



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Diseñadores de futuro
Forjamos el futuro.
Unamos nuestras fuerzas.

Anticorrupción e integridad en la política alemana de desarrollo

Estrategia

Documento de estrategia del BMZ 4|2012s



Índice

RESUMEN	3
A. INTRODUCCIÓN	4
1. Función de la estrategia	4
2. Definición y fundamentos: anticorrupción y política de desarrollo	4
3. Nueva orientación estratégica aplicable a la anticorrupción	6
4. Anticorrupción: un creciente consenso internacional	8
B. NIVEL DE INTERVENCIÓN 1: REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LOS PAÍSES DE COOPERACIÓN	10
1. Marco para la acción y enfoques	10
1.1 Diseñar medidas anticorrupción eficaces	11
1.2 Institucionalización sistemática de la anticorrupción	13
1.3 Cooperación con otros donantes	14
2. Tres actores centrales contra la corrupción	15
2.1 Instituciones del Estado	15
2.2 Sociedad civil, participación ciudadana y medios de comunicación	16
2.3 Sector privado	19
2.4 Actuar juntos para lograr más: iniciativas de múltiples partes interesadas	22
C. NIVEL DE INTERVENCIÓN 2: GESTIÓN DEL CUMPLIMIENTO Y DE RIESGOS	24
1. Marco para la acción y enfoque integral basado en el riesgo	24
2. Medidas para la integridad interna	26
3. Interfaz con las contrapartes encargadas de la implementación	27
D. NIVEL DE INTERVENCIÓN 3: COMPROMISOS INTERNACIONALES	31
1. Convenios internacionales	31
2. Compromiso alemán de lucha contra las causales transfronterizas de la corrupción	31
ANEXO	33
A.1 Compromisos internacionales	33
Convenios internacionales anticorrupción	33
Acuerdos internacionales	34
Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE -	
Principios para las actividades anticorrupción de los donantes	34
A.2 Documentos conceptuales y estratégicos del BMZ, documentos oficiales	36
A.3 Organizaciones y fuentes de información importantes	38
Organizaciones y fuentes de información	38
Enfoques para la medición de la gobernabilidad y del nivel de corrupción	38
A.4 Bibliografía	39
A.5 Abreviaturas	41

Resumen

La corrupción constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo en general. Allí donde reina la corrupción, los recursos se malgastan o malversan, se desaprovechan los potenciales de desarrollo y se ahuyenta a los inversores. Con ello, el desarrollo económico y social queda rezagado y la pobreza aumenta. Debido a la corrupción, los países en desarrollo y emergentes pierden todos los años entre 20.000 y 40.000 millones de dólares estadounidenses¹.

Por tal motivo, la prevención de la corrupción y la lucha contra ella (en lo sucesivo denominadas también “anticorrupción”) representan tareas centrales de la cooperación oficial para el desarrollo alemana.

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) define en la presente estrategia el marco y la necesidad de acción a aplicarse en y a través de la política alemana de desarrollo con miras a prevenir y combatir eficazmente la corrupción.

La estrategia anticorrupción se basa en la fórmula $3 \times 3 = 9$. Comprende tres niveles de intervención, involucra a tres actores y se basa en nueve principios rectores para una eficaz política anticorrupción:

1. La anticorrupción implica fortalecer la transparencia, participación, rendición de cuentas e integridad. Contribuye a un buen gobierno.
2. La anticorrupción comprende la investigación, la prevención y la persecución.
3. La anticorrupción abarca tres niveles: el apoyo a los países de cooperación en sus reformas dirigidas a combatir la corrupción, la gestión de riesgos de los fondos destinados al desarrollo (incluyendo la gestión de la integridad interna y del cumplimiento) y el respaldo a los convenios internacionales.
4. La anticorrupción incluye a los tres actores: el sector público, el sector privado y la sociedad civil.
5. La política alemana de desarrollo aplica un enfoque de doble vía: programas propios de anticorrupción y gobernabilidad, así como anticorrupción en las áreas prioritarias.
6. Los enfoques anticorrupción deben adecuarse al contexto de los países; en tal sentido, nuestras contrapartes se benefician con la diversidad de instrumentos de la cooperación alemana para el desarrollo.
7. La responsabilidad propia de los países de cooperación constituye el núcleo, y se trata de utilizar y reforzar sus sistemas. Para ello, la cooperación alemana para el desarrollo fortalece las capacidades, consolida a las fuerzas reformistas y fomenta los enfoques innovadores de liderazgo.
8. La política alemana de desarrollo es consciente de los riesgos de la corrupción y los maneja con responsabilidad. Para ello, utiliza un enfoque integral basado en el riesgo.
9. Coherencia de políticas: En vista de la complejidad del tema y la diversidad de actores, es necesario mantener la coherencia entre las posiciones y las pautas políticas al interior del Gobierno alemán.

¹ Transparencia Internacional del Reino Unido (Transparency International UK): Corruption Data (Datos sobre la corrupción. Página web en inglés), a consultar bajo: <http://www.transparency.org.uk/corruption-data>.

A. Introducción

1. FUNCIÓN DE LA ESTRATEGIA

La presente estrategia pone en claro el papel central que asumen la integridad y la anticorrupción para la política alemana de desarrollo y reemplaza al documento de posición del BMZ titulado “*Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik*” (“Lucha contra la corrupción en la política alemana de desarrollo”, sin traducción oficial al español) del año 2002.

La estrategia anticorrupción representa la pauta de política de desarrollo del BMZ que rige para la cooperación oficial para el desarrollo alemana, definiendo el marco y la necesidad de acción al respecto². La estrategia fomenta la transparencia y la integridad en los países de cooperación y se basa en los derechos humanos como principio rector de la política alemana de desarrollo.

Complementa a la estrategia 172 del BMZ para el fomento del buen gobierno en la política alemana de desarrollo, que subraya la importancia fundamental de las acciones de la cooperación alemana para el desarrollo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción, así como su papel en el fomento del buen gobierno. La presente estrategia retoma principios de otras estrategias del BMZ, como aquélla que se titula “Crear oportunidades, forjar el futuro” en su versión oficial en español (2011), y las estrategias del BMZ relacionadas con los derechos humanos (04/2011), con el sector privado como socio del desarrollo (02/2011) y con el fomento de relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad (01/2010). Se vincula además con el documento de posición titulado “*Stärkung der Partnersysteme*” (“Fortalecimiento de los sistemas contraparte”, sin traducción oficial al español) de 2010.

La estrategia contiene pautas vinculantes, de gran

trascendencia para las decisiones relacionadas con la conformación de la política alemana de desarrollo.

Estas pautas tienen repercusiones sobre aquéllas que sirven para establecer las estrategias regionales, las estrategias por países y los documentos de estrategia para las áreas prioritarias de la cooperación alemana para el desarrollo. Por otro lado, la estrategia atañe al posicionamiento de la política alemana de desarrollo en el debate internacional, en la cooperación con organizaciones multinacionales y en la cooperación europea para el desarrollo. Aparte de ello, representa una ayuda para los procesos de decisión relacionados con la identificación, el examen, la planificación, la ejecución, la gestión y la evaluación de los proyectos de desarrollo. Constituye la base para el diálogo con la opinión pública en Alemania y la cooperación con el *Bundestag* alemán y con otros ministerios federales.

La estrategia es de carácter obligatorio para las instituciones alemanas de la cooperación oficial para el desarrollo³ al igual que para el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval). Por otro lado, sirve de orientación para los negocios de riesgo propio del KfW Entwicklungsbank (Banco de desarrollo KfW) y de la Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo (DEG), subsidiaria del KfW, así como para el sector International Services de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Asimismo, representa una línea directriz para las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada.

El BMZ verificará el cumplimiento de la estrategia con regularidad. Los puntos de acción identificados en la estrategia sirven en este sentido como orientación para los actores responsables de la cooperación alemana para el desarrollo.

² Esto comprende tanto los programas y las actividades de la Cooperación financiera como de la Cooperación técnica, incluyendo el envío de expertos y cooperantes alemanes, así como la capacitación profesional del personal técnico y directivo de los países de cooperación.

³ Aquí se incluyen las siguientes instituciones: Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco de desarrollo KfW), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), que comprende el Centro Internacional para las Migraciones y el Desarrollo (CIM), el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR), el Instituto Federal de Física y Metrología (PTB), y Engagement Global gGmbH.

2. DEFINICIÓN Y FUNDAMENTOS: ANTICORRUPCIÓN Y POLÍTICA DE DESARROLLO

La corrupción constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo en general. Allí donde reina la corrupción, los recursos se malgastan o malversan, se desaprovechan los potenciales de desarrollo y se ahuyenta a los inversores. Con ello, el desarrollo económico queda rezagado. La corrupción socava los procesos democráticos de un país y crea inseguridad jurídica. Los costos y las consecuencias de la corrupción –un fenómeno presente en todo el mundo– son enormes. Según el Instituto del Banco Mundial, tan sólo los casos de soborno habrían generado costos por mil millones de dólares estadounidenses en el año 2004⁴. Debido a la corrupción, los países en desarrollo y emergentes pierden todos los años entre 20.000 y 40.000 millones de dólares estadounidenses⁵.

La corrupción perjudica la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo y afecta especialmente a los grupos poblacionales desfavorecidos. Sustraer recursos de los países, haciéndolos inasequibles para el desarrollo, y perjudica de esta forma el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La corrupción es sobre todo un síntoma de un sistema de gobernabilidad débil o deficiente, es decir, de una falta de orientación al desarrollo y estructuras estatales endebles. **Por lo tanto, los proyectos anticorrupción forman parte integrante de una estrategia coherente, dirigida a fomentar el buen**

La corrupción – un sistema multidimensional

No existe una definición universalmente aceptada de la **corrupción**, pero en el contexto del desarrollo se considera especialmente acertada la definición de “abuso del poder que ha sido confiado (a una persona o entidad) con fines de obtener ventajas o beneficios ilícitos” (NORAD 2009, p. 40 – 41). En lo que respecta a la cooperación para el desarrollo, es importante entender que la corrupción caracteriza tanto a las acciones de los individuos como también de los sistemas.

A nivel individual, existen múltiples acciones que solemos calificar como “corruptas”, y que van desde la falta de ética hasta delitos administrativos e incluso delitos penales. La corrupción no sólo comprende el soborno, sino también el nepotismo, el beneficio indebido, la malversación de fondos y la estafa.

Para el desarrollo, resulta especialmente problemática una situación de corrupción endémica, que cala todo el sistema político. Tal sistema –llamado también a menudo “captura del Estado” (*state capture*)– se caracteriza por la influencia ejercida por intereses privados sobre las leyes y normas del Estado, con miras a extraer ventajas personales en desmedro de la población en general. La corrupción se convierte en un medio para imponer los intereses particulares y desplaza a la orientación al desarrollo como criterio de decisión para los procesos públicos de negociación. Se pervierte la separación entre actores e intereses públicos y privados.

La **anticorrupción** describe medidas y enfoques contra la corrupción y comprende no sólo la lucha activa contra la misma, sino también las medidas de prevención.

⁴ Instituto del Banco Mundial (2004): *The Cost of Corruption* (El costo de la corrupción. Publicación en inglés), a consultar bajo: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

⁵ Banco Mundial (2007): *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan* (Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR): Desafíos, Oportunidades y Plan de Acción. Publicación en inglés), a consultar bajo: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>, p. 1.

gobierno y fortalecer los sistemas nacionales de los países de cooperación alemana para el desarrollo.

El término “sistemas contraparte” comprende tanto a las instituciones como también a los procesos legales y administrativos del respectivo país⁶.

3. NUEVA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA APLICABLE A LA ANTICORRUPCIÓN

En su calidad de uno de los primeros donantes bilaterales, la política alemana de desarrollo ha asumido tempranamente una posición respecto del tema de la corrupción: por ejemplo, al ser miembro fundador de U4, el *Anti-corruption Resource Centre* (Centro de Recursos Anticorrupción) de Noruega (véase el ejemplo de la práctica), y con la publicación del documento de posición del BMZ titulado “*Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*” (“Lucha contra la corrupción en la cooperación alemana para el desarrollo”, sin traducción oficial al español), que data del año 2002. Desde entonces, los requerimientos para la labor anticorrupción de la política alemana de desarrollo han cambiado, y se ha hecho necesario revisar las prioridades:

→ **Causas internacionales:** Los cambios dinámicos en la economía mundial y en las tecnologías de la información y comunicación durante la última década, la progresiva interconexión económica gracias al comercio transfronterizo, la liberalización de los mercados financieros y los flujos de capital cada vez más activos a nivel mundial también han llevado a un aumento de las transacciones financieras ilícitas en los países emergentes y en desarrollo. En su estrategia de

Ejemplo de la práctica:

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Alemania es cofundadora de U4 Anti-Corruption Resource Centre (U4), que fue creado en 2002 como un centro de conocimientos y competencias sobre el tema de la anticorrupción. Sus ofertas y servicios se dirigen a las organizaciones de cooperación para el desarrollo de los países donantes, que actualmente suman ocho, y comprenden la sistematización de experiencias, guías para la anticorrupción, medidas de capacitación (en línea y en los distintos países) y una dependencia de asesoría.

En 2010 y 2011, Alemania ocupó la presidencia del grupo de donantes y participó decisivamente en la elaboración y estructuración de la estrategia de U4 para el período de 2012 a 2016.

Para mayor información, consulte: www.u4.no.

2012 titulada “*International Drivers of Corruption*” (“Impulsores internacionales de la corrupción”), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace referencia a la creciente trascendencia de los factores transfronterizos de la corrupción y recomienda aguzar el enfoque sobre éstos como importantes campos de acción para la lucha contra la corrupción. Dichos factores transfronterizos incluyen, entre otros, los sobornos internacionales, el lavado de dinero y la transferencia de activos adquiridos en forma ilícita. El **capítulo D** de la presente estrategia describe el aporte alemán en este sentido.

