General's Office
- Md. Kamrul Hossain Mollah, Director General, Comisión Anticorrupción
- Ghulam Rahman, Chairman, Comisión Anticorrupción
- M. Mahfuzur Rahman, Director Ejecutivo, Banco de Bangladesh
- Anisul Islam Mahmud, Miembro del Parlamento y Presidente de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción – Sur de Asia
- Nasreen Begum, Secretaria Adicional, División de Asuntos Legislativos y Parlamentarios, Ministerio de Derecho, Justicia y Asuntos Parlamentarios, y punto focal del GEG

7. Estudio de caso: Brasil

Brasil suscribió la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* el 9 de diciembre de 2003 y la ratificó el 15 de junio de 2005. Brasil fue elegido para examen en el primer año del primer ciclo de examen, siendo Haití y México asignados para realizar el examen. La Contraloría General de la Unión (CGU: Controladoria-Geral da União) fue el punto focal responsable de diligenciar la Autoevaluación y organizar los otros pasos del proceso.

7.1 Descripción del proceso del MEA

El gobierno brasileño no publicó inicialmente la información de contacto del punto focal del MEA, pero la información se divulgó de manera informal a través de contactos existentes entre la institución estatal responsable (la CGU) y organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil no fue consultada durante el diligenciamiento de la Autoevaluación, aunque el borrador de informe fue compartido con varias OSC antes de ser finalizado. Posteriormente, algunas OSC expresaron su interés por reunirse con el equipo de examen durante la visita al país. Esto fue facilitado por la CGU, y se avisó a la sociedad civil que el gobierno estaba “buscando la participación más amplia posible de OSC en el proceso” (Amarribo 2012, 5).

La visita al país tuvo lugar en agosto de 2011. Desafortunadamente los expertos de Haití no pudieron asistir, de modo que la discusión tuvo lugar con los expertos mexicanos, además del personal de la UNODC. Representantes de unas pocas OSC se reunieron con el equipo de examen, incluyendo Amarribo Brasil, Transparência Brasil, Contas Abertas y el Instituto Ethos. Aunque las OSC no habían participado en las etapas anteriores del MEA, incluyendo la Autoevaluación, Amarribo Brasil sí realizó una evaluación paralela como parte de los esfuerzos de la UNCAC Coalition. Ningún socio de desarrollo estuvo involucrado en la visita al país.

7.2 Examen del proceso del MEA

La preocupación clave de Amarribo—la ONG más involucrada en el proceso del MEA, principalmente por medio de la preparación del informe paralelo—era el limitado conocimiento de la UNCAC en Brasil por parte del público en general, la sociedad civil y las instituciones estatales por igual. El MEA en particular no era bien conocido, de donde el aporte limitado de la sociedad civil al proceso.

Las OSC brasileñas anotaron que, en cuanto instrumento para lograr el cumplimiento de normas y obligaciones internacionales, el MEA no era tan poderoso como otros mecanismos. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio tiene sanciones, las cuales son muchísimo más efectivas. Había una percepción de que la UNCAC no generaba ninguna presión externa para promover el cumplimiento, y había un conocimiento bastante limitado de las maneras en que instrumentos “más blandos” como el MEA podían ser utilizados con efectividad en el país para promover esos mismos objetivos.

Los interlocutores de la institución estatal responsable, la CGU, tenían una opinión un poco diferente. Ellos valoraban el aspecto de evaluación por pares como apropiado y factible para el contexto de las Naciones Unidas, el cual reúne semejante diversidad de partes. Este abordaje, consideraban, era conducente a una discusión más amplia al nivel nacional, brindando la oportunidad de intensificar la participación de la sociedad civil más allá de cualquier mecanismo dentro del proceso formal de examen.

La CGU también vio la necesidad de mayor publicidad relativa al instrumento, y particularmente el proceso de examen, y había hecho esfuerzos por aumentar el conocimiento en el país colocando información pertinente en el sitio Web de la CGU. También alentó y facilitó la participación de las OSC durante la visita del equipo de examen al país.

7.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC

Dos asuntos surgieron en Brasil como los obstáculos principales a mayor participación de las OSC en el proceso del MEA.

La OSC líder que participó en el proceso in Brasil, Amarribo, resaltó el acceso a la información como el desafío clave con que se encontró. En particular, las barreras a la información entraron sus esfuerzos por producir el informe alterno de OSC. Para tratar los temas de interés necesitaban información principalmente del sistema judicial, el cual no tiene una base de datos organizada. Adicionalmente, parte de la información solicitada fue tratada como confidencial.

Más allá de esto, todas las OSC entrevistadas estaban de acuerdo en que no había suficiente conocimiento de la Convención y cómo podía servir como un instrumento potente para abogar por medidas anticorrupción dentro del país. Se consideró que tanto las organizaciones de la sociedad civil—por ejemplo, Transparencia Internacional—como la UNODC debían hacer más para promocionarla.

