



EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Estudio sobre la
implementación de los
mandatos de las
Cumbres de las Américas

www.transparency.org

Transparency International es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción. Para ello, trabaja con gobiernos, empresas y la sociedad civil con miras a desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla.

Estudio realizado por Natalia Torres para Transparency International
Coordinado por Marta Erquicia y Ximena Salazar
Implementado a nivel nacional por: Poder Ciudadano, Transparencia Bolivia,
Transparency International Canada, FUNDE, Transparencia Mexicana,
Etica y Transparencia, Transparencia Paraguay, Proética y Trinidad and
Tobago Transparency Institute

© 2009 Transparency International. Todos los derechos reservados.
ISBN: 978-3-935711-25-8

Tabla de contenidos

	Introducción	2
1	La lucha contra la corrupción en las Cumbres de las Américas	4
2	De la palabra a la acción: Cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas	5
2.1	Firma y ratificación de tratados	6
2.2	Presentación de informes sobre el cumplimiento de los mandatos anticorrupción	6
2.3	Avance en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC	6
2.3.1	Implementación de las recomendaciones de la primera ronda del MESICIC	8
2.3.1	Implementación de las recomendaciones de la segunda ronda del MESICIC	11
2.4	Participación de la sociedad civil	12
2.5	Cumplimiento de los mandatos a nivel regional	13
3	Conclusiones	16
4	Medidas necesarias para avanzar en la implementación de los mandatos de las Cumbres	18
	Anexo: mandatos anticorrupción resultantes de las declaraciones y planes de acción de las Cumbres	21

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la corrupción es de vital importancia para "Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental", lema de la V Cumbre de las Américas. La corrupción ha sido descrita como uno de los mayores problemas de nuestros tiempos en tanto debilita las instituciones políticas, contribuye a la exclusión social, impide el desarrollo económico sustentable, tiene un efecto negativo en la eficiencia de la gestión pública -ya que implica la pérdida o mala asignación de recursos- y tiene consecuencias devastadoras en los sectores más vulnerables de nuestras sociedades¹.

El hemisferio americano no está exento de la corrupción. De acuerdo a Transparency International (TI): "De los 32 países de América incluidos en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2008 de TI, 22 obtuvieron una puntuación inferior a 5 sobre un total de 10, lo que demuestra un grave problema de corrupción. 11 de estos no superaron la marca de los tres puntos, existiendo en ellos niveles de corrupción desenfrenados."² Datos similares son arrojados por otras instituciones como el Instituto del Banco Mundial. Sus indicadores de gobernabilidad para los países miembro de la OEA apuntan también a la existencia de altos niveles de corrupción³.

Este problema de corrupción va de la mano de un alto nivel de inequidad que no ha sido superado por el crecimiento económico que ha experimentado la región en los últimos años. Hoy en día, cerca de 200 millones de personas, un tercio de la población de la región, viven en situación de pobreza y el 13 por ciento en extrema pobreza⁴. Las instituciones débiles, bajos niveles de gobernabilidad y la influencia de intereses particulares repercuten de forma negativa en los esfuerzos para promover el desarrollo humano equitativo y sostenible. Esta situación debe

1 Ver Klitgaard, R., (1988), *Controlling corruption*, University of California Press; y Warren, M., (2004) "What Does Corruption Mean in a Democracy?," *American Journal of Political Science* 48, no. 2, pp. 328-43

2 www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/regional_highlights_factsheets La estimación del promedio regional es de elaboración propia en base al Índice de Percepción de Corrupción elaborado por TI

3 Este evalúa seis indicadores con puntajes que van desde el -2,5 al 2,5 siendo este último valor indicativo de buen gobierno, y el valor inferior (-2,5) indicativo de mal gobierno. El valor promedio de los países miembro de la OEA en el indicador vinculado al nivel de corrupción existente en los Estados es el 0,053. La estimación del promedio regional es de elaboración propia en base al estudio elaborado por el World Bank Institute.

web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20771165~menuPK:1866365~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html

4 idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1885962

cambiar si queremos lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar, por tanto, la condición de vida de los ciudadanos en nuestros pueblos.

La corrupción tiene también un impacto directo –y muchas veces irreversible– en el medioambiente y en las comunidades que se sostienen del uso de los recursos naturales. En el mejor de los casos, estos son utilizados para el desarrollo de un país y el de sus ciudadanos pero también pueden ser mal administrados y utilizados para alimentar la captura del Estado y el abuso de los derechos humanos.

Este contexto alarmante de corrupción, pobreza e inequidad se está viendo negativamente afectado por la crisis financiera internacional. Esta ha desacelerado el crecimiento en las Américas, incrementado el desempleo, debilitado el acceso al crédito y reducido considerablemente la llegada de remesas del extranjero –importante fuente de ingresos en muchos de los países. Si bien los efectos de la crisis no han llegado a su fin, es de esperar que impacte de manera negativa en los sectores más vulnerables, sobre todo si consideramos que la disminución del acceso al crédito y la recaudación fiscal se den probablemente en Estados con pocas herramientas para responder de manera adecuada a las demanda de infraestructura y gasto social. Es importante que los Estados respondan a estas necesidades con programas sociales basados en la integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Todas estas razones hacen que la lucha contra la corrupción cobre una relevancia especial: hoy más que nunca los Estados deben asegurar que los recursos públicos sean administrados de manera transparente y eficiente, permitiendo a los ciudadanos acceder a la información pública y promoviendo la participación ciudadana.

Conscientes de la relevancia de la lucha contra la corrupción en el hemisferio, los Jefes de Estado de los países que integran la Organización de los Estados Americanos (OEA) han identificado en las cuatro Cumbres de las Américas que se han celebrado hasta el momento la lucha contra la corrupción como una prioridad en la agenda de la región y han asumido compromisos para avanzar en su reducción. Sin duda, el reconocimiento del problema y la enunciación de posibles cursos de acción para su solución son algo positivo. Sin embargo, y como vemos, los indicadores regionales siguen arrojando datos poco promisorios.

Con motivo de la V Cumbre de las Américas fue importante para TI conocer y evaluar en qué grado se está materializando el compromiso de los Estados en materia de lucha contra la corrupción. El presente informe tiene por objeto evaluar el grado de avance en la implementación de los mandatos anticorrupción resultantes de las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas, poniendo especial énfasis en los avances registrados en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), instrumento jurídico que integra y condensa la agenda anticorrupción en la región.

Este estudio fue realizado por Transparency International con la colaboración de nueve de sus capítulos y contactos nacionales⁵, que aportaron su perspectiva sobre el estado de implementación a nivel nacional y con el apoyo financiero de World Justice Project de la American Bar Association.

La metodología del estudio es cualitativa. La principal fuente de información proviene de los datos publicados en los sitios Web de la OEA y la relevada por los capítulos nacionales de TI. La sistematización de ésta nos ha permitido conocer cómo cada uno de los países evaluados ha aplicado ciertas disposiciones de la CICC, así como el desempeño y accesibilidad de las instituciones operantes en el sistema interamericano vinculadas con la lucha contra la corrupción.

Para la evaluación a nivel nacional nos enfocamos en el estado de implementación de la recomendaciones que cada Estado ha recibido como parte de su evaluación en el mecanismo de monitoreo de la CICC.

El presente resumen ejecutivo contiene la información más relevante, los resultados más significativos y las conclusiones más importantes para componer una imagen regional del grado de avance en la lucha contra la corrupción⁶.

1 LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS⁷

Desde que se inició el proceso de Cumbres de las Américas en 1994, la lucha contra la corrupción ha sido tema central en ellas. Esta importancia se ha visto reflejada en las Declaraciones y Planes de Acción resultantes de cada Cumbre⁸.