⁶ Véase: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (2011): *Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungspolitik (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen* (Incremento de la eficacia en la política de desarrollo bilateral (CD), documento de posición sobre el fortalecimiento y uso de los sistemas contraparte. Publicación en alemán.)

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012): *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*, (Factores impulsores internacionales de la corrupción: Una herramienta de análisis. Publicación en inglés.) OECD Publishing, a consultar bajo: http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-drivers-of-corruption_9789264167513-en

- **Mayor demanda:** Una mayor conciencia a nivel mundial respecto de las repercusiones de la corrupción sobre el desarrollo, al igual que un fortalecimiento de los nuevos movimientos ciudadanos y los medios sociales como fuerzas de transformación (tal como sucedió en la llamada “primavera árabe”), generan como respuesta lógica la consistente inclusión de este tema en la cooperación para el desarrollo y el diálogo entre las partes. El **capítulo B** describe la forma en que la anticorrupción se toma en cuenta sistemáticamente en los países contraparte de la cooperación alemana para el desarrollo.
- **Actuar con responsabilidad:** Asimismo, la política de desarrollo debe examinar críticamente hasta qué punto ella misma constituye un factor internacional adicional que contribuye a la transparencia e integridad en la economía política de un país de cooperación. También en Alemania, la ciudadanía manifiesta un creciente interés por el empleo de los fondos públicos, buscando asegurar un manejo responsable del presupuesto dedicado al desarrollo. El **capítulo C** explica las múltiples medidas que inciden en la gestión del cumplimiento y de riesgos, e indica qué otras acciones se consideran necesarias.

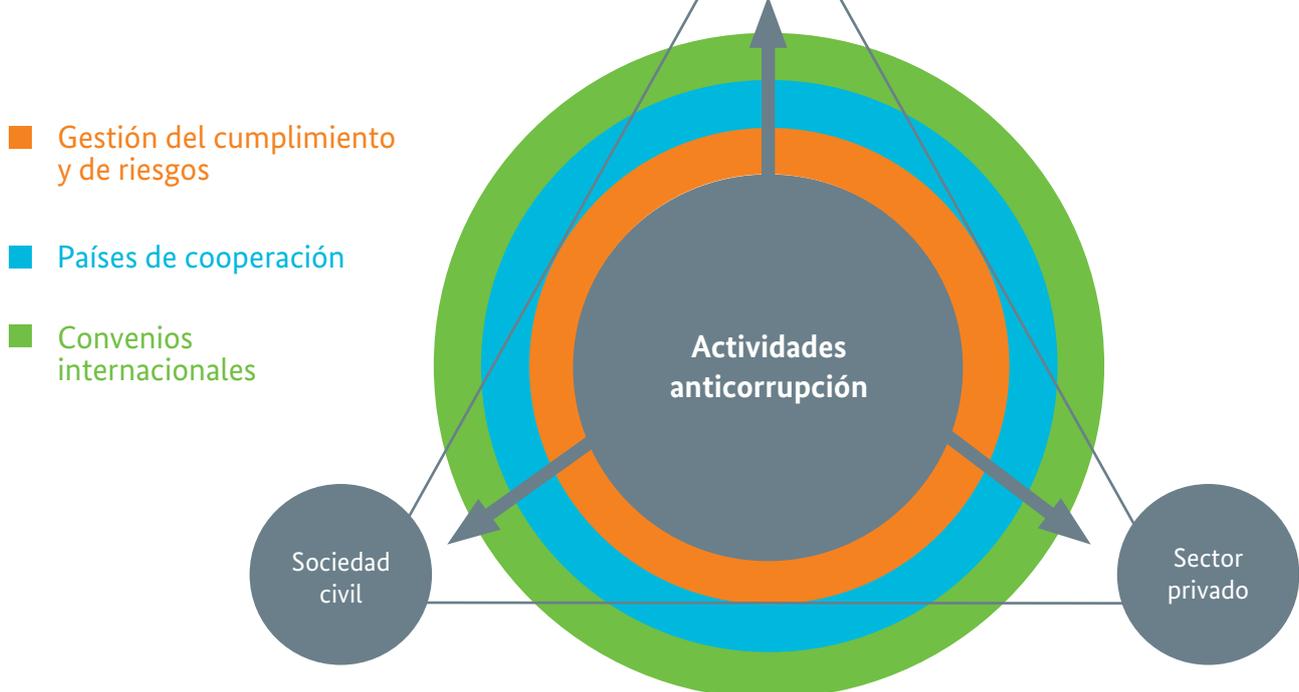
En vista de la complejidad del tema, es necesario que los actores estatales y no estatales empleen un enfoque multidisciplinario, que trascienda las estrategias anteriores de la clásica cooperación para el desarrollo a nivel de los países. La nueva estrategia anticorrupción del BMZ se basa en la **fórmula 3 x 3 = 9**. Hace un llamado a los **tres actores** –Estado, sociedad civil y sector privado– a comprometerse a la lucha contra la corrupción⁸, y comprende **tres niveles de anticorrupción**, que forman parte de un enfoque integral:

1. Apoyo a las reformas anticorrupción en los países de cooperación
2. Gestión del cumplimiento y de riesgos
3. Aplicación de los convenios internacionales

Los nueve principios rectores enumerados anteriormente constituyen la base para la implementación de una política anticorrupción eficaz.

⁸ Véase: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (2010): Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft (Fomento de relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad – Legitimidad, transparencia, rendición de cuentas. Publicación en alemán.), a consultar bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf

El 3 x 3 de la anticorrupción en la cooperación alemana para el desarrollo:
Enfoque de múltiples actores en tres niveles



Fuente: Elaboración propia

4. ANTICORRUPCIÓN: UN CRECIENTE CONSENSO INTERNACIONAL

Desde mediados de los años noventa, la corrupción es considerada un problema mundial. En el transcurso de casi dos décadas, un creciente número de convenios e iniciativas internacionales ha venido ampliando y agudizando la lucha contra la corrupción. En este cometido, se ha involucrado a distintos grupos de actores. Actualmente, el tema de la anticorrupción es un componente obligatorio del debate internacional sobre temas de desarrollo y política.

El **Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de la OCDE**, (conocido

también como el “Convenio anti-cohecho”), entrado en vigor en 1999, tuvo, entre otros efectos, el de eliminar también en Alemania las deducciones fiscales por pagos corruptos. En el año 2000, la OCDE introdujo asimismo, por primera vez, un catálogo integral de medidas para prevenir y combatir la corrupción a través de las **Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales**. Entre otras medidas, el catálogo compromete a los Estados miembros a introducir mecanismos de denuncia para casos de corrupción. La lucha contra la corrupción forma parte, además, de los diez principios del **Pacto Mundial de las Naciones Unidas**.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (UNCAC por sus siglas en inglés), promul-

gada en 2003, constituye hasta la fecha el instrumento normativo más completo contra la corrupción. Comprende normas para prevenir y combatir la corrupción, y compromete a los Estados a cooperar con los procesos judiciales internacionales y con la repatriación de activos adquiridos en forma ilícita. Reglamenta, además, el apoyo financiero y técnico recíproco entre los Estados signatarios. Entre las **convenciones regionales** tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual fue promulgada ya en el año 1996, y la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, que data de 2003.

También los Estados del G20 se han comprometido a luchar contra la corrupción. En la Cumbre de Seúl, de noviembre de 2010, suscribieron –entre otros– el Plan de Acción Anticorrupción del G20, y establecieron un Grupo de Trabajo Anticorrupción para la implementación del mismo.

En vista de las repercusiones negativas de la corrupción sobre la eficiencia en los esfuerzos de desarrollo, los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) se decidieron por establecer un procedimiento coordinado en la lucha contra la corrupción, para lo cual aprobaron en 2006 los **principios para las actividades anticorrupción de los donantes** (véase el recuadro y el anexo).

El **debate internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo**, dirigido a mejorar el impacto y la eficiencia de la misma (Declaración de París de 2005, Programa de Acción de Accra de 2008, Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2011), y el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, han asignado un mayor valor a la transparencia y la rendición de cuentas: los actores estatales se benefician con una mejor capacitación y asesoría para su rendición de cuentas, mientras que los actores de la sociedad civil, los medios de comunicación, los gobiernos locales y los parlamentos reciben apoyo para exigir tales rendicio-

nes de cuentas (lado de la demanda en la gobernabilidad). El Foro de Alto Nivel en Busan (2011) fue incluso más allá, exigiendo el fomento de una cultura de cero tolerancia para la corrupción⁹ y la consiguiente publicación de informaciones relacionadas con los fondos destinados al desarrollo¹⁰.

Principios del CAD-OCDE para las actividades anticorrupción de los donantes

Principio 1: Apoyar conjuntamente los objetivos de desarrollo de los países de cooperación, registrarse por ellos y orientar sus actividades en tal sentido.

Principio 2: Identificar y combatir el “lado de la oferta” (soborno activo) de la corrupción.

Principio 3: Sistematizar los conocimientos y las experiencias, y medir los éxitos.

Por lo tanto, la transparencia es un importante requisito para proteger los fondos de la cooperación para el desarrollo contra la corrupción, y también para fomentar la rendición de cuentas en los países contraparte sobre el uso de estos fondos. El BMZ es miembro fundador de la **Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda** (IATI por sus siglas en inglés), en la cual participa activamente junto con dieciocho organizaciones donantes bilaterales y multilaterales. De esta forma, es posible mejorar el acceso a información sobre los fondos del desarrollo, lo cual permite a la sociedad civil y los medios analizar y comprobar el uso de los mismos.

⁹ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011): Documento resultante, a consultar en inglés bajo: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf, párrafo 33a).

¹⁰ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011): Documento resultante, a consultar en inglés bajo: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf, párrafo 23c).

B. Nivel de intervención 1: Reformas anticorrupción en los países de cooperación

1. MARCO PARA LA ACCIÓN Y ENFOQUES

La cooperación con los países contraparte constituye la tarea fundamental de la cooperación alemana para el desarrollo.

Los proyectos anticorrupción resultan especialmente pertinentes en aquellos países donde existe la voluntad política respectiva y la contraparte ha solicitado explícitamente, por ejemplo, una asesoría para la formulación e implementación de planes de gobernabilidad y anticorrupción a nivel nacional. En tal sentido, es perfectamente factible que factores externos influyan de manera positiva sobre la voluntad política. Podría tratarse de convenios internacionales cuya implementación requiera de apoyo, o el compromiso de poner en marcha reformas anticorrupción en el marco de enfoques basados en programas, por ejemplo a través de una ayuda presupuestaria general o sectorial, o de financiaciones tipo canastas comunes.

La anticorrupción también es importante allí donde la corrupción es endémica y representa un riesgo elevado para la implementación de objetivos de reforma y la cooperación para el desarrollo vinculada con estos últimos. Esto suele suceder, entre otros casos, cuando la corrupción socava la prestación de servicios por parte de las autoridades del Estado, cuando exacerba conflictos y pugnas por la distribución, cuando los intereses privados priman por encima de los objetivos de desarrollo o cuando existen riesgos respecto del empleo de los fondos. En tales situaciones, la cooperación alemana para el desarrollo debe reaccionar con una gestión de riesgos gradual y adaptada al contexto, ya sea mediante un apoyo explícito a reformas de gobernabilidad y anticorrupción, ya sea a través de la inclusión selectiva, vinculada a problemas, de aspectos anticorrupción en los proyectos de otros sectores de la cooperación. Tales enfoques resultan especialmente eficaces cuando dan lugar a una coordinación con otros donantes bilaterales y multilaterales.

En el futuro, la política alemana de desarrollo buscará lidiar sistemáticamente con el nivel de corrupción y gobernabilidad en los países de cooperación. El punto de partida está dado por la evaluación anual del nivel de gobernabilidad y la orientación al desarrollo del gobierno contraparte, que se lleva a cabo de acuerdo al catálogo de criterios, un instrumento interno de planificación y gestión del BMZ. Este catálogo ya incluye la corrupción como uno de los cinco criterios para medir el nivel de gobernabilidad y juzgar la orientación al desarrollo del país contraparte en cuestión. Adicionalmente, los instrumentos de análisis existentes son evaluados para determinar su valor informativo sobre los riesgos de corrupción y perfeccionarlos si existiese necesidad. Estos instrumentos de análisis incluyen sobre todo los análisis político-económicos breves elaborados por peritos independientes, así como los análisis socioeconómicos breves producidos por las agencias ejecutoras a solicitud del BMZ. En el futuro, estos análisis contendrán los llamados “Factores impulsores internacionales de la corrupción” (*International Drivers of Corruption*) y examinarán su influencia sobre el nivel de corrupción en el país de cooperación. Dichos factores comprenden también los de orden externo, como los ingresos de fácil acceso (*rents*) debido a la riqueza de recursos, la posibilidad de ocultar activos, encubrirlos o sacarlos del país. Además, el nivel de corrupción en los países de cooperación puede depender también de las inversiones provenientes del extranjero, los conflictos mundiales o regionales, la aplicación de sanciones y otros medios de presión contra las élites nacionales, así como otras influencias externas.

Sobre todo en los países con un alto riesgo de corrupción, estructuras de gobernabilidad endebles y una orientación al desarrollo poco manifiesta, es necesario que los temas de la anticorrupción, la integridad y la transparencia se planteen y debatan activamente. En especial en estos contextos, las estrategias por países y los documentos de estrategia

sobre áreas prioritarias deberían concentrarse intensivamente en la lucha contra la corrupción en el país contraparte y/o el sector, a fin de identificar puntos de enfoque adecuados e incidir sobre ellos.