7.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA

Las OSC brasileñas participantes tuvieron varias recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA, fortaleciendo con ello el proceso mismo.

En primer lugar, se necesita más publicidad para promover la existencia de la Convención y explicar cómo el proceso del MEA en particular puede ser utilizado por actores nacionales, incluyendo las OSC. En Brasil, la participación de las OSC fue limitada principalmente por la falta de conocimiento, la cual se tradujo en falta de interés en la UNCAC y sus aplicaciones.

Las OSC también comentaron acerca de su limitado acceso formal al proceso de examen. Comparado con la Convención de la OEA, del cual Brasil ha sido parte desde 2002 y que permite a las OSC la oportunidad de presentar su informe a la Asamblea General, el proceso de examen de la UNCAC se queda corto en este respecto. La falta de medios alternos de aporte semejantes hace que la reunión con el equipo de examen sea extremadamente importante, y por ello la utilidad de las reuniones se debe maximizar.

Hubo varias sugerencias acerca de cómo hacer que las reuniones con el equipo de examen fuesen más fructíferas. La preparación para las reuniones se consideró una prioridad, no sólo para las OSC nacionales sino también para los expertos examinadores. Se sugirió que una agenda que resaltara los temas de mayor interés para los examinadores se preparara y distribuyera con antelación para ayudar a las OSC a preparar la información pertinente. Al mismo tiempo, se anotó que hay valor en permitir a las OSC plantear los asuntos que ellos hayan identificado como cruciales en vez de simplemente responder a las preguntas de los expertos. Por último, se sugirió que puede ser aun más productivo celebrar reuniones privadas de las OSC con los expertos del equipo de examen, sin la presencia de instituciones estatales. Una disposición de este tipo aumentaría la apertura de las discusiones y el intercambio de información, particularmente si algunas de las OSC participantes tienen proyectos conjuntos en curso con la institución estatal en cuestión.

Por su parte, la institución estatal pertinente, la Contraloría General, vio oportunidades para mejorar la participación de las OSC en el MEA por medio de *outreach* más proactivo hacia la sociedad civil, particularmente en la forma de talleres y otros medios de compartición de información y participación social.

7.5 Entrevistas

- Josmar Verillo, Presidente del Consejo Administrativo de Amarribo
- Priscila Castello Branco, Contas Abertas, Consultora para Asuntos Internacionales
- Claudio Weber Abramo, Director Ejecutivo de Transparência Brasil
- Roberta Solis, Asesora en Asuntos Internacionales de la CGU

8. Estudio de caso: Croacia

Croacia suscribió la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 24 de abril de 2005. Croacia fue elegida para examen en el primer año del primer ciclo de examen, siendo asignados Montenegro y la República Democrática Popular Lao para realizar el examen.

8.1 Descripción del proceso del MEA

El proceso de examen de Croacia fue más bien limitado, consistiendo esencialmente de solamente dos pasos. Croacia completó la Autoevaluación en marzo de 2011. El proceso fue liderado por el Sector Anticorrupción del Ministerio de Justicia, el cual es el principal órgano de Croacia para la formulación de la política anticorrupción.

Como segundo paso, los dos países examinadores recibieron la Autoevaluación para análisis, valoración y preparación de comentarios escritos. Con base en dichos comentarios, la Secretaría de la UNCAC y los países examinadores decidieron que una visita al país no sería necesaria; de ahí que nunca tuvo lugar una visita al país.

En cuanto a otros interesados, organizaciones de la sociedad civil y otras ONG nacionales no participaron en el diligenciamiento de la Autoevaluación ni en ninguna otra parte del examen. Adicionalmente, ningún donante o agencia social estuvo involucrado en el proceso de manera alguna. Esto fue a pesar del hecho de que la Comisión Europea, a través de su delegación en la capital de Croacia, Zagreb, sigue de cerca todos los acontecimientos relacionados con la lucha contra la corrupción y todos los demás temas pertinentes para el proceso de ingreso a la UE que está en curso en Croacia.

El proceso del MEA en Croacia no atrajo mucho interés de las instituciones estatales, los donantes y socios internacionales, las organizaciones de la sociedad civil o el público en general. Existen varias razones para esto, las cuales se deben considerar antes de mirar más de cerca el proceso limitado del examen mismo.

En primer lugar, Croacia se encuentra en una situación política especial, diferente a la mayoría de los países alrededor del mundo. Está en el proceso de ingresar a la Unión Europea, un proceso que toma precedencia sobre cualquier otra norma internacional o marco de cumplimiento o cooperación. Está aun más enfocada en la integración europea que otros países en la región balcánica occidental que forman parte del mismo proceso ya que está muy cerca—mucho más cerca que cualquiera de sus vecinos—de lograr esa meta. Croacia ha cumplido todos los criterios técnicos necesarios para el ingreso a la UE y se prevé que recibirá apoyo político de otros estados miembros de la UE para lograr la membresía en 2013.