En la primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), los Jefes de Estado identificaron a la lucha contra la corrupción como un elemento fundamental para la institucionalidad democrática. En

5 Los capítulos nacionales y contactos de TI son organizaciones independientes registradas a nivel local que pertenecen al movimiento de TI. Poder Ciudadano (Argentina), Transparencia Bolivia, Transparency International Canada, FUNDE (El Salvador), Transparencia Mexicana, Grupo Cívico Ética y Transparencia (Nicaragua), Transparencia Paraguay, Proética (Perú) y Trinidad and Tobago Transparency Institute.

6 El informe completo, sólo en español está disponible en www.transparency.org/tilac/convenciones

7 Esta sección ha sido elaborada en base a la información presentada en los dos informes hemisféricos elaborados por el Comité de Expertos del MESICIC (www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_informes.htm), y a los textos de las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas (www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_docs_sp.htm)

8 En el Anexo se han incluido los mandatos anticorrupción enunciados en las declaraciones de las Cumbres de las Américas y los planes de acción correspondientes

el Plan de Acción resultante de esta Cumbre, los países se comprometieron, entre otras cosas, a promover el debate público sobre los temas gubernamentales, garantizar la debida supervisión de las funciones gubernamentales y el acceso a la información pública, establecer normas sobre conflictos de interés, enriquecimiento ilícito y soborno y a promover un enfoque hemisférico sobre lo que se considera actos de corrupción.

Estos primeros mandatos y acciones sugeridas permitieron avanzar en la elaboración de un instrumento jurídico hemisférico que albergase todas las temáticas contempladas por los Jefes de Estado y se convirtiese en una agenda de intervención común para la lucha contra la corrupción. Como resultado del trabajo de actores gubernamentales y no gubernamentales, la Convención Interamericana contra la Corrupción fue adoptada por los Estados miembro de la OEA en marzo de 1996 y se convirtió así en el primer instrumento regional de este tipo. Desde entonces la CICC ha sido el marco de referencia para el cumplimiento de los mandatos anticorrupción establecidos en las diferentes Cumbres al condensar una amplia gama de medidas preventivas, de cooperación y asistencia.

En la segunda Cumbre (Santiago, 1998) los gobiernos se comprometieron a respaldar el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción⁹ y promover la ratificación y adecuado seguimiento de la CICC. También acordaron, entre otros, adecuar las legislaciones internas para que se estableciese la obligación de presentar declaraciones juradas y patrimoniales entre los titulares de altos cargos públicos, medida que se encontraba ya incluida en la CICC.

La Cumbre de Québec (2001) insistió en la necesidad de firmar y ratificar la Convención Interamericana y resultó vital para el establecimiento de un mecanismo para el monitoreo de su implementación. Compromiso que se concretó en la Asamblea General de la OEA de 2001 donde se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)¹⁰.

En 2004 se realizó una Cumbre Extraordinaria en Monterrey. Nunca como en esta ocasión, la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción habían tenido un lugar tan privilegiado en las reuniones de los Jefes de Estado del Hemisferio. La Declaración de Nuevo León añade nuevos compromisos en la lucha contra la corrupción y establece medidas concretas para avanzar en esta agenda como promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

9 www.oas.org/Juridico/spanish/Prointer.htm

10 Este mecanismo está conformado por expertos de cada uno de los países que lo integran y su principal responsabilidad es informar sobre los avances registrados en sus países en la implementación de la CICC y evaluar lo alcanzado por sus pares siguiendo una metodología específica www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

La IV Cumbre (Mar del Plata, 2005), repitió el llamado a implementar la Convención y a identificar iniciativas concretas de cooperación e intercambio de experiencias entre los países para promover la transparencia en el hemisferio.

2 DE LA PALABRA A LA ACCIÓN: CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

A quince años de haber comenzado el proceso de Cumbres de las Américas a Transparency International le parecía importante saber si las promesas de los Estados relativas a la lucha contra la corrupción se estaban convirtiendo en acción. Para ello se realizó una evaluación de los principales avances en el cumplimiento de los mandatos de las diferentes Cumbres de las Américas. Para este análisis nos basamos en diferentes indicadores como el estado de ratificación de las convenciones anticorrupción, la participación de los Estados en los mecanismos de monitoreo y principalmente el nivel de implementación de las recomendaciones realizadas por el Comité de expertos en el marco del MESICIC.

2.1 FIRMA Y RATIFICACIÓN DE TRATADOS

Un punto fundamental para determinar si los compromisos expresados declarativamente se cumplen es corroborar qué países han firmado y ratificado tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC de 2003).

Todos los Estados Miembro de la OEA¹¹ menos Barbados son parte de la Convención Interamericana. De estos, todos menos Antigua y Barbuda, Dominica, San Kitts y Nevis y Santa Lucía son Parte del MESICIC.

En la Declaración de Nuevo León se expresó el interés en el nuevo tratado global anticorrupción: "La convención de Naciones Unidas contra la Corrupción es un valioso instrumento para enfrentar este flagelo, por lo que nos comprometemos a considerar su firma y promover su ratificación." Todos los Estados de las Américas son parte de esta Convención menos Barbados, Haití (que la han firmado pero no ratificado), Belice, Grenada, San Vicente y las Granadinas y Suriname¹².

2.2 PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS ANTICORRUPCIÓN

¹¹ Cuba no es miembro de la OEA

¹² Para verificar el grado de adhesión al tratado, consultar www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

Una de las estrategias utilizadas para verificar la voluntad política de los Estados ante los compromisos asumidos en las Cumbres es analizar los informes presentados por los países al Grupo Revisor de la Implementación de las Cumbres (GRIC), organismo encargado de recolectar información sobre las acciones desarrolladas a nivel nacional, sistematizar la información y elevar sus informes a nivel ministerial.

Según la información disponible en el sitio Web del GRIC¹³, la provisión de información sobre el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres es bastante irregular. Mientras que algunos países presentaron cinco o más informes de avance¹⁴, otros han presentado entre tres y cuatro¹⁵, otros sólo uno o dos informes¹⁶ y otros ninguno¹⁷. Ahora bien, si analizamos el contenido de lo reportado por los países, la diferencia es aún más significativa¹⁸. Mientras que algunos países proporcionaban tan sólo un párrafo de lo relacionado con las acciones desarrolladas para combatir la corrupción, otros presentaban informes más completos y en línea con la información provista en el MESICIC. Esto podría ser indicio de un alto grado de desconexión y falta de articulación tanto entre las dos instancias de monitoreo y seguimiento a nivel regional (GRIC y Comité de Expertos), como entre los órganos encargados de dar seguimiento al tema a nivel nacional: expertos nacionales (Comité de Expertos de la CICC) y coordinadores nacionales (GRIC).

Un dato curioso sobre este tema, es que en la Primera Reunión de la Conferencia de Estados Parte del MESICIC, se solicitó a su Secretaría Técnica que "...continúe promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre el Comité de Expertos y otros mecanismos de evaluación o seguimiento de instrumentos o compromisos internacionales."¹⁹ Sin embargo, nada se dice de la coordinación de las acciones hacia el interior de la OEA con organismos relevantes como la Relatoría para la Libertad de Expresión o el GRIC.