Al **examinar los proyectos nuevos** de la cooperación oficial para el desarrollo, se evalúa el riesgo de corrupción y se determina si las medidas emprendidas son suficientes para combatir la corrupción y el fraude, o si deben tomarse medidas adicionales. Esto se aplica en especial a los Estados frágiles, donde la debilidad afecta a las instituciones públicas y al Estado de derecho, y donde la corrupción a menudo juega un papel decisivo cuando se trata de conservar el poder o lidiar con algún conflicto. Sobre todo en las situaciones post-conflicto, con frecuencia diversas organizaciones donantes transfieren al país grandes sumas de dinero en poco tiempo, con lo cual aumenta el riesgo de malversación. En tales casos, es de gran importancia integrar desde un inicio las medidas pertinentes en la implementación de las prestaciones externas de ayuda y asesoramiento, para así prevenir la corrupción.

El BMZ utiliza el diálogo político, entre otros instrumentos, para lograr avances en la anticorrupción y la integridad. El instrumento de los enfoques basados en programas (por ejemplo, programas a nivel sectorial, proyectos basados en programas y enfoques de financiamiento, como la ayuda presupuestaria y las canastas comunes de varios donantes) ofrece un particular potencial para ejercer influencia en pro de la integridad y la transparencia, y permite promover a las instituciones de control independientes y a una sociedad civil fuerte. Aparte de ello, es posible vincular enfoques y financiamientos basados en resultados con esfuerzos anticorrupción y resultados positivos. Los esfuerzos anticorrupción pueden integrarse en la aplicación de todos los instrumentos de la política alemana de desarrollo, y –de acuerdo al contexto– deberían incluirse en todas las modalidades de prestaciones.

Puntos para la acción:

- Análisis sistemático del nivel de corrupción y gobernabilidad de los países de cooperación. Para ello es necesario examinar los instrumentos analíticos existentes respecto de su valor informativo sobre riesgos de corrupción, y ampliarlos de ser necesario.
- En los países con un alto nivel de corrupción, los instrumentos de gestión del BMZ (estrategias por países y documentos de estrategia sobre áreas prioritarias) toman en cuenta la anticorrupción y la integridad como posibles enfoques para la acción.
- En los países de cooperación con un alto riesgo de corrupción, débiles estructuras de gobernabilidad y una orientación al desarrollo poco manifiesta, es necesario tratar sistemáticamente en las consultas y negociaciones gubernamentales temas tales como los riesgos de corrupción y los potenciales anticorrupción en la cooperación bilateral. El diálogo político en el marco de enfoques basados en programas se utiliza para llegar a implementar los estándares mínimos y las reformas que se acordaron.

1.1 DISEÑAR MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EFICACES

Al concebir actividades anticorrupción, existen distintos enfoques posibles. El punto de partida para las medidas anticorrupción son las estrategias existentes, como por ejemplo las estrategias de lucha contra la pobreza, los enfoques basados en programas y los proyectos de reforma del país contraparte. Sin embargo, también ha resultado provechoso el brindar apoyo a la implementación de convenios internacionales anticorrupción, como la UNCAC. Ello permite llegar a objetivos comunes para prevenir y combatir la corrupción, así como la posibilidad de identifi-

car medidas prioritarias en el país de cooperación a través de un proceso participativo. **La diversidad de instrumentos de la cooperación alemana para el desarrollo debe aplicarse con criterio, a fin de hallar un enfoque hecho a medida para el apoyo de las reformas anticorrupción en el contexto local.** En tal sentido, merecen considerarse -por ejemplo- los proyectos oficiales de la Cooperación técnica o Cooperación financiera, pero también la cooperación para el desarrollo no oficial, como la ofrecen las fundaciones políticas, los organismos de ayuda eclesiásticos y otras organizaciones de la sociedad civil.

Dependiendo del contexto, resultan apropiadas diferentes modalidades de prestaciones: medidas de cualificación y capacitación, creación y expansión de estructuras ejecutoras, apoyo a instituciones de planificación, ejecución y gestión del país contraparte, así como subsidios y préstamos, por ejemplo para el fomento de la infraestructura social y económica, los sectores productivos y el sector financiero. La implementación se lleva a cabo en el marco de medidas individuales o mediante enfoques basados en programas, gracias a los esfuerzos de cooperantes y expertos enviados y nacionales, y con el financiamiento de créditos de desarrollo, así como subsidios y préstamos presupuestarios.

Adoptar un enfoque específico según el contexto significa también que debe procederse de manera distinta con las medidas anticorrupción en los países emergentes que en los Estados frágiles, Estados post-conflicto o países con un bajo nivel de gobernabilidad y escasa orientación al desarrollo. En este sentido, el grado de desarrollo institucional, las condiciones marco jurídicas y la naturaleza de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel interno (*domestic accountability*) resultan decisivos para identificar los puntos de enfoque - y también la posibilidad de lograr cambios significativos aprovechando los potenciales de incidencia de la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, **para fomentar la responsabilidad propia del país de cooperación resulta conveniente emprender medidas para fortalecer a las fuerzas de reforma al interior y exterior de las estructuras del Estado.** En el marco de la formación y capacitación, es posible -por ejemplo- llevar a cabo proyectos de formación terciaria, una capacitación de liderazgo dirigida, eventos de diálogo y acciones de apoyo a redes de *Alumni* para fortalecer a las élites reformistas en los países de cooperación.

La cooperación alemana para el desarrollo cuenta con fortalezas especiales, que pueden ser aprovechadas de manera ventajosa para una labor anticorrupción diferenciada y por lo tanto eficaz. Estas fortalezas incluyen su cercana vinculación con las contrapartes y la relación de confianza generada gracias a ello, tanto con actores estatales como no estatales. Esto le permite actuar como intermediaria entre grupos de actores, moderar procesos y crear así espacios de interacción con todos los actores involucrados (embajada, representantes de la empresa privada, instituciones contraparte y sociedad civil).

Puntos para la acción:

- Las actividades anticorrupción de conciben de tal manera que los actores, los instrumentos, las modalidades de prestaciones y el nivel y alcance de la intervención se adapten al contexto local específico.
- En coordinación con los países de cooperación y otros donantes, la política alemana de desarrollo examina cómo podrían implementarse las medidas anticorrupción de la manera más eficaz posible en situaciones de fragilidad del Estado y países post-conflicto.
- La responsabilidad propia del país de cooperación es fomentada también mediante el fortalecimiento de las fuerzas reformistas y enfoques innovadores, como el “desarrollo del liderazgo”.

1.2 INSTITUCIONALIZACIÓN SISTEMÁTICA DE LA ANTICORRUPCIÓN

Los enfoques anticorrupción no sólo pueden implementarse como **proyectos autónomos** o como parte de proyectos de gobernabilidad, sino también integrarse como un **tema transversal en otros sectores** (“enfoque de doble vía”).

Una multitud de proyectos de gobernabilidad presta ya un importante aporte a la lucha contra la corrupción. Entre éstos se halla el proyecto del área prioritaria del BMZ titulada “Democracia, sociedad civil y administración pública”, que cuenta con sectores de intervención como el buen gobierno financiero, la gobernabilidad de materias primas, el Estado de derecho y la reforma administrativa. También están los proyectos de descentralización dirigidos a fortalecer la participación y rendición de cuentas a nivel subnacional mediante el involucramiento de la población. No es difícil integrar en ellos los enfoques anticorrupción explícitos, los cuales pueden llevar a una prevención sostenible de la corrupción.

Con miras al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es importante implementar la anticorrupción también en sectores como la salud y la educación. La corrupción no sólo socava la legitimidad y la capacidad operativa de las instancias del Estado, sino también el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, entre los cuales está el acceso no discriminatorio a servicios sociales básicos como la atención médica o la educación. Por su parte, las mujeres y niñas se ven expuestas adicionalmente a formas específicas de corrupción, como la exigencia de favores sexuales. Por lo tanto, el tomar en cuenta las medidas anticorrupción durante la planificación, implementación y evaluación de los proyectos no sólo constituye un paso importante para mejorar la eficacia de un sector, sino también para imponer el respeto a los derechos humanos.

La cooperación alemana para el desarrollo cuenta con experiencias en la concepción de enfoques anticorrupción en una multiplicidad de sectores como la educación, la salud, los bosques, el clima, el transporte, el agua y la pesca (véase el ejemplo de la práctica).

Ejemplo de la práctica:

Sector de la salud en Guinea

En un centro de salud de Guinea, país situado en África occidental, la cooperación alemana para el desarrollo ha apoyado la realización de un análisis de la eficiencia económica, el cual pone de manifiesto claramente las consecuencias de la economía paralela que está presente por doquier: independientemente de si las acciones corruptas están prohibidas por la ley o se consideran moralmente censurables, esta investigación pudo poner en claro que la corrupción es extremadamente ineficiente. Una encuesta entre los pacientes con y sin seguro de salud mostró que los primeros pagaban contribuciones oficiales más altas pero no debían realizar ningún otro pago no oficial, mientras que los pacientes no asegurados se veían obligados a efectuar pagos informales adicionales. Durante el período de la encuesta, esta circunstancia llevó a que los pacientes no asegurados terminaran pagando el doble por los servicios de salud, a pesar de que sólo los utilizaban un 25 por ciento de las veces en comparación con los pacientes asegurados. En conclusión, la introducción de un seguro de salud puede tener un efecto de prevención de la corrupción y favorecer el acceso a servicios de salud.

Puntos para la acción:

- La anticorrupción puede tener mayor incidencia si se implementa mediante proyectos explícitos y su integración en medidas específicas dentro de otros sectores prioritarios (enfoque de doble vía). De ser necesario, se llevan a cabo análisis económicos sectoriales de gobernabilidad y anticorrupción y se integran mensajes centrales y conclusiones en los documentos de estrategia de las áreas prioritarias.

1.3 COOPERACIÓN CON OTROS DONANTES

En la medida de lo posible y conveniente, la cooperación alemana para el desarrollo participa en **enfoques** comunes de los donantes, por ejemplo en la programación coordinada a nivel de los países (estrategias de asistencia conjunta con **donantes** multilaterales y bilaterales o la programación conjunta de la Unión Europea).

Sobre todo cuando se trata de la anticorrupción, es importante que los donantes en el país de cooperación mantengan una posición unánime. La coordinación entre los donantes en lo concerniente a la anticorrupción va más allá de cooperaciones concretas en proyectos individuales. Comprende un proceder concertado para el manejo de casos de corrupción, así como reacciones adecuadas de común acuerdo cuando se suscite un deterioro del nivel de gobernabilidad y se desvanezca la voluntad de reforma del país contraparte. Además, se trata de fomentar una actitud uniforme frente a exigencias de dietas, pagos para la aceleración de trámites o pagos adicionales a los salarios del sector público (es decir, también dentro del sistema de salarios públicos).

Las acciones aisladas por parte de donantes individuales sólo tienen un efecto limitado y pueden traer consigo consecuencias negativas para las relaciones con la contraparte. **Por tal motivo, los principios para la acción en las medidas anticorrupción, formulados por el CAD-OCDE, instan a los donantes a establecer una forma de proceder concertada.** Para ilustrar este punto mediante un caso concreto, véase el ejemplo de Uganda (ejemplo de la práctica).

Puntos para la acción:

- La política alemana de desarrollo se rige por los principios del CAD-OCDE para las actividades anticorrupción de los donantes en los países de cooperación. Sobre todo en circunstancias en que se observa un deterioro de los parámetros

de gobernabilidad de un país, el BMZ aboga por que los donantes procedan de forma concertada.

- A nivel internacional y conjuntamente con organizaciones multilaterales, Alemania muestra un firme compromiso a favor de los avances y la coordinación en la labor anticorrupción.

Ejemplo de la práctica:

Respuesta conjunta de los donantes en Uganda

En vista del alto grado de corrupción en Uganda y la escasa voluntad mostrada por el gobierno para combatirla, en 2009 diversos donantes se unieron y desarrollaron una respuesta conjunta ante la corrupción ("*Joint Donor Response to Corruption*"), basada en los principios del CAD- OCDE para actividades anticorrupción de los donantes. El enfoque definió un proceder unánime para casos de corrupción y el deterioro de la gobernabilidad, y creó las bases para un diálogo abierto, predecible y honesto entre los donantes y la contraparte sobre riesgos de corrupción y medidas para contrarrestarlos. El enfoque permitió también una comunicación fidedigna entre los países donantes para el uso de dineros fiscales en contextos corruptos.

Este proceder conjunto generó resultados significativos tras sólo un año y medio: el gobierno sometió el caso más grave de corrupción a un proceso judicial (en coincidencia con la Reunión de Jefes de Gobierno de la Mancomunidad de Naciones en Uganda (*Commonwealth Head of Governments Meeting – CHOGM*)). Se identificaron activos robados y se dictaminaron sanciones. Este hecho influyó también sobre la concepción de nuevos programas y fortaleció la aplicación de medidas preventivas contra la corrupción. Además, el enfoque conjunto permitió identificar puntos de incidencia para iniciativas nacionales de reforma de la gobernabilidad y apoyar de manera dirigida a actores locales (agentes de cambio).

2. TRES ACTORES CENTRALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

2.1 INSTITUCIONES DEL ESTADO

Un poder ejecutivo eficiente, un parlamento funcional y un poder judicial independiente resultan cruciales para prevenir y combatir la corrupción, y por lo tanto constituyen las contrapartes más importantes de la cooperación oficial para el desarrollo en lo que respecta a la anticorrupción. **Entre los actores trascendentales para las medidas anticorrupción** se cuentan las autoridades anticorrupción, las fuerzas policiales, las fiscalías, los ministerios de justicia, los ministerios de finanzas y planificación, al igual que los órganos internos y externos de control y supervisión como las contralorías o entidades fiscalizadoras superiores, los parlamentos, los gobiernos locales, las mancomunidades de municipios, los ministerios sectoriales, las autoridades subordinadas y el poder judicial.