En segundo lugar, Croacia forma parte de otros marcos anticorrupción y de cooperación internacionales, el más notable de los cuales es el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO: Groupe d'États contre la Corruption) del Consejo de Europa,⁷ el cual hace seguimiento al cumplimiento de las dos convenciones anticorrupción del Consejo de Europa, que tratan el derecho penal y el derecho civil, por parte de los países miembros. Croacia ha sido miembro de GRECO desde 2000, y ya ha sido sometida a tres rondas de evaluación. Actualmente, su delegado es el presidente de GRECO. Más aun, los informes de GRECO han sido empleados tradicionalmente por la Comisión

⁷ Más información está disponible en el sitio Web del Consejo de Europa en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

Europea para evaluar el desempeño de los países candidato en relación con asuntos anticorrupción. No es difícil ver por qué el marco europeo sería de mucho más interés para Croacia que la UNCAC.

Tercero, Croacia no es un país en desarrollo, sino más bien un estado post-socialista que ha progresado enormemente en el proceso de transición a la democracia y a una economía de mercado. Aunque hubo alguna presencia de donantes en el país luego de la guerra de independencia a comienzos de los años noventa, la riqueza, la estabilidad política, y las reformas democráticas y económicas de Croacia desde 2000 han hecho innecesaria la presencia de donantes. De ahí que no existen donantes para alentar y apoyar la implementación de la UNCAC por Croacia, ni hay tampoco ninguna participación de la sociedad civil en el proceso, excepto por la Unión Europea, y el enfoque allí sigue en las normas e instrumentos de la UE.

Cuarto, como resultado de los factores antedichos, había poco conocimiento en Croacia, particularmente entre las organizaciones de la sociedad civil, acerca de los elementos del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la UNCAC, y tampoco había muchas oportunidades de cooperación. Cuando el tema sí surgió—en gran medida gracias a los esfuerzos de concientización de la UNCAC Coalition—no hubo suficiente tiempo ni financiación para participar plenamente. (El tema de la financiación se conecta directamente con el punto anterior relativo a la ausencia de organizaciones donantes.)

Por último, tanto los representantes de las instituciones estatales como los interlocutores de las OSC anotaron que los temas abarcados por el primer ciclo de examen—aplicación de la ley and cooperación internacional, tal como se enuncian en los capítulos 3 y 4 de la UNCAC—no formaban parte de la capacidad técnica que las ONG podían traer a la mesa fácilmente. Croacia posee varias ONG que tratan la corrupción, incluido un capítulo nacional de Transparencia Internacional, pero cada una de estas tendría mucho más que aportar al examen del capítulo 2 de la UNCAC, enfocado en las medidas preventivas.

Es contra este fondo que un examen muy limitado tuvo lugar. El Sector Anticorrupción del Ministerio de Justicia, el ente responsable por formular políticas anticorrupción preventivas y por la cooperación internacional, también lideró el examen de la implementación de la UNCAC, comenzando con el diligenciamiento de la Autoevaluación.

Dados los temas abarcados por el primer ciclo de examen, la mayor parte de la información requerida para diligenciar el cuestionario de la Autoevaluación estaba en manos de otras agencias del Estado, principalmente los órganos de aplicación de la ley. Así, el Sector Anticorrupción desempeñó un papel de investigación y comunicación—contactando agencias, explicando la tarea, haciendo seguimiento y, finalmente, consolidando la información recibida. Completar el proceso requirió varios meses y dio como resultado un documento con un tamaño de 450 páginas.

Debido al carácter especializado de la información requerida, los funcionarios del Sector Anticorrupción no llamaron a organizaciones de la sociedad civil a aportar al proceso. Como en el pasado habían colaborado con ONG en otros tipos de actividad anticorrupción (tales como concientización y educación), sabían que la capacidad técnica de estas organizaciones estaba en otros campos, por ejemplo, asuntos de libertad de la información, conflictos de interés, financiación de partidos políticos y otras medidas preventivas.

El cuestionario diligenciado fue remitido a la Secretaría de la UNCAC, que luego lo remitió a los países examinadores. Los examinadores suministraron comentarios escritos. Esta etapa del proceso trajo un desafío inesperado, ya que el dominio del inglés (o cualquier otra lengua oficial de la Convención) por parte de los expertos lao no era completo. Con Montenegro la situación era todo lo contrario, ya que comparte una lengua común con Croacia, facilitando mucho la comunicación. En conjunto los comentarios acerca de la Autoevaluación no fueron particularmente extensos, ni hubo

temas o preguntas sobresalientes. Por lo tanto, la Secretaría y los países examinadores acordaron que una visita al país no contribuiría a la calidad del examen y era innecesaria. El informe final fue publicado en el sitio Web de la UNODC, aunque no en los sitios Web de las instituciones croatas.