A esta falta de coordinación a nivel nacional y regional se suma que no existe ningún tipo de estandarización o uniformidad en lo que deberían presentar los países al GRIC. Este es, sin duda, un punto que debería ser atendido para lograr una mayor coordinación interinstitucional tanto a

13 www.summit-americas.org/SIRG/SIRG-MAIN-documents-spanish.htm

14 Canadá, Colombia y Perú

15 Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá y Estados Unidos

16 Bahamas, Belize, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y St Kitts and Neves Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela

17 Antigua y Barbuda, Barbados y Dominica

18 A los fines de este informe, analizamos los últimos informes presentados solamente por los países que serán luego analizados en la sección sobre las recomendaciones: Argentina, Bolivia, Canadá, El Salvador, Nicaragua, México, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago

19 Conferencia de Estados Parte, Conclusiones y recomendaciones de medidas concretas para fortalecer el MESICIC, página 6, www.oas.org/juridico/spanish/segu_conf_concl.pdf

nivel regional como nacional. La falta de estandarización en la presentación de los informes hace que los países decidan de manera discrecional sobre qué compromisos reportar: mientras que algunos países presentan de manera más general las acciones realizadas sobre el tema, otros solamente presentan las acciones realizadas para cumplir con los compromisos asumidos en el último plan de acción de una Cumbre, pero no con los anteriores. Esto hace difícil el monitoreo de los mandatos y casi imposible la comparación entre países.

2.3 AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICIC

En esta sección se evalúa la implementación de los mandatos de la Cumbre relacionados con la lucha contra la corrupción y más en concreto cómo los Estados han implementado las recomendaciones surgidas en la primera y segunda ronda del mecanismo de monitoreo de la CICC.

A más de 10 años de haber entrado en vigor la CICC, 33 de los 34 miembros de la OEA han ratificado la CICC. De estos, 28 participan del MESICIC. La implementación de la Convención ha avanzado en lo formal gracias a conformación e institucionalización del Comité de Expertos, organismo encargado de monitorear el grado de avance en la implementación del contenido de la CICC por los Estados Parte. Al momento de la elaboración del presente informe, se han realizado dos rondas de evaluación del grado de avance en la implementación del contenido de la Convención. En cada una de estas se han evaluado ciertas partes de la Convención y los Estados han recibido recomendaciones para mejorar el modo en el que están implementando la CICC.

Los capítulos y contactos nacionales de TI en los 9 países²⁰ evaluaron las acciones realizadas por sus gobiernos para cumplir con cada recomendación en tres niveles: proporcionaron información sobre la existencia de medidas sobre el tema recomendado, evaluaron la suficiencia de la medida adoptada, y proporcionaron información sobre la implementación²¹.

Un punto importante en relación a la metodología del informe se vincula a la inexistencia de una línea de base para la realización de las evaluaciones. Lo que se evalúa es la implementación de medidas a partir de las recomendaciones y no el estado final alcanzado. Es decir, un Estado Parte con gran grado de retraso en términos de calidad institucional, puede haber implementado una gran cantidad de medidas y uno muy desarrollado en este aspecto, muy pocas. Esta

20 La selección de los países se realizó en base a la participación voluntaria de los capítulos de Transparency International. Argentina, Bolivia, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago

21 La información completa sobre cada uno de los países será presentada en una versión extensa y detallada sobre el tema en otro informe que será publicado en español en el sitio www.transparency.org

diferencia en esfuerzos no dice nada acerca de la situación final en la que se encuentran. Por ejemplo, un país con ley de acceso a la información hace más de 50 años quizás informó que no ha tomado medidas para mejorar la provisión de información. Otro país quizás presentó un proyecto en el congreso para su debate. El hecho que el segundo país haya tomado esa medida no significa que el reconocimiento del derecho haya alcanzado los niveles del otro Estado²².

2.3.1 IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA PRIMERA RONDA DEL MESICIC

En la sección destinada a la primera ronda, cada recomendación será analizada desde la perspectiva de lo informado por el Comité de Expertos en el Segundo Informe Hemisférico y por la información provista por cada uno de los capítulos²³. Cabe destacar que los informes hemisféricos hablan de medidas y los capítulos de recomendaciones. El Comité de Expertos elabora recomendaciones para cada tema que fue analizado. Algunas de estas para ser llevadas a la práctica requieren de la aplicación de ciertas medidas que son sugeridas en la evaluación de los expertos. La información provista en los informes hemisféricos corresponde a este nivel de operacionalización mientras que la información de los capítulos aquí analizada corresponde al nivel de las recomendaciones²⁴.

De acuerdo al Segundo Informe Hemisférico²⁵ y en relación a la regulación de los conflictos de interés "fueron recomendadas 145 medidas y sobre 60 de ellas (41%) no reportó información sobre avances en su implementación; 64 de las mismas (44%) requieren atención adicional y las 21 restantes (15%) fueron consideradas satisfactoriamente"²⁶. Considerando la información provista por los capítulos sobre los nueve países, del total de 9 recomendaciones emitidas por el Comité sobre la reglamentación de los conflictos de interés, en 6 casos (67%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. Sobre el total de 6, 3 (50%) fueron evaluadas como suficientes y 3 como insuficientes. En 4 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

22 En relación a la matriz elaborada, vale aclarar que la misma se confeccionó a partir de las recomendaciones emitidas en los informes adoptados por el Comité de Expertos en la primera y segunda ronda. Las recomendaciones emitidas por el Comité en seguimiento de las recomendaciones no fueron consideradas para elaborar la matriz pero sí sugeridas a los capítulos para consideración en la elaboración de sus respuestas

23 Nótese que mientras que el Comité reporta sobre el total de recomendaciones emitidas a los 27 países que integran el mecanismo, los nueve capítulos proporcionaron información exclusivamente sobre sus países

24 Salvo FUNDE, el capítulo de El Salvador que informó sobre las medidas emitidas por el Comité

25 www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron2_inf_hemis.pdf

26 Comité de Expertos, Segundo Informe Hemisférico, pág. 29

En su evaluación sobre el avance en la implementación de medidas destinadas a **mejorar la preservación y uso de los recursos**, el Comité de Expertos informó que "fueron recomendadas 71 medidas y sobre 23 de ellas (32%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 33 de las mismas (47%) requieren atención adicional y las 15 restantes (21%) fueron consideradas satisfactoriamente"²⁷. De acuerdo a la información provista por los capítulos, del total de las 11 recomendaciones emitidas por el Comité sobre la preservación y uso de los recursos, en 6 casos (57%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estos, 4 (66%) fueron evaluadas como insuficientes.

En relación a la obligación de los funcionarios a **informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción** de los que tengan conocimiento, el Comité de Expertos informó que "fueron recomendadas 84 medidas y sobre 36 de ellas (43%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 36 de las mismas (43%) requieren atención adicional y las 12 restantes (14%) fueron consideradas satisfactoriamente"²⁸. Asimismo, si consideramos la información provista por los capítulos, del total de 11 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 8 (72%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estas 8, 5 (62,45%) fueron evaluadas como insuficientes. En 7 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

De acuerdo al Segundo Informe Hemisférico en la evaluación de las medidas sobre **sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos**, el Comité informó que "...fueron recomendadas 131 medidas y sobre 45 de ellas (34%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 70 de las mismas (54%) requieren atención adicional y las 16 restantes (12%) fueron consideradas satisfactoriamente"²⁹. La información provista por los capítulos refleja que del total de 13 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 10 casos (76%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estas 10, 8 (80%) fueron evaluadas insuficientes. En 7 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

El Comité de Expertos informó que, en relación al **fortalecimiento de los órganos de control superior**, "...fueron recomendadas 51 medidas y sobre 16 de ellas (31%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 29 de las mismas (57%) requieren atención adicional y las 6 restantes (12%) fueron consideradas satisfactoriamente"³⁰. Considerando la información provista por los capítulos sobre los nueve países, del total de 9 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 6 casos (67%) se reportó la existencia de medidas para

²⁷ Ibidem, pág. 29

²⁸ Ibidem, pág. 30

²⁹ Ibidem, pág. 30

³⁰ Ibidem, pág. 30

cumplir con lo recomendado por el Comité. De los 6 casos, 4 (67%) fueron evaluadas como suficientes. En 4 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

En el caso de los **mecanismos de acceso a la información** y de acuerdo al Segundo Informe Hemisférico "fueron recomendadas 83 medidas y sobre 38 de ellas (46%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 32 de las mismas (38%) requieren atención adicional y las 13 restantes (16%) fueron consideradas satisfactoriamente"³¹. Los capítulos informaron que del total de 10 recomendaciones emitidas por el Comité, en 9 casos (90%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estos 9 casos, 7 (78%) fueron evaluadas como insuficientes. En 6 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

En relación a los **mecanismos de consulta**, "fueron recomendadas 62 medidas y sobre 26 de ellas (42%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 23 de las mismas (37%) requieren atención adicional y las 13 restantes (21%) fueron consideradas satisfactoriamente"³². Siguiendo la información provista por los capítulos, del total de 12 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 7 casos (58%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estas 7, 6 (86%) fueron evaluadas como insuficientes. En 5 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas³³.