Entre las medidas importantes está el **apoyo a los países de cooperación para la concepción e implementación de estrategias anticorrupción, por ejemplo la introducción de sistemas de informantes y su protección, el desarrollo de capacidades de instituciones públicas y la labor de relaciones públicas y sensibilización** (*awareness raising*). Esto incluye la asesoría para la conducción de revisiones de cumplimiento de la UNCAC (*UNCAC Compliance Reviews*), es decir, la comparación jurídica de las disposiciones de la UNCAC con la legislación local y su implementación (véase el ejemplo de la práctica).

Las experiencias internacionales indican que para prevenir y combatir la corrupción es necesario proceder conjuntamente. Se requiere apoyo para toda la cadena de prestaciones, desde la prevención hasta los juicios penales respectivos, pasando por la detección e investigación de los delitos. Sólo así se podrá fortalecer la interacción coordinada y sin tropiezos del

sistema anticorrupción del Estado. Ello incluye los fundamentos jurídicos apropiados, un sistema procesal penal eficaz y el fomento de la cooperación entre distintas instituciones públicas y entre éstas y otros Estados, sobre todo cuando se trata de la ayuda legal y la repatriación de activos de origen ilícito (*asset recovery*).

Ejemplo de la práctica:

Revisión de cumplimiento de la UNCAC (*UNCAC Compliance Review*)

Desde 2004, la cooperación alemana para el desarrollo viene apoyando a sus países contraparte en la aplicación de la UNCAC. El gobierno de Bangladesh fue uno de los primeros en llevar a cabo una llamada revisión de cumplimiento (*Compliance Review*), es decir, una comparación entre las normas legislativas nacionales y las disposiciones de la UNCAC. Los resultados fueron utilizados por el gobierno para formular el Plan de Acción de Bangladesh para la aplicación de la UNCAC, que ahora será puesto en marcha. Hasta la fecha, se ha prestado apoyo a las revisiones de cumplimiento en Indonesia, Kenya, Ghana y ahora también en Yemen.

Un papel especial corresponde a las condiciones del Estado de derecho y a un poder judicial íntegro y eficiente. La falta de integridad de los actores en materia de derecho fomenta la inseguridad jurídica y dificulta la lucha contra la corrupción. Por tal motivo, la política alemana de desarrollo apoya el fomento de la integridad judicial a nivel internacional (por ejemplo, mediante su respaldo al Grupo de Integridad Judicial o *Judicial Integrity Group*¹¹), al igual que mediante proyectos nacionales de derecho y justicia. Los sistemas estatales de gestión y control, por ejemplo las autoridades financieras, las contralorías o entidades fiscaliza-

¹¹ Para mayor información, consultar: <http://judicialintegritygroup.org> (página web en inglés)

doras superiores, así como el sistema de adquisiciones del sector público, son cruciales para la gestión del proceso de desarrollo propio y para la política anticorrupción bajo responsabilidad propia de la contraparte. Pero también el fomento de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la transparencia en la administración pública, al igual que el respaldo a la participación política y los parlamentos, constituyen un importante aporte a la prevención de la corrupción. En efecto, podrían generar condiciones marco en las que las medidas anticorrupción gozarían de un terreno fértil. Estas reformas fortalecen también los sistemas propios de un país, llamados sistemas nacionales (*country systems*). De este modo, los donantes podrían llevar adelante sus programas de desarrollo basándose en mayor medida en las estructuras de dichos sistemas nacionales¹².

Puntos para la acción:

- La cooperación alemana para el desarrollo apoya tanto el esclarecimiento y la prevención de la corrupción como la lucha contra ella, y fortalece la cadena de prestaciones que va desde la prevención hasta los procesos penales, pasando por la detección y la investigación.
- La cooperación alemana para el desarrollo apoya a los países contraparte cuando se trata de reformas del derecho y la justicia, con un enfoque particular en el fomento de la integridad de los sistemas judiciales.
- Los sistemas nacionales son fortalecidos gracias a medidas adecuadas de desarrollo de capacidades, con miras a que puedan administrar mejor sus recursos e implementar sus proyectos bajo responsabilidad propia.

2.2 SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una de las tareas fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción consiste en crear una demanda de transparencia y exigir la rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado y sus representantes. Ello puede lograrse, por ejemplo, a través de campañas de cabildeo e información. Los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación impulsan reformas y asumen al mismo tiempo el compromiso de convertirse en aliados del gobierno y la administración pública en lo que respecta a la aplicación de medidas anticorrupción. Los medios independientes, así como los nuevos medios sociales, juegan un papel importante dirigido a revelar o denunciar hechos de corrupción. Los medios y la sociedad civil pueden hacer las veces de una instancia de control independiente, y exigir del Estado la rendición de cuentas respecto de la aplicación de las medidas anticorrupción.

Como componentes importantes para apoyar a los medios y la sociedad civil en esta tarea, tenemos el fomento de los medios, una mayor interconexión entre estos últimos y la sociedad civil, y un mejor acceso de la ciudadanía a los medios y a la información¹³.

¹² Véase: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (2011): *Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungspolitik (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen* (Aumento de la eficacia en la política bilateral de desarrollo (CD), documento de posición para el fortalecimiento y aprovechamiento de los sistemas contraparte. Publicación en alemán).

¹³ Consúltense para este aspecto también los principios promulgados por la OCDE al respecto. Véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011): *Improving Support to Domestic Accountability. Towards a System Approach* (Cómo mejorar el apoyo para la rendición nacional de cuentas. Hacia un enfoque sistémico. Publicación en inglés).

¿En qué consiste en realidad la sociedad civil?

Hoy en día, este término describe a un estamento de la sociedad que se halla entre el Estado, la economía y el sector privado. La sociedad civil comprende a la totalidad de la ciudadanía organizada de un país – en asociaciones, agrupaciones y múltiples iniciativas y movimientos sociales. Esto incluye todas las actividades sin fines de lucro e independientes de los intereses político-partidarios.

La lucha contra la corrupción recibe a menudo un aporte decisivo tanto de la ciudadanía como de las organizaciones no gubernamentales especializadas, los medios de comunicación, las instituciones nacionales de derechos humanos, las Iglesias, los organismos de ayuda, las fundaciones, las asociaciones y agrupaciones.

Los eventos de la primavera árabe muestran que también los movimientos poco formalizados pueden jugar un papel crucial en las conmociones relacionadas con la gobernabilidad y las reformas anticorrupción. La educación en anticorrupción ya en las escuelas, a través de instituciones religiosas, en el lugar de trabajo y en los centros comunitarios, así como las relaciones públicas y las campañas sobre el tema, permiten crear conciencia al respecto, por lo cual constituyen importantes instrumentos para una lucha contra la corrupción que apunte a procesos de transformación de largo plazo¹⁴.

A nivel global, las organizaciones no gubernamentales internacionales juegan un papel central en la evolución positiva del tema. La cooperación alemana para el desarrollo ha cooperado desde un principio con instituciones como Transparencia Interna-

cional (*Transparency International*). Fomenta a grupos nacionales seleccionados (capítulos) de Transparencia Internacional, entre otros a través de la asignación de expertos integrados. Además, apoya a mecanismos de la sociedad civil para el control de las finanzas públicas, sobre todo a nivel local (véase el ejemplo de la práctica del seguimiento presupuestario por parte de organizaciones de la sociedad civil).

Ejemplo de la práctica: Seguimiento presupuestario por organizaciones de la sociedad civil

Desde 2007, la cooperación alemana para el desarrollo apoya en Camerún a organizaciones de la sociedad civil dedicadas al control de los flujos de fondos del presupuesto público (seguimiento presupuestario). En el transcurso de inversiones públicas en la construcción de escuelas, las organizaciones no gubernamentales –junto con el alumnado y los padres de familia afectados– detectaron considerables irregularidades: muchas de las edificaciones escolares planificadas nunca se construyeron y hubo malversación de fondos en forma de ahorros no autorizados en materiales de obra. Gracias a la labor de relaciones públicas de las organizaciones no gubernamentales, se incrementó la presión sobre el gobierno para que generara una mayor transparencia y rindiera cuentas al respecto.

Las fundaciones políticas alemanas colaboran en temas de corrupción con parlamentos, organizaciones no gubernamentales y universidades. En tal sentido, la Fundación Konrad Adenauer actuó conjuntamente con Transparencia Internacional para investigar la vulnerabilidad frente a la corrupción en lo relacionado con el financiamiento partidario en Malasia. También las reformas de las leyes electorales y las acusaciones de corrupción relacionadas con las mismas han sido materia de análisis en muchos países, como por ejemplo de la Fundación Friedrich Ebert en El Salvador o la Fundación Konrad Aden-

¹⁴ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012): *Factsheet: Fighting Corruption in and through Education* (Hoja de datos: Combatir la corrupción en y a través de la educación. Publicación en inglés). Eschborn, Alemania.

auer en la India. La anticorrupción se trata a menudo como un tema transversal, con lo cual se la toma en cuenta en muchos proyectos, sobre todo los relacionados con el buen gobierno.

En el futuro, la cooperación alemana para el desarrollo ampliará su labor con las organizaciones de la sociedad civil. Así, tratándose del examen de nuevos proyectos por las agencias ejecutoras, se consultará en el momento adecuado a la sociedad civil de los países contraparte, asignándole un papel de vigilancia externa (“*watchdog function*”) en los programas. Las instancias estatales reciben apoyo para que permitan la participación de la sociedad civil y los medios, diseñen procesos de participación de manera competente y lleven a cabo un diálogo constructivo con actores de la sociedad civil sobre las observaciones de estos últimos. Las estructuras políticas, económicas y sociales deben configurarse de manera transparente y comprensible.

La idea consiste en facultar a los/las representantes de la sociedad civil en los países de cooperación para que puedan defender sus propios intereses. Deben tener acceso a informaciones y poder participar en los procesos políticos y económicos que les conciernen. Ello presupone la existencia de condiciones marco jurídicas y políticas, procesos y procedimientos adecuados. Por otro lado, es necesario fortalecer la eficacia de la sociedad civil a través del desarrollo de capacidades. Esto incluye el fortalecimiento de las capacidades y cualificaciones de sus colaboradoras y colaboradores, el desarrollo organizacional y la mejora de la capacidad de las entidades para interconectarse en redes, de modo que pueda establecerse la cooperación entre organizaciones con objetivos similares. Dado que tampoco las organizaciones de la sociedad civil ni los medios son inmunes a la corrupción, y en algunos países incluso pueden formar parte del sistema corrupto del poder, es importante que se protejan frente a la corrupción, asuman sus obligaciones de rendir cuentas y actúen con

transparencia. El fomento de la gestión de la integridad en las organizaciones de la sociedad civil debería ser un componente importante del apoyo a la sociedad civil. Existen buenos ejemplos de una gestión de la integridad de esta índole: las recomendaciones de Transparencia Internacional para combatir la corrupción en la ayuda humanitaria en el documento titulado “*Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*” (“Cómo prevenir la corrupción en la asistencia humanitaria”) de 2008¹⁵, y el código de conducta de la Asociación Alemana de Organizaciones de Desarrollo no Gubernamentales (VENRO por sus siglas en alemán), titulado “*Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle*” (“Transparencia, gestión organizacional y control”)¹⁶.

A fin de que los grupos e individuos de la sociedad civil asuman una función de vigilancia externa (“*watchdog function*”), se requiere garantizar la protección de los informantes. Por lo tanto, una labor anticorrupción responsable comprende también asesorar a los países contraparte en la concepción del marco jurídico para la protección de informantes, en consonancia con las decisiones de la Cumbre del G20 en Seúl (2010)¹⁷. Sólo así podrá protegerse a los informantes contra los procesos judiciales y la discriminación.

¹⁵ Transparencia Internacional (2008): *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance* (Cómo prevenir la corrupción en la asistencia humanitaria. Publicación en inglés). A consultar bajo: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/humanitarian_assistance.

¹⁶ Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (Asociación Alemana de Organizaciones de Desarrollo no Gubernamentales – VENRO por sus siglas en alemán) (2011): *VENRO-Verhaltenskodex - Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle* (Código de conducta de VENRO – Transparencia, gestión organizacional y control. Publicación en alemán). A consultar bajo: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente-2011/Januar_2011/Kodex_Transparenz_v06.pdf.

¹⁷ Documento de la Cumbre de Seúl, a consultar (en inglés) bajo: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.html>.

Puntos para la acción:

- La cooperación alemana para el desarrollo considera y consulta a los actores afectados de la sociedad civil en la planificación e implementación de proyectos anticorrupción en los países de cooperación.
- La cooperación alemana para el desarrollo apoya a la sociedad civil y los medios de comunicación en los esfuerzos por prevenir y combatir la corrupción. Esto incluye la protección de los informantes.
- El desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil incluye el fortalecimiento de sus capacidades individuales, la interconexión en redes, la asesoría organizacional (también para la gestión de la integridad interna) y la generación de condiciones generales habilitantes por parte del Estado.
- La cooperación alemana para el desarrollo asesora a instancias del Estado para lograr una participación efectiva de los actores no gubernamentales.

2.3 SECTOR PRIVADO

La empresa privada puede verse afectada por la corrupción de dos formas: por un lado, puede ser la causante de la corrupción, por ejemplo si soborna a funcionarios públicos, socios comerciales y otras instancias de decisión. Por otro lado, también puede verse perjudicada por la extorsión y los sistemas corruptos. Esto atañe tanto a las empresas internacionales que mantienen actividades en los países de cooperación, como también a las empresas nacionales. Existe un mayor grado de conciencia sobre la doble afectación de las empresas, lo cual ha llevado a normas más estrictas, a iniciativas y directrices internacionales, y también a iniciativas de auto-regulación de las empresas.