8.2 Examen del proceso del MEA

Como se anotó anteriormente, el proceso del MEA en Croacia fue eclipsado por el proceso de integración en la UE, así como por los procesos de examen de las convenciones anticorrupción regionales.

La única opinión de donante acerca del MEA fue dada por el representante de la delegación de la Comisión Europea, quien lo veía a través del lente del proceso de integración europea. Pero los dos procesos difícilmente se pueden comparar. En el caso del ingreso a la UE, las evaluaciones del cumplimiento de las normas europeas por parte de un país son extensas, profundas y de largo plazo, empleando datos de fuentes gubernamentales y de la sociedad civil, pero también evaluación experta relativa a una gama enorme de temas. En comparación, el MEA parece limitado y somero. No obstante, aun el proceso de evaluación de GRECO del Consejo de Europa, que es análogo al MEA en el sentido de que también evalúa el cumplimiento de convenciones anticorrupción, parece más vigoroso en cuanto visitas al país por parte de un equipo de evaluación experto son obligatorias. También se cree que la evaluación se beneficia de aportes de organizaciones de la sociedad civil.

Las OSC nacionales en Croacia no participaron ampliamente en el proceso del MEA por razones similares, pero también porque carecían de capacidad técnica y datos pertinentes para los temas bajo examen en el primer ciclo. Sin embargo, hay expectativa con respecto al segundo ciclo de examen, cuando será considerado el capítulo 2 de la UNCAC relativo a medidas preventivas. Los representantes de OSC entrevistados preveían participar mucho más en el próximo ciclo y consideraban que tienen mucho que aportar. También estarán mejor preparados para hacerlo, habiendo conocido lo que implica el proceso.

La institución estatal responsable del proceso del MEA también tenía algunas reservas con respecto a su eficacia en comparación con la experiencia de GRECO. Para estos funcionarios, el MEA es a la vez más exigente y menos exigente. Es más exigente en el sentido de que el Sector Anticorrupción tenía la responsabilidad primaria por rastrear y recopilar la extensa información requerida para la Autoevaluación. En la evaluación de GRECO, el equipo de evaluación lleva la responsabilidad de reunirse con numerosos interesados nacionales y solicitar y revisar la información, así como de preparar el informe de evaluación. En otras palabras, la carga de trabajo es distribuida de manera diferente, dejando al punto focal nacional único una porción más pequeña de las tareas requeridas. El proceso fue al mismo tiempo menos exigente porque los examinadores estuvieron satisfechos con el informe escrito y no exigieron información adicional, tal como evidencia que comprobara la implementación u otros datos que se podrían buscar durante una visita al país.

Otro asunto mencionado fue las capacidades de los examinadores nombrados por los países, particularmente las habilidades de lenguaje. La experiencia croata muestra que la falta de una lengua común y la dependencia de traducciones pueden minar la calidad de la evaluación.

8.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC y recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA

Para Croacia, el asunto único más importante era los temas del examen de primer ciclo. Según sus propias declaraciones y voces gubernamentales, las ONG croatas que tratan asuntos de corrupción (y

hay varias bien respetadas) carecen de capacidad técnica con respecto a los capítulos 3 y 4 de la UNCAC. Se espera su aporte para el próximo ciclo, enfocado en la prevención.

Un desafío significativo, empero, es la cuestión de financiación para tales actividades. Debido a sus perspectivas de integración europea, Croacia ya no es elegible para apoyo de la mayoría de los donantes bilaterales, organizaciones internacionales o fondos regionales. Las ONG son golpeadas particularmente duro por esta situación, que tiene un efecto muy negativo en su capacidad de emprender iniciativas nuevas cuando surge la oportunidad de ello. Actividades tales como aportar al MEA necesitarían planificación por adelantado y financiación, particularmente si se requiriera capacidad técnica externa adicional. La dificultad es agravada por el hecho de que las fuentes de financiación nacionales disponibles para las OSC son bastante limitadas. Este es el caso en todos los estados post-socialistas, incluyendo aquellos que ya han entrado a la Unión Europea.

Las ONG croatas tienen una trayectoria de cooperación con el ente estatal responsable del MEA, el Sector Anticorrupción del Ministerio de Justicia, así que no se prevé para el futuro ningún desafío importante relacionado con la cooperación. Desde la perspectiva del Sector Anticorrupción, se valora el papel de vigilancia de las OSC. Con respecto a aportes substantivos al próximo ciclo del MEA u otras iniciativas futuras, el desafío será hallar un modo práctico y manejable de participación de las OSC en tareas específicas. En el caso de una Autoevaluación, por ejemplo, el modo preferido podría ser divulgar un borrador de informe para estudio y comentarios; para la formulación de una política nueva podría ser la participación en un grupo de trabajo.

De manera más general, la cooperación con las OSC se percibe como basada en la buena fe, la competencia/capacidad técnica y la justicia. En ocasiones ciertas organizaciones pueden no dar reconocimiento donde se debe, o pueden parecer “criticar por criticar.” Esto debilita la buena relación y la cooperación futura.