Acorde a lo informado por el Comité de Expertos sobre los **mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en la gestión pública** "...fueron recomendadas 69 medidas y sobre 31 de ellas (45%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 25 de las mismas (36%) requieren atención adicional y las 13 restantes (19%) fueron consideradas satisfactoriamente"³⁴. Considerando la información provista por los capítulos sobre los nueve países, del total de 9 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 6 casos (67%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. Sobre el total de los 6 casos, 5 (83%) fueron evaluadas como insuficientes. En 4 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

El Comité de Expertos informó que, en relación a la **promoción de la sociedad civil en el seguimiento de la gestión pública**, "...fueron recomendadas 62 medidas y sobre 26 de ellas (42%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 28 de las mismas (45%)

³¹ Ibidem, pág. 30

³² Ibidem, pág. 30

³³ TI Canada informó que las medidas resultan insuficientes pero no informó si se adoptaron medidas

³⁴ Ibidem, pág. 31

requieren atención adicional y las 8 restantes (13%) fueron consideradas satisfactoriamente³⁵. De acuerdo a los capítulos, del total de 7 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 3 casos (42%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. Todas ellas (100%) fueron evaluadas como insuficientes.

De acuerdo al Segundo Informe Hemisférico y en relación a las medidas para la asistencia y cooperación "...fueron recomendadas 91 medidas y sobre 49 de ellas (54%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 24 de las mismas (26%) requieren atención adicional y las 18 restantes (20%) fueron consideradas satisfactoriamente"³⁶. Según la sociedad civil, del total de 19 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, sólo en 7 casos (36%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De los 7 casos, 4 (57%) fueron evaluadas como insuficientes.

El informe del Comité evaluó las acciones desarrolladas por los países en relación al establecimiento de autoridades centrales e informó que "...fueron recomendadas 29 medidas y sobre 14 de ellas (48%) no se reportó información sobre avances en su implementación; 8 de las mismas (28%) requieren atención adicional y las 7 restantes (13%) fueron consideradas satisfactoriamente"³⁷. Considerando la información provista por los capítulos sobre los nueve países, del total de 4 recomendaciones emitidas por el Comité sobre el tema, en 3 casos (75%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité.

2.3.2 IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA SEGUNDA RONDA DEL MESICIC

El grado de avance en la implementación de las recomendaciones de la segunda ronda no ha sido aún evaluada por el Comité de Expertos por lo que la información que presentamos a continuación sólo refleja la evaluación realizada por los capítulos en cada uno de sus países.

Considerando la información provista por los capítulos, del total de 26 recomendaciones emitidas por el Comité sobre los sistemas de contratación de funcionarios públicos, sobre 22 de ellas (84%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. De estas 22, 16 (73%) fueron evaluadas como insuficientes. En 11 casos se reportaron dificultades para la implementación efectiva de las medidas.

³⁵ Ibidem, pág. 31

³⁶ Ibidem, pág. 31

³⁷ Ibidem, pág. 31

De acuerdo a lo informado por los capítulos, del total de 41 recomendaciones emitidas por el Comité sobre los sistemas de adquisiciones de bienes y servicios, en 27 casos (66%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. Sobre el total de los 27 casos, 13 (48%) fueron evaluadas como suficientes.

Acorde a lo reportado por las organizaciones que participaron en el estudio, del total de 10 recomendaciones emitidas por el Comité sobre la protección de funcionarios y ciudadanos que denuncien actos de corrupción, tan sólo en 2 casos (80%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité.

Del total de 15 recomendaciones sobre actos de corrupción, 8 casos (53%) reportaron la inexistencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité.

De acuerdo a lo informado por los capítulos sobre los nueve países, del total de 43 recomendaciones generales emitidas por el Comité en el primer y segundo informe, en 21 casos (49%) se reportó la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. 11 de estas (43%) fueron evaluadas como insuficientes.

2.4 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

En esta sección se analiza la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA y más concretamente en el MESICIC.

Esta participación se encuentra ampliamente fomentada y regulada en la OEA, especialmente a través de las Resoluciones CP/RES 759, CP/RES 840 y AG/RES 1915³⁸ y su relevancia ha sido destacada y fomentada formalmente en todas las declaraciones de las Cumbres. Sin embargo, la sociedad civil participa de forma limitada en las actividades de la OEA y tan sólo 258 organizaciones, de un universo de miles, se encuentran registradas formalmente ante el organismo.

Si tomamos el espacio de seguimiento de los mandatos de las Cumbres vinculados con la lucha anticorrupción, esto es, principalmente en el conjunto de instituciones creadas a partir de la existencia de la CICC, la participación de las organizaciones de la sociedad civil también ha sido garantizada a través del artículo 33 del Reglamento del Comité de Expertos³⁹. A la sociedad civil se le permite, siempre y cuando esto no interfiera con la legislación nacional, responder al

38 www.civil-society.oas.org/Pages/OASDocuments_ENG.htm

39 www.oas.org/juridico/spanish/segu_conf_concl.pdf

mismo cuestionario que los Estados y presentar los resultados en las reuniones del Comité en las que se evaluará a su país.

A pesar de esta posibilidad, tan sólo 20 organizaciones participaron en la primera ronda y 35 en la segunda, con una predominante participación de los capítulos de Transparency International. Un aspecto importante a destacar es cierta mejora y mayor adaptación de las organizaciones a los requisitos establecidos por el Comité de Expertos para la presentación de informes independientes de la sociedad civil. Mientras que en la primera ronda, tres informes no fueron considerados al haber sido presentados fuera de plazo, en la segunda, tan sólo un informe no fue considerado por estimar el Comité que no cumplía con uno de los requerimientos del reglamento, conforme a lo argumentado por el respectivo Estado⁴⁰.

En el relevamiento realizado para este estudio, los capítulos consultados describieron su interacción con las instituciones hemisféricas y su participación en las actividades organizadas por las diferentes instituciones del sistema interamericano vinculadas con la lucha anti-corrupción⁴¹. Los capítulos consideraron como mediana la interacción con el Comité de Expertos y los expertos locales y evaluaron como baja la interacción con el Grupo Revisor de la Implementación de las Cumbres, la Secretaría Técnica del MESICIC y los subgrupos de evaluación. En relación a la participación, cuatro capítulos coincidieron en señalar al Comité de Expertos como el organismo en el que habían participado en varias ocasiones, y en la mayoría de los casos los capítulos informaron no haber participado en ninguna actividad organizada por el GRIC, la Oficina de Cumbres, la Secretaría Técnica y los subgrupos de evaluación.

2. 5 CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS A NIVEL REGIONAL

En esta sección presentaremos algunos datos sobre el cumplimiento de los mandatos por parte de las instituciones regionales como el Comité de Expertos, el GRIC, Conferencia de Estados Parte del MESICIC, Secretaría Técnica del MESICIC y la Oficina de Cumbres.