Los instrumentos jurídicos internacionales, como por ejemplo el **Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (1999)**¹⁸ y **las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (2000)**¹⁹, exigen ciertos estándares para el accionar de las empresas en los negocios internacionales. De hecho, las líneas directrices instan a las empresas a combatir el cohecho y las exigencias de sobornos y de coimas²⁰. Además, fijan parámetros para una conducta empresarial responsable en ámbitos sujetos a la corrupción.

La cooperación alemana para el desarrollo colabora con la empresa privada y actúa a través de ella para combatir la corrupción (véase los ejemplos de la práctica: el portal empresarial anticorrupción o *Business Anti-corruption Portal* y la iniciativa anticorrupción de la empresa privada en Camerún). Asimismo, fomenta y exige un accionar responsable de las empresas desde la perspectiva de la política del

¹⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, a consultar en inglés bajo: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>, y en español bajo: <http://www.comercio.mityc.es/es-ES/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/convenio-ocde-lucha-contra-conrrupcion/PDF/convenio-ocde-lucha-contra-corrupcion/TextoConvenio.pdf>

¹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (versión de 2011): a consultar en inglés bajo: <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/1922428.pdf>, y en español bajo: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/09/L por cientoC3 por cientoADneas-Directrices-de-la-Ocde-para-Empresas-Multinacionales-Revision-2011.pdf>

²⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales: a consultar en inglés bajo: <http://www.oecd.org/investment/guidelinesformultinationalenterprises/1922428.pdf>, y en español bajo: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/09/L por cientoC3 por cientoADneas-Directrices-de-la-Ocde-para-Empresas-Multinacionales-Revision-2011.pdf>, capítulo VI.

desarrollo²¹; al mismo tiempo apoya las iniciativas de auto-regulación –usualmente a nivel internacional– y respalda a las pequeñas y medianas empresas en los países de cooperación para el desarrollo de sistemas de cumplimiento.

La empresa privada se ha convertido en un socio activo para la aplicación de medidas anticorrupción, lo cual ha traído consigo una diversidad de cooperaciones para el desarrollo con el sector privado (*Public Private Partnerships - PPP*) y ha llevado a iniciativas de auto-regulación por parte de las empresas. En estas últimas, las empresas se ponen de acuerdo sobre estándares mínimos para la prevención de la corrupción. Cabe mencionar aquí especialmente los Principios Empresariales de la entidad Transparencia Internacional, la Comisión de Responsabilidad Corporativa y Anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional (ICC por sus siglas en inglés), la Iniciativa de Asociación contra la Corrupción del Foro Económico Mundial (PACI por sus siglas en inglés) y el Pacto Mundial. Este último es una iniciativa de las Naciones Unidas en la cual las empresas se comprometen, entre otros, a abogar en contra de todas las clases de corrupción. Todas estas medidas fueron bienvenidas y apoyadas por Alemania desde un inicio. Precisamente **a nivel de los países**, las iniciativas de auto-regulación poseen un gran potencial (véase el ejemplo de la práctica sobre la iniciativa anticorrupción de la empresa privada en Camerún).

Para tal fin, resultan apropiadas las cooperaciones con empresas alemanas que mantienen actividades en los países contraparte, así como con los comités

Ejemplo de la práctica: *Business Anti-Corruption Portal* (Portal empresarial anticorrupción)

Se trata de un portal de Internet que ofrece informaciones detalladas sobre los distintos países y una serie de instrumentos útiles para el manejo concreto de los riesgos de corrupción. Apoya sobre todo a pequeñas y medianas empresas que mantienen actividades económicas en países emergentes y en desarrollo mediante consejos para una gestión de riesgos en la práctica. Se basa en una cooperación público-privada entre los gobiernos de Dinamarca, Alemania, Gran Bretaña, los Países Bajos, Noruega, Austria y Suecia, así como la compañía privada de consultoría Global Advice Network.

<http://www.business-anti-corruption.de/de/home/>

Ejemplo de la práctica: Iniciativa anticorrupción de la empresa privada en Camerún

Guinness 2001 y otras empresas del *Business Council Africa* (Consejo Empresarial de África) iniciaron en Camerún una coalición empresarial contra la corrupción (llamada *Business Coalition Against Corruption*). Se trata de una iniciativa anticorrupción del sector privado, que incluye una estrategia de tolerancia cero contra la corrupción por parte de todas las empresas involucradas, así como de sus cadenas de suministro y comercialización.

nacionales de la Cámara de Comercio Internacional (ICC), asociaciones empresariales locales, cámaras de comercio, asociaciones profesionales y sindicatos. También las escuelas de formación profesional y otras instituciones educativas especializadas representan posibles contrapartes para la cooperación alemana para el desarrollo en lo que respecta a la implementación de medidas que fomenten la lucha contra la corrupción en el sector privado.

²¹ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania: Documento de estrategia titulado *Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik* (Desarrollar mercados, crear bienestar, reducir la pobreza, asumir responsabilidad – La empresa privada como socio de la política de desarrollo. Publicación en alemán), a consultar bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier302_03_2011.pdf.

Aparte de ello, la cooperación alemana para el desarrollo apoya **iniciativas sectoriales específicas**, que congregan a la empresa privada, el Estado y la sociedad civil en los ámbitos de las materias primas, el agua y la industria farmacéutica. La política alemana de desarrollo asigna una gran importancia a los estándares voluntarios de tipo social y ecológico, dado que se trata de un enfoque colaborativo que tiene el potencial de brindar un sustancial aporte de tipo estructural.

A su vez, los proyectos de gobernabilidad dirigidos a fomentar la integridad, la transparencia y la eficiencia en la administración pública contribuyen a reducir la corrupción en la interfaz con la empresa privada. Tales proyectos se centran a menudo en sectores gubernamentales especialmente vulnerables a la corrupción debido a su frecuente contacto con el sector privado o a causa de los elevados flujos de dinero entre el Estado y las empresas. En esta situación se encuentran, por ejemplo, el sistema de adquisiciones del Estado o la administración tributaria y aduanera. El clima de inversión puede mejorarse a través de reformas legislativas, regulatorias u operativas, dirigidas a reducir los costos y los riesgos de origen regulatorio o administrativo para las actividades empresariales. También el apoyo del diálogo público-privado sobre la priorización de las reformas administrativas y el acuerdo de enfoques para prevenir la corrupción pueden contribuir a generar confianza, como sucede –por ejemplo– con los pactos de integridad desarrollados por Transparencia Internacional. Para

potenciar la eficacia de estas medidas, se recomienda con frecuencia consultar e involucrar a la empresa privada, tanto en la planificación como en la fase de implementación.

Al mismo tiempo, la empresa privada actúa como actor independiente en la lucha contra la corrupción. Gracias a medidas de orden interno para la prevención y detección de actos de corrupción, cada vez son más las empresas que se protegen contra el soborno y la corrupción. **Tales sistemas de integridad o cumplimiento** se hallan mientras tanto muy extendidos entre las grandes empresas multinacionales. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer entre las empresas pequeñas y medianas de los países de cooperación. Ello representa un gran potencial de fomento para la cooperación alemana para el desarrollo. Para tal fin, pueden aprovecharse también las alianzas con las empresas alemanas, que han asumido el compromiso de fomentar los estándares de integridad de sus proveedores locales (“cadenas de suministro”).

Las alianzas entre la cooperación alemana para el desarrollo y las empresas pueden ampliarse a favor de la integridad, por ejemplo a través de iniciativas de integridad del sector privado alemán. También juegan un papel importante las ofertas de formación y capacitación para empresas, por ejemplo las ofrecidas por la red alemana del Pacto Mundial y el instrumento de formación RESIST (véase el ejemplo de la práctica).

Ejemplo de la practica: RESIST – cómo resistir a la extorsión y el soborno en los negocios internacionales

“RESIST” es un instrumento de capacitación para empresas con actividades a nivel internacional, que se basa en casos reales. Ofrece consejos prácticos e instrucciones al personal para evitar o hacer frente a las demandas inapropiadas de clientes, socios o autoridades de una manera eficaz y regida por la ética. Los 22 ejemplos presentados abarcan un amplio abanico de modalidades de soborno y se basan en el ciclo característico de los proyectos internacionales, que incluye los procesos de licitación, adjudicación y suscripción del contrato, así como los múltiples desafíos de la implementación del proyecto.

“RESIST” es un proyecto conjunto de la Cámara Internacional de Comercio (ICC), Transparencia Internacional, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la iniciativa PACI del Foro Económico Mundial. La cooperación alemana para el desarrollo ha financiado la publicación de una versión en alemán a través de la red alemana del Pacto Mundial: <http://www.globalcompact.de/themen/korruptions-bekämpfung/>

Puntos para la acción:

- El BMZ apoya el cumplimiento de los estándares del Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.
- En el marco de sus enfoques para el fomento de la empresa privada en los países de cooperación, el BMZ abogará por que las empresas se atengan a los estándares recomendados por las líneas directrices de la OCDE. Buscará que las organizaciones internacionales y las comunidades de donantes respalden estos estándares de manera

consistente e insistirá en un monitoreo internacional del cumplimiento de estos compromisos internacionales.

- La cooperación alemana para el desarrollo puede apoyar a pequeñas y medianas empresas locales en los países contraparte para el establecimiento de sistemas de cumplimiento, también en cooperación con empresas alemanas que mantengan actividades internacionales.
- La cooperación alemana para el desarrollo fomenta enfoques de auto-regulación y estándares de integridad en iniciativas de múltiples partes interesadas.

2.4 ACTUAR JUNTOS PARA LOGRAR MÁS: INICIATIVAS DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS

En los últimos años se han venido desarrollando distintas iniciativas de auto-regulación y de múltiples partes interesadas, que reúnen a actores del Estado, el sector privado y la sociedad civil, y se concentran en una gestión responsable de los recursos, los dineros públicos y las inversiones de la empresa privada en distintos sectores. Estas iniciativas no suelen designarse en forma explícita como iniciativas anticorrupción, pero sus enfoques y resultados pueden a menudo servir de base para reformas anticorrupción. La política alemana de desarrollo apoya las iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas en sectores que considera especialmente importantes como la salud (Programa de Buena Gobernanza en la Esfera de los Medicamentos de la OMS), alimentación y agua (iniciativa de la Red de Integridad del Agua – *Water Integrity Network* o WIN por sus siglas en inglés, véase el ejemplo de la práctica) y materias primas (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI).

Ejemplo de la práctica: Fomento de la integridad en el sector del agua: *Water Integrity Network*

La Red de Integridad del Agua (*Water Integrity Network - WIN*) fue fundada en el año 2006 con el objetivo de combatir la corrupción en el sector del agua. La red congrega a gobiernos, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas para desarrollar instrumentos anticorrupción específicos en el sector de abastecimiento de agua y eliminación de aguas residuales, y a la vez fomentar la transparencia y la integridad. En Uganda, la acción conjunta con la cooperación alemana para el desarrollo y la elaboración de dos estudios ("*Water Integrity Scan*") han contribuido al éxito de WIN en lograr que el Plan de Buen Gobierno del Ministerio del Agua sea modificado. De este modo, se pudo llegar a un entendimiento común sobre cómo y dónde perjudica la corrupción a este sector y qué se puede hacer al respecto.

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) es considerada la precursora entre las iniciativas de múltiples partes interesadas. La EITI logra arrojar luz sobre los pagos efectuados por las empresas de materias primas a los gobiernos en los países dueños de los recursos. Un grupo de múltiples partes interesadas, conformado por representantes del Estado, el sector privado y la sociedad civil, supervisa este proceso y mantiene un diálogo sobre los resultados. Uno de los principales logros de esta iniciativa es la participación institucionalizada de la sociedad civil. Algunos países han fortalecido la participación de la sociedad civil gracias a la integración de la EITI a la legislación del país, con lo cual su aplicación ha terminado por ser obligatoria. Aparte de ello, se considera que otro logro importante es la protección de los representantes de la sociedad civil contra la persecución política.

C. Nivel de intervención 2: gestión del cumplimiento y de riesgos

La cooperación alemana para el desarrollo también mantiene actividades en países con un bajo nivel de gobernabilidad y una escasa orientación al desarrollo. **Por lo tanto, el uso responsable de los dineros fiscales y su protección contra la corrupción se convierten en tareas de máxima prioridad.** Esto es fundamental, tanto para la aceptación y credibilidad de la política alemana de desarrollo ante la opinión pública, como para la eficiencia y eficacia de la cooperación. La integridad y el uso transparente de los fondos son una condición necesaria, que se acuerda con la contraparte en forma anticipada e inequívoca. La política alemana de desarrollo no tolera ni la corrupción ni la malversación de los fondos, y de ser necesario toma medidas al respecto: la protección de los fondos y la integridad del personal son la primera prioridad y tienen precedencia sobre el flujo de los fondos, aunque éstos ya hayan sido comprometidos. De este modo, se pone en práctica el acuerdo tomado en el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan²² respecto de la difusión de una cultura de cero tolerancia frente a la corrupción.