8.4 Entrevistas

- Fulvio Bianconi, Agregado / Administrador de Tarea, Políticas de Justicia y Anticorrupción, Delegación de la Unión Europea a la República de Croacia
- Davor Dubravica, Jefe del Sector Anticorrupción del Ministerio de Justicia
- Saša Šegrt, Directora Ejecutiva, Transparencia Internacional Croacia

9. Estudio de caso: Zambia

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* fue suscrita por el gobierno de Zambia en diciembre de 2003 y fue ratificada por el parlamento en diciembre de 2007. Zambia formó parte del primer grupo de países en ser examinados en el MEA, siendo elegidos Zimbabwe e Italia como países examinadores.

La Autoevaluación fue diligenciada y presentada a la UNODC. Representantes de la sociedad civil fueron incluidos en un taller relativo a la Autoevaluación de Zambia llevado a cabo el 20-25 de marzo de 2011. Los representantes de la sociedad civil fueron entrenados en el uso del *software* suministrado por la UNODC, trabajando juntos con el punto focal nacional, la Comisión Anticorrupción (CA). La Autoevaluación fue enviada a los países examinadores pero no fue distribuida dentro de Zambia. Como resultado de esto, la sociedad civil no pudo validar los datos, a pesar de haber recibido capacitación.

La visita del equipo de examen procedente de Zimbabwe e Italia fue una sorpresa para la mayoría de las partes, incluidos la sociedad civil y los donantes, ya que las fechas para la visita no habían sido anunciadas. Unos pocos actores de la sociedad civil fueron invitados a aportar, pero como el informe de examen final no ha sido compartido no es posible aún saber si estos aportes fueron incorporados en él.

9.1 Descripción del proceso del MEA

En general, los actores de la sociedad civil entrevistados describieron el proceso en Zambia como caracterizado por el secreto y la exclusión.⁸ Esta percepción fue corroborada por algunos de los representantes de donantes entrevistados. De otra parte, los representantes del gobierno encontraron que el proceso fue una experiencia de aprendizaje buena, aun cuando a veces le faltaba coordinación. Las dificultades de coordinación se atribuyeron principalmente al hecho de que Zambia fue uno de los primeros países evaluados y que el MEA era una herramienta relativamente nueva. Los donantes tuvieron poca participación en el proceso del MEA, ya que ni el gobierno ni la sociedad civil se acercó a ellos.

El punto focal gubernamental para el MEA no fue identificado sino tardíamente en el proceso. La Comisión Anticorrupción (CA) fue elegida finalmente como la institución focal, aun cuando ella, según Transparencia Internacional Zambia (TIZ), se había “quejado de manera no oficial de que se le había mantenido en ignorancia de quién era el punto focal para el país” (UNCAC Coalition 2013). Según la CA, las preparaciones en Zambia comenzaron más tarde que en otros países debido a problemas de comunicación entre la UNODC en Viena y el Ministerio de Relaciones Exteriores en Zambia. El hecho de que Zambia no tiene una embajada en Viena fue un obstáculo.

Aun cuando se llegó a un acuerdo acerca del punto focal dentro del gobierno, no hubo divulgación de la información de contacto de la CA. Al final, el punto focal elegido fue un Oficial *Senior* de Investigación dentro de la CA. Según los entrevistados de la sociedad civil, el hecho de que Zambia nombró un punto focal por fuera del poder ejecutivo del gobierno implicó que dentro del gobierno el cumplimiento era poco y la cooperación lenta.

⁸ Véanse también declaraciones de Transparencia Internacional Zambia y la Coalición UNCAC en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1254006.pdf> y <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/articles-archive/22-cso-experiences-with-the-uncac-review-mechanism-year-1>.

Además de los problemas de comunicación, otros asuntos tuvieron efectos negativos en el proceso del MEA. Un taller relativo al proceso del MEA organizado por la UNODC en la República de Sudáfrica tuvo lugar demasiado tarde para ser de utilidad para Zambia. Muchos de los datos estadísticos requeridos para la Autoevaluación no estaban disponibles. También, el *software* suministrado para el ejercicio sólo se podía instalar en ciertos computadores, lo cual generó una carga administrativa e hizo difícil compartir información.