40 El informe presentado por Transparencia Venezuela fue desestimado ya que el Estado venezolano se basó en una sentencia del Tribunal Constitucional en la que decía que en el país sólo son organizaciones de la sociedad civil aquellas que no reciben financiamiento del extranjero

41 La evaluación realizada por los capítulos arroja datos orientativos y provisionales en tanto: a) la evaluación corresponde sólo a los nueve capítulos que participaron en el estudio, lo que vuelve probablemente insuficiente para hacer una evaluación cuantitativa; b) en algunos casos los capítulos no brindaron información sobre algunas variables y/o sobre algunos organismos. Estas dos limitaciones nos obliga a presentar las evaluaciones como provisionales destacando solamente los valores máximos obtenidos por los organismos

El **Comité de Expertos del MESICIC**⁴² es el órgano responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención por los Estados Parte y posee, entre otras, las siguientes funciones establecidas en el Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité: adoptar su programa de trabajo anual; seleccionar las disposiciones de la Convención a ser evaluadas; adoptar una metodología para el análisis; adoptar el cuestionario sobre las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en cada ronda; adoptar los informes de análisis en relación con cada Estado Parte y uno Hemisférico al terminar cada ronda⁴³.

Para cumplir con estas prerrogativas, el Comité realiza reuniones periódicas y elabora tres tipos de informes que surgen de la información aportada por los Estados Partes y el análisis técnico de cumplimiento de lo establecido en la Convención. Estos son: el Informe Hemisférico, los Informes Nacionales de Avance y los Informes Anuales de Progreso en la Implementación de la Convención.

En cumplimiento de sus funciones, el Comité se ha reunido en catorce ocasiones y elaborado dos informes Hemisféricos correspondientes a las dos rondas que se han llevado a cabo. El Comité publica anualmente en su página Web los informes Nacionales de Avance⁴⁴, pero al momento de elaborar el presente informe no pudo corroborarse la elaboración de los Informes Anuales de Progreso de la Implementación de la Convención. Además de esto, el Comité ha impulsado y colaborado en la redacción de leyes modelo en temas como la declaración de ingresos, protección de denunciantes, normas de conducta, etc⁴⁵.

En relación a su apertura, accesibilidad y grado de interacción cinco capítulos reportaron tener mediana interacción con el Comité de Expertos y cuatro declararon haber participado en dos o más actividad organizadas por el Comité desde su creación. Cinco capítulos reportaron que el Comité presenta una apertura y transparencia regular y una gran accesibilidad a la información por él producida.

Las funciones del **Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)**⁴⁶ consisten en monitorear la implementación de lo acordado en las Cumbres y en la elaboración de informes para los Estados participantes. El Grupo de Revisión no asume ninguna función referida a la

42 Esta sección fue redactada a la información disponible en www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_com_expertos.htm

43 En base a lo establecido en el Reglamento disponible en www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_reglamento.pdf

44 Los informes del Comité de Expertos pueden consultarse en www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_com_expertos.htm

45 www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_com_expertos.htm

46 Esta sección ha sido elaborada en base a la información disponible en www.summit-americas.org/SIRG/SIRG-MAIN-documents-spanish.htm

efectiva implementación de los Planes de Acción establecido por las Cumbres, que queda a cargo de los respectivos Estados⁴⁷. El GRIC ha publicado varios informes vinculados a los logros alcanzados en el cumplimiento de los mandatos⁴⁸.

A partir de la información relevada puede concluirse que el GRIC ha realizado una gran cantidad de reuniones (60) desde su establecimiento en 1995. Sin embargo, la presentación de la información sobre las actividades realizadas durante esos encuentros es dispareja y en algunos casos deficiente. Vale la pena resaltar que la información disponible ha mejorado con el transcurso de los años pero que la gran cantidad de encuentros pareciera no reflejarse en un análisis exhaustivo del grado de avance registrado por los países en el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. La información disponible indica que el GRIC no ha generado una metodología clara para el seguimiento de las declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres.

En relación a su apertura, accesibilidad y grado de interacción cinco capítulos reportaron tener baja interacción con el GRIC, seis capítulos declararon no haber participado en actividades organizadas por el organismo, cuatro consideraron como regular la apertura y transparencia del organismo y cuatro como alta la accesibilidad a la información por él producida.

La Conferencia de los Estados Parte del MESICIC⁴⁹ es el órgano con la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el Mecanismo y el foro político para abordar los temas de cooperación hemisférica contra la corrupción, de acuerdo con el "Documento de Buenos Aires" y las decisiones de dicha Conferencia.

Según su reglamento, ésta debe reunirse cada dos años y a fecha de hoy sólo lo ha hecho en dos ocasiones (2004 y 2006). En estas reuniones han surgido recomendaciones para fortalecer el MESICIC y para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵⁰.

Muchas de las medidas recomendadas por la Conferencia se han cumplido pero aún quedan importantes tareas pendientes como, por ejemplo, la implementación de las visitas a los países como parte de la evaluación o dar mayor visibilidad a las actividades desarrolladas para combatir la corrupción en la región. Esto último es fundamental ya que el MESICIC carece de

47 Cabe destacar que en el estudio desarrollado para la redacción del informe, no se encontraron publicados documentos que reglamenten las funciones del GRIC sino tan sólo las actas de sus reuniones en donde se detallan las actividades realizadas en cumplimiento de sus funciones

48 www.summit-americas.org/Quebec-Follow%20Up/national%20reps-summ-span.htm

49 Esta sección ha sido elaborada en base a la información disponible en www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_conf_est_parte.htm

50 www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_conf_est_parte.htm

instrumentos sancionatorios ante el incumplimiento, y es necesario que los ciudadanos conozcan el grado de avance en la implementación de las convenciones anticorrupción.

En relación a su apertura, accesibilidad y grado de interacción cinco capítulos reportaron tener baja interacción con la Conferencia de Estados Parte, cuatro declararon haber participado al menos en una actividad organizada por la Conferencia, cinco consideraron como regular la apertura y transparencia del organismo y cuatro como regular la accesibilidad a la información por él producida.

La **Secretaría del Comité de Expertos**⁵¹ es ejercida por el Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA. En relación al Comité de Expertos, las funciones de la Secretaría son de apoyo logístico y técnico en el desarrollo de las tareas del Comité. La Secretaría es, entre otros, el órgano encargado de elaborar las propuestas de metodología y cuestionario para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en una ronda; apoyar a los subgrupos de expertos en todo el proceso de análisis de la información remitida por los Estados Parte; o elaborar el proyecto de Informe Hemisférico. La Secretaría funciona como punto central de coordinación y contacto tanto entre los expertos como entre el Comité y la Conferencia de los Estados Parte, los órganos de la OEA y otras organizaciones o instituciones. Es, también, el órgano encargado de publicar y difundir en forma periódica todos los documentos relacionados con el Mecanismo de Seguimiento.

En relación a su apertura, accesibilidad y grado de interacción, seis capítulos reportaron tener baja interacción con la Secretaría Técnica, cuatro capítulos declararon no haber participado en actividades organizadas por la Secretaría y tres consideraron como regular la apertura y transparencia del organismo y como buena la accesibilidad a la información por él producida.

La **Secretaría de Cumbres de las Américas**⁵² es la entidad principal dentro de la Secretaría General de la OEA encargada de apoyar los mecanismos de seguimiento de Cumbres y coordinar la implementación de los mandatos encomendados a la Secretaría General de la Organización. La Secretaría realiza tareas de apoyo en la planeación, implementación, difusión y seguimiento de los mandatos.