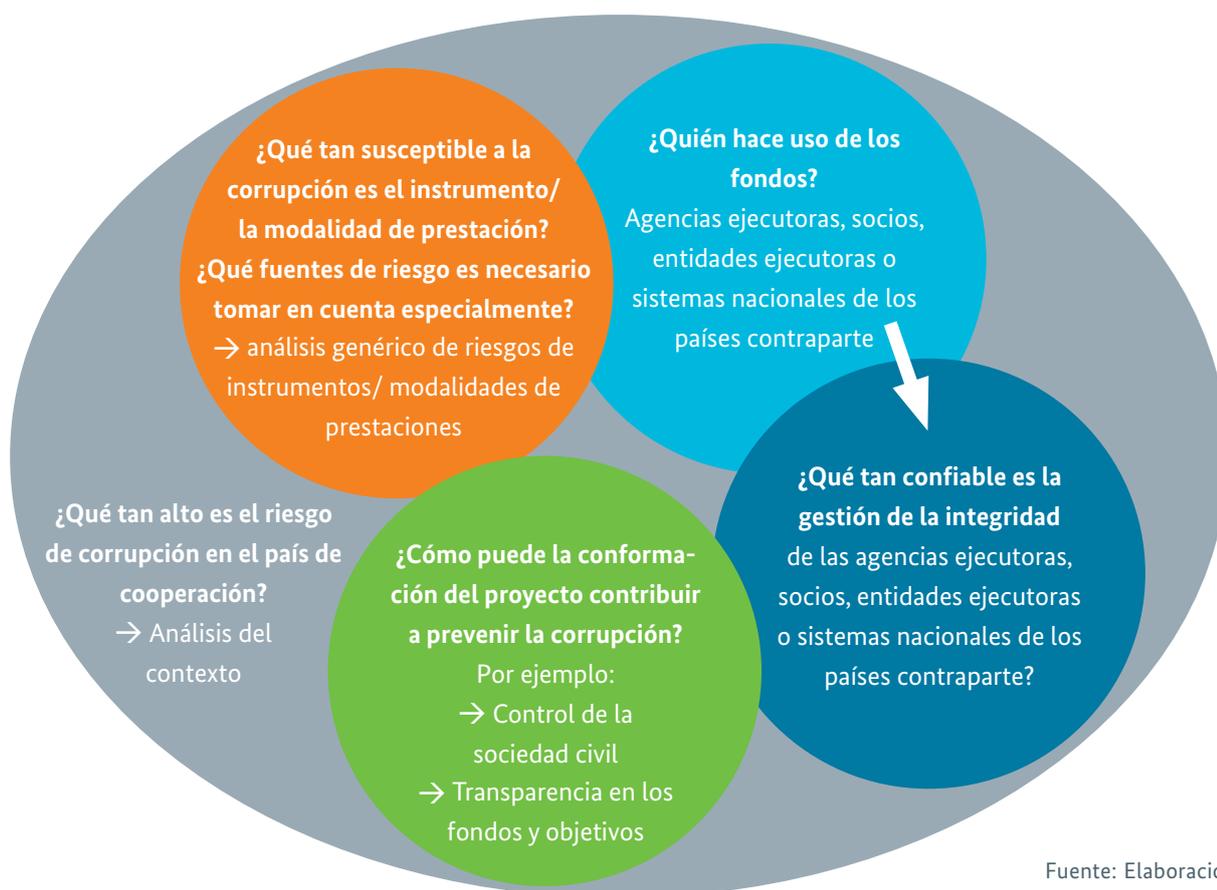
La cooperación alemana para el desarrollo aplica una gestión del cumplimiento y de riesgos de amplio alcance. A ella pertenecen tanto la gestión de la integridad interna como las normas para una ejecución íntegra de los proyectos por las contrapartes ejecutoras.

1. MARCO PARA LA ACCIÓN Y ENFOQUE INTEGRAL BASADO EN EL RIESGO

La eficacia de la gestión anticorrupción en la ejecución de proyectos de desarrollo requiere un análisis diferenciado de los riesgos de corrupción. En el futuro, la política alemana de desarrollo **vinculará sistemáticamente** los riesgos de corrupción de los países, de las entidades ejecutoras y de los instrumentos, y adaptará las medidas aquí descritas al respectivo potencial de riesgo. **Un enfoque integral basado en los riesgos comprende cinco factores que influyen sobre el riesgo total de corrupción de un proyecto:** (1) el nivel general de gobernabilidad y la orientación al desarrollo en el país de cooperación, (2) el instrumento elegido y/o las modalidades de prestaciones de la cooperación para el desarrollo, (3) la concepción del proyecto, (4) la medida en que se traslada el control sobre el proyecto respectivo a entidades ejecutoras externas o a los sistemas nacionales de los países contraparte, y –dependiendo de esto último– (5) la gestión de integridad de estas entidades ejecutoras o los socios comerciales.

²² Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011): Documento resultante, a consultar en inglés bajo: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf, párrafo 33a).

¿Riesgos de corrupción en los proyectos? Enfoque integral basado en el riesgo



Fuente: Elaboración propia

En el futuro, deberá aprovecharse la etapa del examen de un programa en un área prioritaria para analizar también cómo concebirlo de tal manera que pueda prevenirse la corrupción. Por ejemplo, un proyecto de educación puede comprender un análisis de la corrupción en el sector educativo e incluir medidas para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas; o el suministro de prestaciones de ayuda en áreas de difícil acceso puede ser controlado por organizaciones no gubernamentales locales cuyos estándares de integridad se evalúan con regularidad.

En los documentos de estrategia por países y áreas prioritarias (o bien en las respectivas estrategias comunes con otros donantes), se concreta la concepción de los contenidos y de los objetivos, así como

la orientación estratégica de los instrumentos a utilizar en las áreas prioritarias. Por tal motivo, en las propuestas de programa se incluyen declaraciones vinculantes sobre la calidad y capacidad de los sistemas contraparte, para lo cual se prevé un análisis detallado de la estructura ejecutora y contraparte.

Puntos para la acción:

- Sobre todo en los países con débiles estructuras de gobernabilidad, se acuerdan pasos concretos de reforma con la contraparte, con el fin de determinar cómo lograr avances en la anticorrupción y la integridad.
- El BMZ y las agencias ejecutoras verifican con regularidad los cinco factores de riesgo del enfo-

que integral basado los riesgos, y –de ser necesario- adaptan sus sistemas internos de integridad y cumplimiento, al igual que sus modalidades de prestaciones. En caso de no existir todavía, elaboran un análisis de riesgos para los instrumentos y/o las modalidades de prestaciones.

- La cooperación alemana para el desarrollo investiga todos los indicios de corrupción relacionados con su cooperación para el desarrollo y toma las medidas necesarias. La protección de los fondos alemanes destinados al desarrollo y la integridad de los colaboradores gozan de la más alta prioridad y tienen precedencia sobre la salida de los fondos ya comprometidos.

2. MEDIDAS PARA LA INTEGRIDAD INTERNA

La gestión de la integridad interna regula la conducta de las colaboradoras y los colaboradores de la cooperación alemana para el desarrollo y les permite mantener su integridad en las labores cotidianas, incluso en entornos corruptos. Estos esfuerzos se rigen por la **línea directriz del Gobierno Federal alemán para prevenir la corrupción en la administración federal**, que data de 2004 (título en alemán: *“Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung”*). Esta norma obliga a respetar el principio de control mutuo y la transparencia, la capacitación y sensibilización del personal, y la introducción de medidas internas especiales de prevención en la gestión de recursos humanos para ámbitos especialmente expuestos a la corrupción. Además, define los principios rectores para la adjudicación de contratos y el manejo de subsidios. Adicionalmente, incluye un código de conducta para el personal y prevé la designación de interlocutores para la prevención de la corrupción.

Las instituciones de la cooperación oficial para el desarrollo alemana aplican esta línea directriz a través de sus propios sistemas de gestión de la integridad y del cumplimiento. Cuentan con principios para una conducta íntegra (códigos de conducta), dependencias de asesoría para temas de integridad e interlocutores (anónimos) para informantes. Además, llevan a cabo regularmente controles tanto externos como internos, al igual que análisis de vulnerabilidad. A fin de apoyar la implementación en la práctica, es importante que se capacite a todo el personal (véase el ejemplo de la práctica: “Capacitación provechosa en anticorrupción”). Esto se aplica en especial a los colaboradores que trabajan en ámbitos particularmente expuestos a la corrupción y a sus directivos, así como a los colaboradores que se preparan para una misión en el extranjero. En el futuro, se ampliarán estas medidas de capacitación para incluir sistemáticamente al personal nacional que trabaja en los proyectos. La implementación de la gestión de la integridad es responsabilidad primordial de los encargados de la integridad y del cumplimiento, pero también forma parte de las funciones de los directivos *in situ*.

Ejemplo de la práctica:**Capacitación provechosa en anticorrupción**

La GIZ capacita anualmente a más de mil colaboradoras y colaboradores en anticorrupción. Estas habilidades forman parte de las capacitaciones obligatorias para el personal en Alemania y en el extranjero, pero también se imparten en forma de cursos avanzados, de varios días de duración, tanto presenciales como dictados por U4 en un formato electrónico en línea. En estos cursos, se apresta a los participantes a re-

conocer los riesgos de corrupción y derivar de ellos recomendaciones para la acción, aplicables tanto a su propia conducta como a la asesoría a las contrapartes. Seis meses después de la capacitación, el 73 por ciento de los participantes encuestados de los cursos en línea de U4 indicó haber incluido el tema de la anticorrupción en sus labores cotidianas. Al respecto, sobre todo los participantes de los niveles de gestión medio y alto aplican los conocimientos adquiridos activamente en su labor de proyectos.

Los **pagos para acelerar procesos** (coimas para facilitar los procedimientos administrativos de rutina), y así sea a funcionarios locales de bajo rango encargados de la tramitación, contribuyen a fomentar la corrupción en los países contraparte. Los pagos dirigidos a conseguir algo que corresponde por derecho sólo se admiten si están previstos expresamente en un tarifario oficial, una norma administrativa o similar. Las agencias ejecutoras de la cooperación oficial para el desarrollo alemana están prohibidas de realizar pagos para acelerar procesos.

Puntos para la acción:

- Los sistemas de gestión de la integridad y del cumplimiento se actualizan regularmente para adaptarlos a las circunstancias actuales, y se refuerza sus capacidades.
- Las capacitaciones se ofrecen para todo el personal del BMZ y de las agencias ejecutoras, y son obligatorias para colaboradores empleados en ámbitos especialmente expuestos a la corrupción y para colaboradores que se preparan para una misión en el extranjero.
- No se efectúan pagos para acelerar procesos.
- Se garantiza la protección de los informantes.

3. INTERFAZ CON LAS CONTRAPARTES ENCARGADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Una parte importante de la cooperación alemana para el desarrollo no es implementada directamente por el BMZ ni las agencias ejecutoras, sino por actores externos. Éstos pueden ser gobiernos contraparte (por ejemplo, a través de la ayuda presupuestaria o las canastas comunes), organizaciones e instituciones no gubernamentales (por ejemplo, a través de subsidios locales), empresas de peritaje o consultoría que actúan como contratistas, organizaciones multilaterales de desarrollo o financiamiento, organizaciones no gubernamentales internacionales o fondos de nivel mundial.

A fin de garantizar la integridad en el empleo de los fondos de desarrollo y prevenir eventuales malversaciones por parte de las contrapartes encargadas de la implementación, la cooperación alemana para el desarrollo ha decidido instituir una serie de medidas preventivas. En tal sentido, todo **acuerdo contractual** contiene siempre principios de integridad y cláusulas anticorrupción: desde 1997, todas las actas de las negociaciones intergubernamentales con los países de cooperación incluyen disposiciones anticorrupción que son obligatorias para los organismos públicos a cargo de la ejecución. Tanto en la Coope-

ración financiera como en la Cooperación técnica, los contratos de préstamo, financiamiento, adquisición y adjudicación incluyen cláusulas anticorrupción. Los contratistas se obligan a cumplir con los estándares de integridad y cumplimiento al aceptar las Condiciones Comerciales Generales y las cláusulas contractuales.

La prevención de la corrupción comprende un conjunto de medidas importantes que se hallan en la **adjudicación de contratos**. Las normas obligatorias de adjudicación aseguran un proceso de adjudicación transparente, basado en criterios acordados para la prestación respectiva. Las organizaciones multilaterales aplican los mismos parámetros de adjudicación de contratos, los cuales tienen carácter modelo para los donantes bilaterales. El BMZ y sus agencias ejecutoras cuentan con mecanismos que evitan la contratación de empresas no confiables. Al examinar la confiabilidad dentro de estos parámetros, se toma en cuenta si las empresas ya han sido sometidas a sanciones legales debido a delitos de esta naturaleza. En proyectos implementados por organizaciones contraparte, se apoya la aplicación de estos mecanismos no sólo en la adjudicación de contratos, sino en todo lo concerniente a su papel como comitentes.

En la **Cooperación financiera**, se asigna una especial importancia no sólo a la gestión de la integridad interna, sino en especial también a los procedimientos para la gestión de riesgos en los proyectos implementados por contrapartes. Para tal fin, la Cooperación financiera aplica a cada proyecto un conjunto de procesos y mecanismos de control ya comprobados y dirigidos a prevenir la corrupción. Estos sistemas se basan en un monitoreo minucioso y el apoyo a las contrapartes *in situ*, tanto para la concepción como para la ejecución de los proyectos. Ya durante la planificación de los mismos, se llevan a cabo análisis de los organismos ejecutores, en los cuales se evalúa –entre otros– la organización y la gestión, los sistemas internos de incentivos y las relaciones con los grupos meta y los clientes, así como las condiciones

y las perspectivas económicas de estos organismos previstos para la ejecución del proyecto en el país de cooperación.

Ejemplo de la práctica: Ayuda presupuestaria

El examen del riesgo de corrupción juega un papel decisivo en la concesión de ayuda presupuestaria por parte de la cooperación alemana para el desarrollo, la cual debe ser autorizada por la Comisión de Presupuesto del *Bundestag* alemán. Para la evaluación de los riesgos fiduciarios, el KfW ha desarrollado una guía particular, según la cual se excluye de la ayuda presupuestaria a los países sujetos a una corrupción endémica.