La sociedad civil en Zambia se ha quejado repetidamente de la falta de transparencia y *outreach* del proceso del MEA. Como manifestó TIZ: “El escenario preocupante tal como están las cosas ahora es que hasta ahora el informe oficial generado por el proceso de examen se ha mantenido exclusivamente dentro del ámbito gubernamental, sin esfuerzo alguno por compartirlo con otros interesados como la sociedad civil—y esto a pesar de varias solicitudes de organizaciones de la sociedad civil de que el gobierno comparta por lo menos el borrador del informe.” (UNCAC Coalition 2013) La respuesta de la CA es que sólo recibieron los comentarios de la misión de examen para el capítulo 3 en marzo de 2012 y para el capítulo 4 en mayo de 2012, y que según las normas de la UNODC la Autoevaluación no se podía divulgar sino hasta haber sido evaluada por las contrapartes de Zimbabwe e Italia. Esta interpretación de las directrices de la UNODC es, empero, diferente a la de otros países. Como se explica más adelante, las directrices no impiden a los gobiernos publicar la Autoevaluación pero los artículos relativos a la confidencialidad se pueden emplear para demorar o impedir la publicación.

Por solicitud, la Autoevaluación fue compartida posteriormente con la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (APNAC: African Parliamentarians’ Network Against Corruption) en Zambia. Errores fácticos en la Autoevaluación se podrían haber evitado si esta compartición de información hubiera tenido lugar antes de presentar el informe a los examinadores. Por ejemplo, la Autoevaluación afirmó que una ley de libertad de información había sido promulgada por el parlamento, cuando en realidad no lo había sido. El gobierno reconoció este error ante la APNAC, pero como la Autoevaluación final no se ha divulgado todavía se desconoce si el error fue corregido.

A pesar de haber hecho solicitudes oficiales para participar, muchas OSC en Zambia no estuvieron involucradas en el proceso del MEA. Las OSC que fueron incluidas generalmente experimentaron buena cooperación con el personal gubernamental a nivel técnico, pero se sintieron excluidas al nivel político de toma de decisiones. Una explicación común de por qué la sociedad civil no debe estar involucrada de cerca en el proceso del MEA es que carece de conocimiento técnico en los temas pertinentes. Esta explicación no tuvo eco entre los entrevistados en Zambia. Tanto los representantes del gobierno como los de la sociedad civil reconocieron que había poca diferencia de capacidad técnica entre las personas empleadas en los diferentes sectores, siendo una de las principales razones de ello el hecho de que las personas frecuentemente rotan entre empleos en el gobierno y empleos en la sociedad civil. En el caso de Zambia, las razones más probables por no haber solicitado más participación de la sociedad civil parecían relacionarse con (a) falta de capacidad gubernamental y (b) la visión imperante de que las OSC son antagónicas al gobierno con respecto a asuntos de gobernanza.

La sociedad civil nunca pareció tratar mucho con el público o con los donantes con respecto al proceso del MEA. Las razones de esto pueden incluir el carácter técnico de la primera ronda del MEA o la dificultad que enfrentaban las OSC en planificar cuando el gobierno suministraba poca información. En cualquier caso, la participación de la sociedad civil en Zambia no llevó a participación del público; más bien, se limitó a la participación de unas pocas personas seleccionadas pertenecientes a ONG de trayectoria reconocida.

Pocos representantes de la sociedad civil o de donantes fueron informados de la visita al país del equipo de examen, y menos aun fueron entrevistados por el equipo durante la visita. Fue difícil en general obtener información alguna acerca de cómo se llevó a cabo esta misión de examen, quién fue

entrevistado, o cuándo y dónde lo fue. Esta información siguió inaccesible aun después de que la misión de examen hubiera remitido sus comentarios al gobierno zambiano.

g.2 Examen del proceso del MEA

No será posible evaluar de verdad el valor del informe del MEA para Zambia sino hasta cuando el gobierno divulgue el informe y los interesados en Zambia puedan ver si y cómo el informe es usado por el gobierno, la sociedad civil y los donantes para fortalecer la lucha contra la corrupción. El personal de la CA dijeron que encontraron el proceso del MEA de ayuda, ya que mostró las debilidades del marco anticorrupción del país. Sin embargo, no se estaba formulando ningún plan para utilizar los resultados del informe para informar la futura estrategia o programación anticorrupción.

La evaluación positiva del gobierno difirió del juicio más negativo expresado por la sociedad civil y los donantes. Aunque estos últimos grupos aprobaban fuertemente la UNCAC como convención, tenían menos entusiasmo por el proceso formal del MEA. Los donantes no estaban planificando ninguna programación o iniciativa en relación con el lanzamiento del informe, y algunos están realizando sus propias evaluaciones paralelas. La sociedad civil también percibió los muchos procesos paralelos como un indicador negativo del valor del proceso del MEA. Quizás no sea sorprendente que una ONG como TIZ, por ejemplo, realizara una evaluación paralela, pero cuando los donantes realizan evaluaciones paralelas eso genera interrogantes. Las muchas actividades paralelas por fuera del proceso del MEA en Zambia podrían indicar que el valor del informe del MEA como herramienta de planificación y programación es limitado en este caso de país.