En relación a su apertura, accesibilidad y grado de interacción, cuatro capítulos reportaron tener mediano nivel de interacción con el organismo mientras que otros cuatro calificaron como baja la interacción con la Secretaría de Cumbres. Cinco capítulos informaron no haber participado en

51 Esta sección fue elaborada en base a información disponible en www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm y www.oas.org

52 Esta sección fue realizada en base a información disponible en www.summit-americas.org/AboutUs-esp.htm

actividades organizada por la Secretaría, cuatro consideraron como buena la apertura y transparencia del organismo y cuatro como buena la accesibilidad a la información por él producida, aunque otros cuatros la calificaron como regular.

3 CONCLUSIONES

En primer lugar, y en relación al cumplimiento a nivel nacional de los mandatos anticorrupción de las Cumbres de las Américas cabe destacar que casi todos los Estados miembro de la OEA han firmado y ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción⁵³ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵⁴. En tan sólo algunos casos los países no se han adherido al Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana, algo que queremos señalar como fundamental para que la letra del tratado se haga efectiva⁵⁵.

En relación al cumplimiento de la obligación de los Estados de reportar sus avances en la implementación de los mandatos resultantes de las Cumbres de las Américas resaltamos que la información provista por los Estados es irregular y no uniforme. Mientras que algunos países presentaron cinco informes de avance, otros han presentado tan sólo uno. Esta situación se agudiza si analizamos el contenido de lo reportado por los países. Si bien en este informe tomamos como referencia tan sólo nueve países⁵⁶, corroboramos que mientras que algunos países proporcionaban muy poca información sobre las acciones desarrolladas para combatir la corrupción, otros presentaban informes más completos y en línea con la información provista con el mecanismo de seguimiento de la CICC. Esto muestra un alto grado de desconexión y falta de articulación entre, por un lado, las dos instancias de monitoreo y seguimiento a nivel regional (GRIC y Comité de Expertos) y por el otro, de los órganos encargados a nivel nacional: expertos nacionales (Comité de Expertos de la CICC) y coordinadores nacionales (GRIC). Los casos analizados muestran que no hay ningún tipo de estandarización o uniformidad en lo que deberían presentar los países al Grupo Revisor de la Implementación de las Cumbres. Este es, sin duda un punto que debería ser atendido para lograr una mayor coordinación interinstitucional tanto a nivel regional como nacional. La falta de estandarización hace que los países decidan de manera discrecional sobre qué compromisos reportar: mientras que algunos países presentan de manera más general las acciones realizadas sobre el tema, otros solamente presentan las acciones realizadas para cumplir con los compromisos asumidos en el último plan de acción, pero no con los anteriores. La información disponible pareciera indicar que el GRIC no ha generado una metodología clara para el seguimiento de las Declaraciones y Planes de Acción de

53 Todos los Estados miembro de la OEA menos Barbados

54 www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

55 Antigua y Barbuda, Dominica, San Kitts y Nevis y Santa Lucía

56 Argentina, Bolivia, Canadá, El Salvador, Nicaragua, México, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago

las Cumbres y que sería fundamental avanzar hacia una presentación uniforme de la información de seguimiento de los mandatos.

Considerando la información provista por los capítulos sobre los nueve países, del total de 249 recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos en la Primera y Segunda ronda, 148 casos (59%) reportaron la existencia de medidas para cumplir con lo recomendado por el Comité. Este dato, auspicioso y positivo se vuelve relativo cuando se evalúan la suficiencia de las medidas adoptadas: sobre el total de 249 medidas, tan sólo el 20% son consideradas suficientes. El nivel más alto de cumplimiento y suficiencia de las recomendaciones se da en aquellas que apuntan a fortalecer los órganos de control superior, donde los capítulos informaron cumplimiento del 66% de las medidas emitidas. Por el contrario, el registro más bajo se presenta en la existencia de medidas para crear o fortalecer los mecanismos de consulta con la sociedad civil, donde se identificaron tan sólo un 14% de cumplimiento de las recomendaciones. La información aportada por los capítulos da cuenta de cierto avance en lo que se refiere a la adecuación normativa o formal de las recomendaciones pero que no pareciera acompañarse de la implementación efectiva del contenido de la recomendación y por tanto de la implementación de la CICC que podría traer aparejado un avance sustantivo en la lucha contra la corrupción⁵⁷.

En relación al cumplimiento de los mandatos funcionales por parte de las instituciones hemisféricas, hay que destacar el alto grado de desempeño del Comité de Expertos. Al momento de ser elaborado el presente informe, el Comité había celebrado 14 reuniones en las que se realizaron la evaluación de las dos rondas de seguimiento sobre los países adheridos al Mecanismo de Seguimiento. El Comité cumple con sus obligaciones de evaluar los informes de avance, adoptar los informes nacionales y redactar los informes hemisféricos. También ha desarrollado legislaciones modelo sobre distintas disposiciones de la Convención, aunque esta acción sólo se ha desarrollado sobre las disposiciones evaluadas en la primera ronda. Ha avanzado en el análisis de dos temas de interés colectivo, aunque tan sólo en la primera ronda y quizás deberían ser profundizados o continuados. Algo interesante sería evaluar el impacto de lo debatido en el primer tema de interés colectivo (contrataciones públicas) y lo reportado en la segunda ronda de análisis sobre los sistemas para la adquisición de bienes y servicios. Un aspecto aún pendiente es el reconocimiento de la sociedad civil como observador de las reuniones del Comité de Expertos y no limitar la presencia de la sociedad civil al momento en el que presentan sus informes y otro la urgencia de modificar el Artículo 34 del Reglamento del MESICIC para que la participación de la sociedad civil no dependa de la legislación nacional.

57 Vale la pena recordar que la evaluación se hizo tan sólo sobre nueve países, por lo que lo que puede haber algún sesgo interviniendo el imagen general aquí descrita. También es importante resaltar que en el Segundo Informe Hemisférico el Comité de Expertos relevó los reportes e informaciones alcanzadas por los expertos al Comité sobre las medidas recomendadas y no sobre las recomendaciones. El presente informe se apoyó en el estudio de las recomendaciones y no en las medidas

A partir de la información relevada puede concluirse que el Grupo Revisor de la Implementación de las Cumbres de las Américas ha realizado una gran cantidad de reuniones (60) desde su establecimiento en 1995. Sin embargo, la presentación de la información sobre las actividades realizadas durante esos encuentros es dispareja y en algunos casos deficiente. Vale la pena resaltar que la información disponible ha ido mejorando con el transcurso de los años. También es importante destacar que la gran cantidad de encuentros no pareciera reflejarse en un análisis exhaustivo del grado de avance registrado por los países en el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres.

Muchas de las medidas recomendadas por la Conferencia de Estados Parte del MESICIC para fortalecerlo se han cumplido pero quedan aún tareas pendientes como implementar las visitas a los países o dar mayor visibilidad a las actividades desarrolladas para combatir la corrupción en la región. Esto es fundamental ya que el mecanismo de seguimiento carece de instrumentos sancionatorios ante el incumplimiento, por lo que es necesario que los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte conozca el grado de avance en la implementación de los contenidos de la Convención Interamericana. También es importante avanzar en la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y definir en su próxima Conferencia de Estados Parte (Noviembre 2009) un sistema de monitoreo.