Para esta evaluación se utiliza, entre otros, el índice de corrupción de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad. Además, la calificación de la corrupción en los países candidatos a la ayuda presupuestaria toma en cuenta la existencia de estrategias nacionales anticorrupción y la confiabilidad de su aplicación. Luego de acceder a la ayuda presupuestaria, el riesgo de corrupción se controla anualmente en el marco de la rendición de informes.

Cuando se descubren casos de corrupción en los países contraparte, la cooperación alemana para el desarrollo puede transmitir señales importantes en el diálogo político sobre la ayuda presupuestaria, para que se procesen penalmente los casos de corrupción y se tomen medidas preventivas (véase también la estrategia del BMZ para la financiación presupuestaria en el marco de la financiación en común orientada a programas, que data de 2008).

Cuando la adjudicación de contratos de la Cooperación financiera tiene lugar a través de las contrapartes *in situ*, los distintos pasos del proceso de adjudicación recaen bajo el control de las agencias ejecutoras. Este proceso comienza con la definición del servicio a ex-

ternalizar y sigue con la verificación de la idoneidad de los candidatos y la evaluación de las ofertas. Sólo se procede a financiar el servicio en cuestión si la agencia ejecutora del proyecto puede demostrar la transparencia de la decisión de adjudicación. Todos los desembolsos subsecuentes tienen lugar sobre la base de la comprobación de los avances del proyecto. Dichos avances, así como el correcto uso de los fondos puestos a disposición, se controlan in situ a intervalos regulares. Aparte de ello, la cooperación alemana para el desarrollo cuenta con un sistema integral de evaluación de riesgos para la concesión de una ayuda presupuestaria (véase el ejemplo de la práctica sobre ayuda presupuestaria), a fin de asegurar la utilización apropiada de los fondos por parte de las agencias ejecutoras.

Aparte de ello, el BMZ aboga por que las organizaciones internacionales y multilaterales, así como los fondos a los que contribuye Alemania, implementen rigurosamente los estándares de integridad y cumplimiento.

En el transcurso del debate internacional sobre la eficacia y la puesta en marcha del Programa de Acción de Accra (2008), la política alemana de desarrollo busca **fortalecer las capacidades de los sistemas nacionales** (*country systems*), a fin de reforzar la responsabilidad propia de la contraparte. Como ejemplos de estos sistemas, tenemos los de adquisiciones y gestión financiera pública, así como los de seguimiento y evaluación. Al mismo tiempo, es necesario asegurar que los procedimientos propios de un país ofrezcan la mayor protección posible, tanto para el uso de los fondos presupuestarios del país contraparte como para los dineros de la asistencia para el desarrollo. Por tal motivo, la política alemana de desarrollo se ha fijado como objetivo hacer mayor uso de los sistemas contraparte en aquellos casos en que las condiciones cualitativas así lo permitan. En cambio, cuando este nivel de calidad todavía no está dado, se ha propuesto fortalecer estos sistemas junto con las contrapartes, con miras a utilizarlos plenamente en el futuro

y –mientras tanto– aprovechar activamente aquellos sistemas parciales que ya estén en condiciones de ser usados. Este proceder no sólo fomenta el manejo responsable de los fondos de desarrollo y los recursos presupuestarios nacionales²³, sino que –al usar (parcialmente) los sistemas nacionales del país de cooperación– intenta fortalecer gradual y sistemáticamente a estos sistemas, ampliándolos y haciéndolos más resistentes a la corrupción.

Las estructuras débiles y expuestas a riesgos en los países contraparte forman parte del contexto general en el que opera la cooperación para el desarrollo, por lo cual nunca es posible excluir los riesgos. Sin embargo, deben emprenderse medidas diferenciadas para contribuir a la información y al seguimiento. **El diálogo abierto al interior de la cooperación para el desarrollo y con la contraparte sobre los riesgos y las medidas preventivas es un importante prerrequisito para poner en marcha una adaptación de la gestión de la integridad cuando aparezcan casos de corrupción, o también para poder evaluar el vínculo de la cooperación.** Si la relación de confianza se ha deteriorado y no pudiera corregirse, o si existiese una sospecha fundada de delitos en el manejo de recursos financieros, **el programa o proyecto en cuestión puede suspenderse hasta haber aclarado la sospecha y haber podido iniciar las medidas correctivas pertinentes. Si esto último no fuese posible, el programa o proyecto puede darse por finalizado.**

Puntos para la acción:

- A través del enfoque integral basado en los riesgos, se protegen también los fondos puestos que corresponden a proyectos implementados por actores externos. Se analizan sistemáticamente

²³ Véase: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania: Documento de posición titulado en alemán: *Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungspolitik (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen* (“Incremento de la eficacia en la política de desarrollo bilateral (CD), documento de posición sobre el fortalecimiento y uso de los sistemas contraparte”. Publicación en alemán).

las fuentes de riesgos y –de ser necesario- se toman medidas adicionales para combatir la corrupción y el fraude.

- El BMZ aboga por una aplicación rigurosa de los estándares de integridad y cumplimiento por parte de las organizaciones internacionales y los fondos mundiales.
- Las organizaciones de la sociedad civil, los subcontratistas y otras entidades que perciben o administran fondos de la cooperación oficial para el desarrollo alemana deben garantizar el cumplimiento interno de los estándares mínimos, tal como aparecen en la línea directriz del Gobierno Federal alemán para la prevención de la corrupción en la administración federal y en el correspondiente código de conducta contra la corrupción.
- En la medida de lo posible, la cooperación alemana para el desarrollo hace uso de los sistemas

nacionales y –de ser necesario- los fortalece.

- Ya en la fase de preparación, se acuerdan estándares anticorrupción con las agencias ejecutoras u organizaciones contraparte respectivas. Se les comunica claramente que –de detectarse casos de corrupción- se procederá a emprender adaptaciones o imponer sanciones.
- En casos de corrupción, los proyectos y programas pueden ser adaptados, suspendidos o finalizados.
- Los procesos transparentes de licitación son un aporte importante para la lucha contra la corrupción. La cooperación bilateral para el desarrollo evalúa las experiencias de donantes multilaterales y las aplica allí donde resulte conveniente.

D. Nivel de intervención 3: Compromisos internacionales

El Gobierno Federal alemán se ha comprometido a combatir la corrupción tanto en Alemania como a nivel internacional. La política alemana de desarrollo cumple con esta obligación apoyando a los países de cooperación en sus esfuerzos por prevenir y combatir la corrupción, e imponiendo altos estándares de integridad y cumplimiento para lo relacionado con el uso de los fondos de desarrollo. Sin embargo, las causas y los puntos de incidencia de la corrupción no sólo surgen en los países de cooperación, sino también a nivel internacional y en los países desarrollados. Por tal motivo, la política alemana de desarrollo aboga a nivel internacional por el perfeccionamiento y la implementación del tema por parte de las Naciones Unidas, la OCDE, U4, etc., y por la lucha contra los factores transfronterizos que generan corrupción – también en Alemania. Esto implica asimismo que el BMZ debe actuar a favor de un proceder coherente al interior del Gobierno Federal alemán para poder alcanzar dichos objetivos y poner en práctica de este modo una parte importante de los principios para las actividades anti-corrupción de los donantes definidos por CAD-OCDE.

1. CONVENIOS INTERNACIONALES

Alemania ha ratificado el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE y ha firmado la UNCAC (aunque todavía está pendiente la ratificación). Desde 2004, la política alemana de desarrollo apoya activamente a los países de cooperación para la aplicación de la UNCAC, por ejemplo para la ejecución de proyectos de reforma y educación. A través de su labor, presta un aporte activo en los países contraparte a la implementación de estos preceptos. Además, ha participado decisivamente en los esfuerzos por impulsar la verificación de la conformidad de las legislaciones e instituciones en los países contraparte con los estándares de la UNCAC (véase el ejemplo de la práctica sobre la revisión de cumplimiento de la UNCAC en el capítulo B).

2. COMPROMISO ALEMÁN DE LUCHA CONTRA LAS CAUSALES TRANSFRONTERIZOS DE LA CORRUPCIÓN

En la escena internacional, se viene discutiendo crecientemente la interrogante sobre cuáles son los factores transfronterizos que impulsan la expansión de la corrupción. Este debate sobre los llamados “Factores impulsores internacionales de la corrupción” (*International Drivers of Corruption* – OCDE 2012) examina en especial el alcance internacional de temas como el soborno, el lavado de dinero y la lucha contra el mismo mediante la repatriación de activos adquiridos en forma ilícita, así como los ingresos generados por el sector de materias primas.

El soborno o cohecho en las transacciones comerciales internacionales perpetúa la problemática de la corrupción en los países de cooperación, les sustrae importantes recursos financieros que podrían, de lo contrario, invertirse en el desarrollo del país, y ahuyenta a los inversores. El Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE actúa a nivel internacional contra el soborno de funcionarios extranjeros en el comercio mundial. En Alemania, desde 1999 se han impuesto más de 30 sanciones contra este tipo de soborno a agentes extranjeros. Con ello, Alemania ocupa el segundo lugar después de los Estados Unidos de Norteamérica en la aplicación de dicho convenio. Aparte de ello, Alemania aboga activamente por su implementación y por la divulgación a nivel mundial de los respectivos estándares a través de iniciativas regionales, como por ejemplo en la región Asia-Pacífico y en los países del África subsahariana.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los llamados “flujos ilícitos” – es decir, los flujos de fondos ilegales,

incluyendo el lavado de dinero- llegaron a sumar en 2009 un total de 1.600 millones de dólares estadounidenses²⁴. Por lo tanto, la lucha contra el lavado de dinero constituye un arma necesaria y eficaz contra la corrupción. La política alemana de desarrollo insta a los ministerios federales alemanes a implementar las normas internacionales existentes, como las que se definieron en el marco del Grupo de Acción Financiera (Financial Action Task Force - FATF), el G8 y el G20.

Aparte de la cooperación contra el lavado de dinero, el BMZ se ha propuesto actuar con mayor energía desde la perspectiva de la política de desarrollo para impulsar la repatriación y/o devolución de los activos adquiridos en forma ilícita a los países y las personas afectadas. La UNCAC es el primer instrumento internacional que ofrece enfoques de solución al respecto (capítulos IV y V de la UNCAC). En el futuro, los países de cooperación recibirán mayor apoyo para la repatriación de los activos adquiridos en forma ilícita, por ejemplo a través de la ayuda legal y ofertas pertinentes de capacitación y asesoría.

En los últimos años, las materias primas en los países en desarrollo y los ingresos –en parte muy cuantiosos- generados a partir de recursos del subsuelo también han pasado a ser un tema central de los debates internacionales. **Por tal motivo, el Gobierno Federal alemán asigna una gran importancia al tema de la transparencia en el sector de materias primas, y ha decidido apoyar en el futuro los enfoques integrados como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).** El objetivo de esta última es lograr que los países ricos en materias primas

practiquen una gestión responsable de los ingresos obtenidos de estos recursos. Debido a la complejidad de las causas de la corrupción y la diversidad de los actores involucrados, es necesario que los responsables al interior del Gobierno Federal alemán procedan a actuar concertadamente a este respecto.

Puntos para la acción:

- El BMZ apoya a nivel mundial la aplicación de estándares internacionales contra el soborno y la susceptibilidad al mismo, el lavado de dinero, la malversación de fondos, etc., mediante el fomento de iniciativas regionales y el intercambio de experiencias con otros donantes y las agencias ejecutoras.
- La cooperación alemana para el desarrollo se ha propuesto actuar con mayor energía para la repatriación de activos adquiridos de forma ilícita como un factor de desarrollo, y brindar su apoyo a los países de cooperación en tal sentido.
- Con miras al logro de los objetivos de la política de desarrollo, el BMZ insta a los demás ministerios federales alemanes a establecer una coherencia en las políticas, sobre todo en los temas internacionales del soborno, el lavado de dinero y la repatriación de activos adquiridos en forma ilícita.

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report* (Estimación de los flujos financieros ilícitos fruto del narcotráfico y otros delitos organizados transnacionales. Informe de la investigación. Publicación en inglés), a consultar bajo: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf (página 5).

Anexo

A.1 COMPROMISOS INTERNACIONALES

Convenios internacionales anticorrupción

Nombre	Entrada en vigencia	Estados y actores miembros
Convención Interamericana contra la Corrupción	3 de junio de 1997	33 ratificaciones y 1 firma sin ratificación por parte de los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA)
Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (también conocido como "Convenio Anti-cohecho")	15 de febrero de 1999	Ratificada por 34 Estados miembros de la OCDE y 4 Estados no miembros (Argentina, Brasil, Bulgaria y Sudáfrica) Alemania ratificó el Convenio el 10.11.1998.
Consejo de Europa: Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)	1º de mayo de 1999	Se viene examinando a 49 Estados miembros para comprobar su cumplimiento de los estándares anticorrupción del Consejo de Europa
Plan de Acción ADB/OCDE contra la Corrupción en Asia y el Pacífico	30 de noviembre de 2001	28 Estados miembros del Banco Asiático de Desarrollo (ADB por sus siglas en inglés) se han comprometido a implementar este plan de acción voluntario y participan en su puesta en marcha
Consejo de Europa: Convenio de Derecho penal sobre la Corrupción	1º de julio de 2002	43 ratificaciones y 7 firmas sin ratificación de los Estados miembros y no miembros del Consejo de Europa Alemania ha firmado el convenio, pero no lo ha ratificado.
Consejo de Europa: Convenio Civil sobre Corrupción	1º de noviembre de 2003	34 ratificaciones y 8 firmas sin ratificación de los Estados miembros y no miembros del Consejo de Europa Alemania ha firmado el convenio, pero no lo ha ratificado.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC o CNUCC por sus siglas en español)	14 de diciembre de 2005	Ratificación por 159 Estados miembros Firma sin ratificación por 19 Estados miembros Alemania ha firmado la convención, pero no la ha ratificado.
Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la corrupción	5 de agosto de 2006	31 ratificaciones y 15 firmas sin ratificación de los Estados miembros de la Unión Africana

Nota: Se ha resaltado en gris oscuro los convenios que Alemania ha suscrito y ratificado. Los convenios resaltados en gris claro son aquéllos que Alemania ha suscrito pero todavía no ha ratificado.