A nivel técnico, un efecto negativo de la deficiente transparencia y participación es que limita las oportunidades de validación. Como se mencionó anteriormente, miembros de la sociedad civil identificaron errores fácticos, pero más por accidente que a propósito. El gobierno y la sociedad civil han estado debatiendo si las directrices de la UNODC requieren que la Autoevaluación y el informe de la visita al país se mantengan confidenciales. Los términos de referencia de la UNODC, en los párrafos 31 y 37, dicen, “los Estados parte examinadores y la secretaría mantendrán la confidencialidad de toda la información obtenida en el curso del proceso de examen o utilizada en él” y “los informes sobre el examen de los países se mantendrán confidenciales” (UNODC 2011). La CA interpreta esto como significando que los informes se deben mantener confidenciales hasta la publicación. La sociedad civil discrepa de ello, argumentando que el espíritu de consulta amplia que también se enfatiza en el documento de la UNODC sólo es posible si la información se comparte. La CA también interpreta que los párrafos abarcan la Autoevaluación, pero es probable que esto sea una interpretación equivocada de las directrices. Desafortunadamente, el conjunto de normas está abierto a diferentes interpretaciones.

Una preocupación clave expresada por los representantes de la sociedad civil fue la legitimidad del informe final del MEA en vista de los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas. El informe se podría desacreditar fácilmente al ser publicado ya que la sociedad civil había hecho pocos aportes y no se había llevado a cabo ninguna vigilancia. Para tanto la sociedad civil como los donantes, el valor del informe del MEA dependería de cómo se compartiera con los interesados.

A la mayoría de los entrevistados les gustó el elemento de análisis de áreas pendientes del proceso del MEA, particularmente para la legislación. Sin embargo, se les dificultaba dar ejemplos de usos para la otra información que se debe recopilar como parte de la Autoevaluación. Una prueba para el cuestionario de la Autoevaluación del MEA es si la información recopilada efectivamente será analizada y usada por los gobiernos en el trabajo anticorrupción. En el caso de Zambia, esto no es el caso aún.

Un hallazgo notable, procedente de la sociedad civil, el gobierno y los representantes de los donantes por igual, fue que el proceso del African Peer Review Mechanism (APRM) regional es preferible a

aquel de la UNCAC en la mayoría de aspectos. La principal ventaja del MEA, particularmente para los entrevistados en el gobierno, es su nivel de detalle más profundo. En cambio, en los temas de transparencia, participación y legitimidad el APRM se calificaba más alto. El proceso del MEA se percibía como de carácter secreto y excluyente, mientras el APRM se veía como inclusivo y ejecutado con transparencia. El APRM fue más allá de OSC selectas e incluyó al público en el proceso, lo cual agregó legitimidad a sus resultados. Aun cuando el cuestionario de la Autoevaluación de la UNCAC fuera mucho más detallado, la mayoría de los encuestados no consideraban que el MEA captara ninguna información esencial que no fuera captada también por el APRM. Por lo tanto, el tema de duplicación de esfuerzos debe ser considerado seriamente por los implementadores de los diversos mecanismos de evaluación. Un representante de donante afirmó que el APRM formuló preguntas que eran más útiles para la programación que el MEA de la UNCAC.

Un entrevistado también comparó el proceso del MEA con el proceso de formulación de la Estrategia Anticorrupción Nacional (NACS: National Anticorruption Strategy) en Zambia. Varias ventajas del proceso de la NACS fueron anotadas, tales como una orientación más comprehensiva y participativa con respecto a los interesados, consultas en todo el país en vez de un enfocamiento en la capital, la recepción de comentarios previo al borrador y la distribución del borrador para comentarios. Esto hizo que en opinión del encuestado el proceso de la NACS fuera menos tecnocrático y más legítimo que el proceso del MEA. Otro entrevistado anotó que el tema de legitimidad era crucial para Zambia en vista de las elecciones inminentes. Si las opiniones de los miembros de la oposición no se tomaron en cuenta en el informe se podría juzgar que está politizado, lo cual en últimas implica que “Zambia como nación podría no reconocer el informe [luego] de un cambio de gobierno.”

9.3 Asuntos que obstaculizan o contribuyen a una consulta exitosa con las OSC

Muchos entrevistados dijeron que el proceso podría haber sido más efectivo si a los representantes de la sociedad civil se les hubiera avisado y capacitado con mayor anticipación con respecto a cómo contribuir al MEA. No se implementó un mapa de ruta para el proceso. Más aun, algunos anotaron que como el gobierno zambiano mismo no parecía estar preparado para ser evaluado podía ofrecer poco en términos de coordinación.

Las diferentes interpretaciones de las directrices de la UNODC fue otro asunto que impidió la participación de las OSC. Fueron consultadas OSC escogidas, pero no se les dio acceso a los informes en sí. Una visión antagónica de las ONG por parte del gobierno, así como de los países examinadores, fue citada por algunos entrevistados como un factor limitante. Sin embargo, problemas de comunicación entre la UNODC y el gobierno y la falta de capacidad y coordinación del gobierno fueron mencionados con más frecuencia como factores decisivos.