4 MEDIDAS NECESARIAS PARA AVANZAR EN LA IMPLEMENTACION DE LOS MANDATOS DE LAS CUMBRES

En esta última sección presentamos las recomendaciones resultantes de la evaluación realizada por los capítulos tanto a nivel temático como procedimental para avanzar en la implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas relacionadas con la lucha contra la corrupción.

a. Avanzar en la implementación de los mandatos de las Cumbres

- Aumentar la coordinación entre el GRIC, el MESICIC y todas las instituciones regionales que trabajen en temas vinculados con la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y el acceso a la información al interior de la OEA para que el mecanismo de seguimiento de las Cumbres pueda nutrirse y complementarse de los avances alcanzados en otros espacios de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- Aumentar la cooperación inter-institucional y fortalecer los mecanismos internos de colaboración entre las autoridades y funcionarios de diferentes niveles de gobierno en los

Estados Parte (federal, provincial municipal) para dar seguimiento a los mandatos establecidos en las Cumbres de las Américas.

- Fortalecer instancias de intercambio, capacitación y asistencia técnica entre los Estados y las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Constituir equipos multi-sectoriales integrados por representantes de la sociedad civil y del gobierno para difundir la relevancia de las Cumbres y la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los mandatos.
- Fortalecer la participación de la Sociedad Civil e implementar mecanismos para lograr este objetivo, tales como la creación de estándares, reglas y cronogramas apropiados y bien difundidos para la participación de la sociedad civil en el desarrollo, debate y establecimiento de la agenda y los planes de acción de las Cumbres de las Américas.
- Fomentar un mayor involucramiento de ciudadanía en el control del cumplimiento de los mandatos.
- Crear mecanismos específicos para medir el cumplimiento de los compromisos de las Cumbres, e incluir la participación de la sociedad civil en el seguimiento a la implementación.
- Asegurar el acceso efectivo a la documentación y la información necesaria para la participación en los procesos de Cumbres.

b. Fortalecer, institucionalizar y mejorar las actividades y desempeño del MESICIC

- Implementar el Reglamento del MESICIC en lo que se refiere al sistema de visitas de los Expertos a los países durante el proceso de revisión.
- Modificar el reglamento (Art. 34) en lo que se refiere a los límites puestos a la sociedad civil para participar en el MESICIC.
- Permitir que la sociedad civil presente su informe con posterioridad a la presentación del informe del país de modo tal que pueda contemplar la respuesta oficial para acercar sus respuestas al Comité de Expertos.
- Consensuar un sistema de indicadores básicos que permitan monitorear los mandatos de la Convención.
- Contribuir al desarrollo de mecanismos de cooperación técnica entre Estados Parte y sociedad civil.
- Concientizar a los funcionarios sobre la importancia de colaborar con la sociedad civil en la provisión de información sobre el grado de avance en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos.
- Facilitar financiamiento para la participación de la sociedad civil en el MESICIC.
- Mejorar el seguimiento de recomendaciones a nivel local y regional y considerar la posibilidad de imponer sanciones "simbólicas" a los Estados que incumplan las recomendaciones del MESICIC y reconocimientos "simbólicos" a los países que muestren mayor empeño en adecuarse a las recomendaciones del MESICIC.

- Instruir a los Estados Parte para que publiquen y difundan a nivel nacional los informes resultantes del MESICIC.
- Definir el perfil que deberían tener los expertos del MESICIC para asegurar que tiene el conocimiento técnico necesario para evaluar a sus pares.
- Incorporar tecnologías de la información para garantizar mayor presencia ciudadana en la evaluación del grado de avance en la implementación de la Convención.

ANEXO

MANDATOS ANTICORRUPCIÓN RESULTANTES DE LAS DECLARACIONES Y PLANES DE ACCIÓN DE LAS CUMBRES

I Cumbre de las Americas, Miami, Florida – Diciembre de 1994

Declaración

"Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Americas. La democracia efectiva requiere que la corrupcion sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas."

Plan de Acción

"Los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre de las Americas de 1994 en Miami, Florida, en el deseo de fomentar los objetivos generales expuestos en su Declaración de Principios, y reconociendo la necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de sus pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras, confirman su compromiso en el siguiente Plan de Acción."

(...)

La lucha contra la corrupción

"El problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés no solamente en este Hemisferio, sino también en todas las regiones del mundo. La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones. La modernización del Estado, que incluya la desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos gubernamentales, reduce las oportunidades de corrupción. En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público.

Los Gobiernos:

- Promoverán el debate público sobre los problemas más importantes que enfrente el gobierno y establecerán prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr transparencia y rendición efectiva de cuentas de las funciones del gobierno.

- Garantizarán la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo.
- Establecerán normas sobre conflicto de intereses para los empleados públicos, así como medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, entre ellas la imposición de sanciones rigurosas a aquellos que utilicen sus cargos públicos en beneficio de intereses particulares.
- Harán un llamado a los gobiernos del mundo para que adopten y hagan cumplir las medidas contra el soborno en todas las transacciones financieras o comerciales con el Hemisferio; con este fin, invitaran a la OEA a que establezca vínculos con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.
- Elaborarán mecanismos de cooperación en los sectores bancario y judicial para que sea posible una respuesta rápida y efectiva en las investigaciones internacionales de los casos de corrupción.
- Darán prioridad al fortalecimiento de los reglamentos y las compras gubernamentales, la recaudación de impuestos, la administración de justicia y los procesos electoral y legislativo, utilizando el apoyo del BID y de otras instituciones financieras internacionales cuando así proceda.
- Desarrollarán en la OEA, con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, a través de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional."

II Cumbre de las Americas, Santiago, Chile – Abril de 1998

Declaración

"Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Américas elegidos democráticamente, nos hemos reunido en Santiago, Chile, con el fin de continuar el diálogo y fortalecer la cooperación que iniciamos en Miami en diciembre de 1994. Desde entonces, se ha logrado un progreso significativo en la formulación y ejecución de proyectos y programas conjuntos para aprovechar las grandes oportunidades que se nos presentan. Reafirmamos nuestra voluntad de continuar en esta trascendental empresa, que requiere de esfuerzos nacionales progresivos y de una dinámica cooperación internacional...daremos nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Asimismo, trabajaremos conjuntamente para asegurar que los delincuentes no encuentren un refugio seguro en ninguna parte del Hemisferio. Estamos determinados a continuar por este camino."

Plan de Acción

"El siguiente es el texto completo del Plan de Acción suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas: "Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reconociendo la necesidad de efectuar un esfuerzo colectivo que complemente las acciones que a nivel nacional se desarrollan y ejecutan para mejorar el bienestar económico y la calidad de vida de nuestros pueblos, teniendo en cuenta nuestro compromiso de continuar con la implementación del Plan de Acción de Miami, afirmamos nuestra decidida determinación de llevar a la práctica el presente Plan de Acción, el cual constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el pleno desarrollo de los países del Hemisferio y asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, profundizar la integración económica y el libre comercio, y erradicar la pobreza y la discriminación. Hemos adoptado este Plan de Acción conscientes de que todas las iniciativas están interrelacionadas y son igualmente importantes para el logro de nuestro empeño común."

Corrupción

"Los Gobiernos:

- Darán un decidido respaldo al "Programa Interamericano para Combatir la Corrupción e implementarán las acciones que allí se establecen, particularmente la adopción de una estrategia para lograr la pronta ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada en 1996, la elaboración de códigos de conducta para los funcionarios públicos, en conformidad con los respectivos marcos legales, el estudio del problema del lavado de los bienes o productos provenientes de la corrupción y la promoción de campañas de difusión sobre los valores éticos que sustentan el sistema democrático.
- Auspiciarán la realización de un Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio, a más tardar en agosto de 1998 en Chile, a fin de considerar entre otros temas, los alcances de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la implementación del programa antes señalado. Igualmente, respaldarán la realización de talleres auspiciados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para difundir la normativa contemplada en la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Propiciarán en el marco de la OEA, y de conformidad con el mandato contenido en el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, un adecuado seguimiento de los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Promoverán en las legislaciones internas la obligación de los titulares de altos cargos públicos y de otros niveles, cuando la ley así lo establezca, de declarar o revelar los activos y pasivos personales ante los órganos competentes.