Acuerdos internacionales

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, marzo de 2005

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

Programa de Acción de Accra

Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Accra/Ghana, septiembre de 2008

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>

Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo

Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Busan/República de Corea, diciembre de 2011

http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf
(publicación en inglés)

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE – Principios para las actividades anticorrupción de los donantes

Principio 1: *Apoyar conjuntamente los objetivos de desarrollo de los países de cooperación, cumplirlos y basar las actividades en ellos*

A fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, se requiere combatir decididamente la corrupción y comprometerse a cumplir las disposiciones de los convenios pertinentes, tanto internacionales como regionales (tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC), y seguir las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (*Financial Action Task Force – FATF*) para la lucha contra el lavado de dinero. Siempre que sea posible, los gobiernos de los países de cooperación deberían liderar estos esfuerzos.

A nivel de los distintos países, los donantes deberían emprender:

Conjuntamente:

- Impulsar con el gobierno respectivo el desarrollo de una estrategia conjunta donante-contraparte, al igual que instrumentos colaborativos para diálogos y medidas anticorrupción. Idóneamente, estos últimos deberían basarse en los compromisos del gobierno de aplicar la UNCAC (u otros instrumentos pertinentes).
- Compartir con las contrapartes todos los estudios, conocimientos especializados y análisis relacionados con dichos instrumentos. Identificar vacíos en la implementación y controlar los avances.
- Cooperar con otros actores importantes (por ejemplo, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado) en lo que respecta a tales instrumentos.
- Apoyar y desarrollar las capacidades de la sociedad civil, fortaleciendo así la demanda de reformas e impulsando y controlando la transparencia y la rendición de cuentas en la lucha contra la corrupción. Allí donde la voluntad política flaquea, se trata de cooperar con la sociedad civil local e internacional y con el sector privado, sin perder de vista que el objetivo decisivo de largo plazo consiste en fortalecer la voluntad política del gobierno para la anticorrupción.

- Proceder con el debido cuidado y adquirir una noción de las circunstancias y los desafíos locales de tipo político, económico, social e histórico, a fin de poder desarrollar respuestas apropiadas.
- Empezar medidas de largo plazo y no cortoplacistas ni reactivas, sin por ello perder la capacidad de reaccionar rápidamente ante nuevas iniciativas y esfuerzos de reforma, para brindarles todo el apoyo posible.

Como donantes individuales:

- Presentar nuestro apoyo a la anticorrupción explícitamente como aporte a la estrategia común y al enfoque conjunto de los donantes. Sin embargo, evítese causar la impresión de un compromiso dirigido a forzar acuerdos formales para aglutinar (*pooling*) medidas financieras o de otro tipo.

Principio 2: Reconocer y acometer el “lado de la oferta” (soborno activo) de la corrupción

Los donantes reconocen que la corrupción no es sólo un problema en los países de cooperación. Las medidas anticorrupción deben ponerse en marcha también en los países donantes, para contrarrestar las prácticas corruptas de empresas oriundas de dichos países en sus transacciones internacionales. El Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE ayudado a atraer la atención sobre la responsabilidad que compete a los Estados miembros de la OCDE por el lado de la oferta de sobornos internacionales. Los donantes deberían combatir más eficazmente estas prácticas dentro de su territorio nacional, y cooperar para ello con los ministerios y las autoridades a cargo del comercio, los créditos a la exportación, la cooperación jurídica internacional y las representaciones diplomáticas. Asimismo, es importante colaborar con el sector privado para tal fin.

Las organizaciones donantes deberían emprender lo siguiente:

- Abogar por que los ministerios y las autoridades nacionales pertinentes en sus propios países actúen con mayor rigurosidad contra el lado de la oferta de la corrupción – en ámbitos como el soborno de empresas oriundas del país donante, el lavado de dinero, la exportación de activos de origen ilícito o la ratificación y aplicación de importantes convenios internacionales como el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.
- Informar a los colegas en otras organizaciones donantes sobre este compromiso.
- Cooperar activamente con la empresa privada en los países de cooperación.
- Asegurar que se tomen en consideración las medidas para la rendición de cuentas y la transparencia en todos los ámbitos de la cooperación para el desarrollo.
- Contribuir a impulsar la cooperación entre los Estados (asistencia legal recíproca, instrumentos para la devolución de patrimonios de origen ilícito), ya sea a través del fortalecimiento de capacidades en los países en desarrollo para facultarlos a poner en marcha por cuenta propia iniciativas internacionales de cooperación jurídica, ya sea a través de la acción conjunta con los ministerios y las instancias nacionales, siempre que resulte apropiado.

Convenios internacionales para la anticorrupción

Principio 3: Sistematizar los conocimientos y las experiencias, medir los avances

Resulta decisivo aprovechar mejor el acervo de conocimientos y experiencias ya existente, al igual que apoyar a los gobiernos para integrar dicho acervo en la formulación de políticas. Del mismo modo, es importante definir líneas de base y objetivos claros, y medir sistemáticamente los avances alcanzados.

A nivel nacional, los donantes deberían emprender lo siguiente:

- Fomentar conjuntamente la recopilación de conocimientos y experiencias, a fin de que puedan servir de base para la formulación de políticas y la implementación de medidas concretas. En la medida de lo posible, deberían aprovecharse las capacidades locales para ello.
- Alentar a los gobiernos a desarrollar sistemas que vinculen hechos concretos con la formulación de políticas.
- Fomentar la sistematización y publicación por parte del gobierno de las mediciones y los informes sobre los avances logrados en las medidas anticorrupción.

A nivel mundial, los donantes deberían emprender lo siguiente:

- Desarrollar un enfoque para repartirse las tareas relacionadas con recopilar estratégicamente los conocimientos, sistematizarlos y compartirlos.

A.2 DOCUMENTOS CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICOS DEL BMZ, DOCUMENTOS OFICIALES

Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen.

Formas de cooperación con el sector privado en el contexto de la cooperación para el desarrollo.

Documento de estrategia del BMZ, publicado en alemán y en español en 2011.

(A consultar en alemán bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/themen/wirtschaft/Strategiepapier304_05_2011.pdf, y en español bajo: http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/estrategia_5_2011_s.pdf)

Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft.

(Fomento de relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad – legitimidad, transparencia, rendición de cuentas. Publicación en alemán.)

Documento de estrategia del BMZ, publicado en alemán en enero de 2010.

(A consultar en alemán bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299_01_2010_de.pdf)

Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Transformación orientada al desarrollo en situaciones de fragilidad estatal y mal gobierno.

Estrategia 149 del BMZ, publicada en alemán en marzo de 2007 y en español (como Estrategia 170) en marzo de 2008.

(A consultar en alemán bajo: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept149.pdf>, y en español bajo: <http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/Estr170.pdf>)

Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik.

Fomento del buen gobierno en la política alemana de desarrollo.

Estrategia 172 del BMZ, publicada en alemán y español (como Estrategia 186) en febrero de 2009.

(A consultar en alemán bajo: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>, y en español bajo: http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/estrategia_186.pdf)

Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. (Líneas directrices del Gobierno Federal para la prevención de la corrupción en la Administración Federal. Publicación en alemán.)

Ministerio Federal del Interior de Alemania (BMI), julio de 2004. A consultar en alemán bajo: (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf?__blob=publicationFile)

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Los derechos humanos en la política alemana de desarrollo.

Documento de estrategia del BMZ, publicado en alemán en abril de 2011 y en español en octubre de 2011.

(A consultar en alemán bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf, y en español bajo: http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/estrategia_04_2011.pdf)

Chancen schaffen – Minds for Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities.

Crear oportunidades – Minds for Change. Forjar el futuro – Enhancing Opportunities.

Estrategia del BMZ, publicada en alemán y en español en agosto de 2011.

(A consultar en alemán bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf, y en español bajo: http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/minds_for_change_es.pdf)

Steigerung der Wirksamkeit in der bilateralen Entwicklungspolitik (EZ), Positionspapier zur Stärkung und Nutzung von Partnersystemen.

(Incremento de la eficacia en la política de desarrollo bilateral (CD), documento de posición sobre el fortalecimiento y uso de los sistemas contraparte. Publicación en alemán.)

BMZ, Dirección 210, julio de 2011.

Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik. Politisches Eckpunktepapier zur Kooperation mit der Wirtschaft.

(Desarrollar mercados, crear bienestar, reducir la pobreza, asumir responsabilidad – El sector privado como socio de la política de desarrollo. Documento político sobre cuestiones clave para la cooperación con el sector privado. Publicación en alemán.)

Documento de estrategia del BMZ, marzo de 2011.

(A consultar en alemán bajo: http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier302_03_2011.pdf)

Korruptionsbekämpfung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

(Lucha contra la corrupción en la cooperación alemana para el desarrollo. Publicación en alemán.)
Documento de posición del BMZ, 2002. A consultar en alemán bajo: BMZ spezial, Edición 45, Bonn/Berlín, Alemania.

Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF).

(Financiación presupuestaria en el marco de la financiación en común orientada a programas. Publicación en alemán.)

Estrategia 146 del BMZ, 2008.

(A consultar en alemán bajo: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Konzepte146.pdf>)

A.3 ORGANIZACIONES Y FUENTES DE INFORMACIÓN IMPORTANTES

Organizaciones y fuentes de información

Asset Recovery Knowledge Centre:

<http://www.assetrecovery.org/kc/>

(Centro de conocimientos para recuperación de activos. Página web en inglés.)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC):

(<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuseide/>) (Página web en inglés y francés.)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): portal web anticorrupción:

http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml (Página web en inglés.)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), División Anticorrupción:

<http://www.oecd.org/bribery> (Página web en inglés y francés.)

Transparencia Internacional:

<http://www.transparency.org> (Página web en inglés.)

U4 Anti-Corruption Resource Centre (U4):

<http://www.u4.no> (Página web en inglés y francés.)

Enfoques para la medición de la gobernabilidad y del nivel de corrupción

Banco Mundial:

Indicadores de gobernabilidad mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (Página web en inglés.)

Índice de Transformación de Bertelsmann:

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/> (Página web en alemán e inglés.)

Índice de Integridad Global:

<http://report.globalintegrity.org/globalIndex.cfm> (Página web en inglés.)

Transparencia Internacional: Índice sobre fuentes del soborno:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi (Página web en inglés.)

Transparencia Internacional: Índice de percepción de la corrupción:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (Página web en inglés.)

Transparencia Internacional: Barómetro Global de la Corrupción:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb (Página web en inglés.)

A.4 BIBLIOGRAFÍA

Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011): Documento resultante, a consultar en inglés bajo:

http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012): *Fighting Corruption in and through Education. Experiences of German Technical Cooperation*, Eschborn, Alemania.

Instituto del Banco Mundial (2007): *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, a consultar en inglés bajo:

<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>

Instituto del Banco Mundial (2004): *The Cost of Corruption*, a consultar en inglés bajo:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

NORAD – Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (2009): *Anti-Corruption Approaches: A Literature Review*, a consultar en inglés bajo:

<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=119213>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009): *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report*, a consultar en inglés bajo: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012): *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*, OECD Publishing, a consultar en inglés bajo:

http://www.oecd-ilibrary.org/development/international-drivers-of-corruption_9789264167513-en

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011): Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, a consultar en inglés bajo:

<http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>, y en español bajo: <http://www.comercio.mityc.es/es-ES/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/convenio-ocde-lucha-contra-conrrupcion/PDF/convenio-ocde-lucha-contra-corrupcion/TextoConvenio.pdf>

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011): Líneas Directrices para Empresas Multinacionales (versión de 2011), a consultar en inglés bajo:

<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/2011105e.pdf>, y en español bajo: http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/09/L_por_cientoC3_por_cientoADneas-Directrices-de-la-Ocde-para-Empresas-Multinacionales-Revision-2011.pdf

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011): *Improving Support to Domestic Accountability. Towards a System Approach*.

Transparencia Internacional (2008): *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*, a consultar en inglés bajo:

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/humanitarian_assistance

Transparencia Internacional del Reino Unido
(Transparency International UK): Corruption Data,
a consultar en inglés bajo:

<http://www.transparency.org.uk/corruption-data>.

VENRO - Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (2011): *VENRO-
Verhaltenskodex Transparenz, Organisationsführung
und Kontrolle*, a consultar en alemán bajo:

[http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/
Dokumente-2011/Januar_2011/Kodex_Transparenz_v06.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente-2011/Januar_2011/Kodex_Transparenz_v06.pdf)

A.5 ABREVIATURAS

AA	Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania
ADB	Banco Asiático de Desarrollo (<i>Asian Development Bank</i>)
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
CAD-OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
DEG	Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)
G20	Grupo de los veinte países industrializados y emergentes más destacados
G8	Grupo de los ocho países industrializados más destacados
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (<i>International Aid Transparency Initiative</i>)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (<i>United Nations Convention against Corruption</i>)
VENRO	Asociación Alemana de Organizaciones de Desarrollo no Gubernamentales (<i>Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen</i>)
WIN	Red de Integridad del Agua (<i>Water Integrity Network</i>)

Aviso Legal

Publicado por

Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ),
Relaciones públicas, actividades de información y educación

Redacción

BMZ, División de Gobernanza, Democracia y Estado de derecho

Diseño

BLOCK DESIGN Kommunikation & Werbung, Berlín, Alemania

Versión

Junio de 2012

Direcciones de las dos sedes del BMZ

BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Alemania

Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0

Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Alemania

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