9.4 Recomendaciones para fortalecer la participación de las OSC en el proceso del MEA

En el caso de Zambia, claridad con respecto a cómo interpretar las directrices de la UNODC fue considerada fundamental para mayor participación de las OSC. Se recomendó que a los países bajo examen se les diera mayor autoridad sobre la programación del tiempo y la coordinación de lo que era posible bajo el proceso tal como está definido por la UNODC. Esto podría, a su vez, darles una mejor oportunidad de involucrar a la sociedad civil. Otra recomendación fue que el punto focal para la UNCAC debía ser de suficiente jerarquía, y tener contactos y redes consolidados dentro de la rama ejecutiva del gobierno, para obtener colaboración oportuna de otros ministerios, departamentos y agencias. Por último, el proceso del MEA debe buscar aprender de los mecanismos regionales ya consolidados y evitar la duplicación.

9.5 Entrevistas

- Goodwell Lungu, Director Ejecutivo, TIZ
- Francis Mwale, Oficial de Programa de Gobernanza Encargado, TIZ
- Royd Katongo, Coordinador de Programa, APNAC
- Gibson Chazanga, Punto focal UNCAC / Oficial *Senior* de Investigación, CA
- Mwape D. Bowa, Director Jurídico, CA
- Sam Waldock, Asesor en Gobernanza, UK Department for International Development
- Lars Sigurd Valvatne, Consejero, Embajada Real de Noruega
- Anu Ala-Rantala, Oficial de Programa, Embajada de Finlandia
- Mbinji Mufalo, Consultor independiente

Referencias

- Amarribo Brasil. 2012. *UN Convention against Corruption Civil Society Review: Brazil 2012*. Amarribo Brasil y UNCAC Coalition. <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/finish/13-2011-cosp-materials/206-brazil-full-report>
- CoEP (Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción). 2011. “Resolución 4/6: Las organizaciones no gubernamentales y el Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.” Adoptada en la cuarta CoEP, Marrakech, Marruecos, 24-8 de octubre, 2011. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/ResolutionsDecision/COSP4_-_Resolutions_Decision_S.pdf
- Dell, Gillian. 2011. *The First Year of the UN Convention against Corruption Review Process: A Civil Society Perspective*. Berlín: Transparency International y UNCAC Coalition. <http://archive.transparency.org/content/download/64878/1039904>
- Heimann, Fritz, y Gillian Dell. 2006. *Report on Follow-Up Process for UN Convention against Corruption*. Berlín: Transparency International. http://www.transparency.org/content/download/11929/112476/file/UNCAC_Monitoring_Report_english.pdf
- IRG (Implementation Review Group of the United Nations Convention against Corruption, Third Session). 2012. *Implementation of Resolution 4/6 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption Entitled ‘Non-governmental Organizations and the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption.’* Note by the Secretariat, 14 June. CAC/COSP/IRG/2012/CRP.5. Viena: Naciones Unidas. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1254164e.pdf>
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 1999. *Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA*. CP/RES. 759 (1217/99). Washington, DC: OEA. <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res759.asp>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. *OECD Fights International Bribery: Contributions by Civil Society*. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/privatesectorcivilsociety.htm>
- UNCAC Coalition. 2013. *CSO Experiences with the UNCAC Review Mechanism, Year 1*. <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/articles-archive/22-cso-experiences-with-the-uncac-review-mechanism-year-1>
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2007. *Reglamento de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena: Naciones Unidas. http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/07-80233_Ebooks.pdf
- . 2011. “Términos de referencia del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.” En *Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción — Documentos Base*. Viena: Naciones Unidas. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_S.pdf

U4 Anti-Corruption Resource Centre
Chr. Michelsen Institute (CMI)
Phone: +47 47 93 80 00
Fax: +47 47 93 80 01
u4@u4.no
www.U4.no

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret
N-5892 Bergen, Norway
Visiting address:
Jekteviksbakken 31, Bergen

This U4 Issue is also available at:
www.u4.no/publications

INDEXING TERMS:

Civil society
International legal instruments on corruption
Public participation
UNCAC
Bangladesh
Brazil
Croatia
Zambia

Cover image by
Andrés David Aparicio Alonso on flickr.com

El papel crucial que la sociedad civil desempeña en la lucha contra la corrupción es ampliamente reconocido. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) reafirma esta convicción en su preámbulo y en su artículo 13. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la Aplicación (MEA) de la UNCAC, es sólo opcional.

Este artículo busca resolver esta aparente contradicción al responder la siguiente pregunta compuesta: ¿Qué papel ha desempeñado hasta ahora la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la Aplicación, y qué efectos ha tenido en el valor del proceso del MEA? El documento analiza la experiencia de cuatro países representativos – Bangladesh, Brasil, Croacia y Zambia – para identificar recomendaciones que fortalezcan aún más la implementación del MEA y el papel de la sociedad civil.