- Fomentarán la aprobación de medidas efectivas y concretas para luchar contra todas las formas de corrupción, soborno y prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales, entre otras."

III Cumbre de las Americas, Quebec, Canadá – Abril de 2001

Declaración

"...Reconociendo que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio, reforzaremos nuestra lucha contra la corrupción. Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad humana en el Hemisferio...."

Lucha Contra la Corrupción

"Reconociendo que la corrupción afecta gravemente las instituciones políticas democráticas y privadas, debilita el crecimiento económico y atenta contra las necesidades y los intereses fundamentales de los grupos más desfavorecidos de un país, y que la responsabilidad de la prevención y control de este problema depende tanto de los gobiernos como de los cuerpos legislativos y poderes judiciales: Considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de acuerdo con sus respectivos marcos legales, y fomentarán la aplicación efectiva de la Convención, a través, entre otros, del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción y los programas e iniciativas de cooperación técnica conexas, incluyendo aquellos de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales competentes en materia de buena gestión pública y lucha contra la corrupción, así como los programas que cada país diseñe e implemente, de acuerdo con sus leyes nacionales, y por sus propios organismos competentes, cuando éstos puedan requerir asistencia; Apoyarán, en el menor plazo posible y tomando en consideración la recomendación de la OEA, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, por los Estados Parte de dicho instrumento; Apoyarán el fortalecimiento de la Red Interamericana de Cooperación Contra la Corrupción, en el marco de la OEA, así como las iniciativas destinadas a fortalecer la cooperación entre los funcionarios gubernamentales encargados de ética y representantes de la sociedad civil; Fortalecerán, en cooperación con las organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo multilaterales, cuando sea apropiado, la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, a través de iniciativas que estimulen la organización, capacitación y vinculación de ciudadanos para trabajar en el contexto de proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas; Continuarán promoviendo políticas, procesos y mecanismos que permitan la protección del interés público, y el uso de mecanismos de declaración patrimonial de los funcionarios públicos, a fin de evitar posibles conflictos de interés e incompatibilidades, así como otras medidas que incrementen la transparencia."

Cumbre Extraordinaria, Monterrey, México – Enero de 2004

"...Reconocemos que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atentan contra el estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. Por ello, nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para combatir la corrupción y otras prácticas no éticas en los sectores público y/o privado, fortaleciendo una cultura de transparencia y una gestión pública más eficiente.

Manifestamos nuestra preocupación por prácticas corruptas, ilegales y fraudulentas en la administración de algunas empresas nacionales y transnacionales, que podrían afectar negativamente las economías, en particular en las de los países en desarrollo, sus productores y consumidores.

La Carta Democrática Interamericana señala que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla y establece que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Por ello, incrementaremos nuestra cooperación en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, particularmente a través del fortalecimiento del Mecanismo de Seguimiento de este instrumento. Encomendamos a la próxima reunión de la Conferencia de los Estados Partes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención que proponga medidas concretas para fortalecer ese mecanismo. Estas recomendaciones se evaluarán en una reunión de los Estados Partes de la Convención a realizarse en Managua, Nicaragua, a mediados de 2004. Asimismo, en esa reunión se considerarán medidas concretas adicionales para aumentar la transparencia y combatir la corrupción. Instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que nos informen en la Cuarta Cumbre de las Américas sobre los progresos realizados.

Acordamos hacer consultas en el caso de que la adhesión a nuestros objetivos compartidos de transparencia y anticorrupción, de conformidad con la Convención Interamericana contra la Corrupción, se vea seriamente comprometida en cualquiera de nuestros países.

Nos comprometemos a impulsar la transparencia en los procesos políticos, en la administración de las finanzas públicas, en las transacciones gubernamentales y en los procedimientos de licitaciones y contratos de acuerdo con la legislación interna para, entre otras cosas, prevenir los abusos y mantener la confianza pública.

En el marco de nuestra legislación nacional y normas internacionales aplicables, nos comprometemos a negar acogida a funcionarios corruptos, a quienes los corrompen y a sus bienes, y a cooperar en su extradición, así como en la recuperación y la restitución de los activos

producto de la corrupción a sus legítimos propietarios. Asimismo, nos comprometemos a perfeccionar los mecanismos regionales de asistencia jurídica mutua en materia penal y su implementación.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un valioso instrumento para enfrentar este flagelo, por lo que nos comprometemos a considerar su firma y promover su ratificación.

También nos comprometemos a incrementar la transparencia de las organizaciones internacionales de las cuales somos miembros a través del fortalecimiento de sus mecanismos de rendición de cuentas.

Reconocemos que el pluralismo político y partidos políticos sólidos son elementos esenciales de la democracia. Destacamos la importancia de normas que aseguren la transparencia de sus finanzas, eviten la corrupción y el riesgo de influencias indebidas y alienten un alto nivel de participación electoral. Por ello, promoveremos las condiciones que permitan a los partidos políticos desarrollarse con autonomía de los gobiernos. Alentaremos la formación política y preparación de líderes, incluyendo mujeres, jóvenes, indígenas, miembros de grupos étnicos y poblaciones marginadas. Destacamos la importante labor del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para facilitar que los partidos compartan mejores prácticas y se fortalezcan, así como para promover reformas de los sistemas de partidos políticos.

Coincidimos en que, a través de la participación ciudadana, la sociedad civil debe contribuir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas por los distintos órdenes o niveles de gobierno. Reconocemos el papel de la sociedad civil y su contribución a la buena gestión pública y reafirmamos la importancia de continuar consolidando nuevas asociaciones que permitan la vinculación constructiva entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y distintos sectores de la sociedad civil para que trabajen a favor del desarrollo y la democracia.

Alentaremos la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres de las Américas, para lo cual nos proponemos institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado.

Impulsaremos la modernización del Estado como elemento importante para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, conjugando eficacia y eficiencia con mejor acceso a los servicios, transparencia y responsabilidad en la gestión, así como la consolidación y profesionalización de la administración pública. Nos comprometemos a estimular el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en los procesos de gestión pública y adoptar estrategias que permitan el desarrollo del gobierno electrónico.

El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información."

IV Cumbre de las Americas, Mar del Plata, Argentina – Noviembre de 2005

".....d) Un marco jurídico que sustente el estado de derecho, la transparencia, y el acceso a la justicia; que refuerce la imparcialidad y la independencia de las instituciones judiciales; que impida y combata la impunidad y la corrupción tanto en la esfera pública como en la privada y que combata los delitos internacionales;....."

".....66. La rendición de cuentas es un instrumento fundamental para el logro de la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos administrados por nuestros gobiernos. La lucha contra la corrupción es uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico. Por este motivo, hacemos un llamado a implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción y participar plenamente en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Destacamos la importancia del papel de supervisión de los legisladores, cuando resulte apropiado, en la lucha contra la corrupción y la importancia de promover los intercambios interparlamentarios para colaborar en el desarrollo de estrategias nacionales e internacionales para combatir la corrupción..."

Plan de Acción

COOPERACIÓN HEMISFÉRICA

"....Identificar, antes de diciembre de 2006, iniciativas concretas de cooperación e intercambio de experiencias para el desarrollo de capacidades técnicas en nuestros países que contribuyan con la plena aplicación de las normas de la Convención Interamericana contra la Corrupción y con el fortalecimiento del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención (MESICIC), dando especial consideración, a tal efecto, a las recomendaciones emanadas de la primera ronda de dicho Mecanismo."

www.transparency.org/tilac



International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin, Germany
Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12
ti@transparency.org
www.transparency.org