



Anti-
Corruption
Resource
Centre
www.U4.no

Fondo Anticorrupción en Nicaragua (FAC): Un caso exitoso?

por
Maria Luisa Babini

U4 PRACTICE INSIGHT

Fondo Anticorrupción en Nicaragua (FAC): Un caso exitoso?

por

Maria Luisa Babini

La corrupción en Nicaragua tiene un carácter sistémico. Esta afirmación se basa en dos razones: Primero, la interpenetración de intereses políticos y económicos le resta autonomía y neutralidad al Estado, lo que se refleja en el prebendarismo y el uso permanente de las instituciones por parte de los partidos políticos (mayoritarios) para beneficio privado. Segundo, el peso de la corrupción se encuentra principalmente en el tráfico de influencias, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito. Estas formas de corrupción se relacionan y se refuerzan mutuamente, incentivadas por un contexto tradicional de bajo riesgo de sanción a la corrupción, conformando un sistema que se autoalimenta y reproduce a si mismo.[†]



[†] Peñailillo, Miguel & Saldomando, Ángel. 2007. “La Construcción de políticas anticorrupción en la práctica: Nicaragua – un estudio de caso” (<http://www.u4.no/themes/uncac/spanish.cfm>).

Fondo

Es en este contexto que, en enero del 2009, la Suprema Corte de Justicia nicaragüense (SCJ) le concedió la libertad al ex Presidente Arnoldo Alemán, acusado de diferentes actos de corrupción (lavado de dinero, fraude, blanqueo de capitales, malversación del erario público...) durante su gobierno, revocando así la anterior sentencia de 20 años de prisión y quedando pendientes en la SCJ otras causas menores. Esto significó un fuerte golpe tanto a la sociedad nicaragüense como al Fondo Anticorrupción, ya que el nacimiento del Fondo estuvo vinculado precisamente al proceso de investigación, sanción y acusación de este caso y de funcionarios de su gobierno en aquel momento.

El FAC, en implementación desde el año 2002 en Nicaragua, ha tenido como objetivos generales, en sus 3 fases: disminuir la corrupción, promover la integridad nacional y la transparencia con un enfoque hacia el fomento y el establecimiento de una cultura de ética, valores y prácticas en el sector público y en la ciudadanía, para lograr una mayor gobernabilidad y crecimiento económico. La decisión de la Suprema Corte de Justicia, sumada a otros elementos críticos para la gobernabilidad del país,² influyó en el retiro de tres de los donantes internacionales del Fondo, lo cual supuso una disminución sustancial de los fondos disponibles para la Fase III, que dará inicio en enero del 2010.

En materia de convenciones y tratados internacionales, el Estado Nicaragüense ha firmado y ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), la Convención de las Naciones Unidas Contra

la Corrupción (CNUCC), la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional. En 2004, Nicaragua fue elegida para ser uno de los países pilotos en colaboración del G-8 en la lucha contra la corrupción.

Este documento tiene como objetivo identificar los éxitos y fallas en estos 7 años de implementación del Fondo Anticorrupción, a fin de fortalecer los esfuerzos futuros en la lucha anticorrupción en el propio país.

Principales datos del FAC:

Agencias donantes financiadoras del Fondo Anticorrupción: Noruega (Agencia Líder), Dinamarca (DANIDA), Finlandia, PNUD, Alemania (GTZ), Suecia (ASDI), Suiza (COSUDE), Países Bajos y Reino Unido (DFID).

Los principales beneficiados por el apoyo de los países donantes a la lucha contra la corrupción en Nicaragua son: la población nicaragüense, los servidores públicos, el Estado y las instituciones del país, además de aquellas que forman parte del FAC y reciben apoyo financiero específico, según se indica en el cuadro a seguir.

² Irregularidades y denuncias de fraude en las elecciones municipales de noviembre del 2008, persecución en el mismo año a organizaciones de la sociedad civil, críticas del gobierno por parte del Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y Policía Nacional, entre otros elementos.

Principales datos del FAC:

Fase	Período	Monto ejecutado en USD	Instituciones ejecutoras
Fase I	Mayo 2002 a Julio 2005	1,076,244	Secretaría de Comunicación de la Presidencia Oficina de Ética Pública de la Presidencia Procuraduría General de la República (Unidad de Investigación y Asesoría de la Procuraduría Penal) Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas
Fase II	Agosto 2005 a Diciembre 2006	3,581,635	Secretaría de Comunicación de la Presidencia Oficina de Ética Pública de la Presidencia Procuraduría General de la República (Unidad de Investigación y Asesoría de la Procuraduría Penal, Oficina de Denuncia Ciudadana) Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES) Consejo Nacional de Desarrollo (CONADES)
Fase puente de la Fase II	Enero 2007 a la fecha		Procuraduría General de la República (Procuraduría Penal, Oficina de Denuncia Ciudadana) Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas (Comisión de Análisis Financiero) Policía Nacional (Dirección de Auxilio Judicial, Dirección de Investigaciones Económicas) Ministerio Público Oficina de Ética Pública Oficina de Coordinación del FAC (desde Julio 2008)

Antecedentes

En el año 2001, Nicaragua contaba con un Comité Nacional de Integridad, conformado por los cuatro poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Poder Electoral) y la Iglesia Católica, y por un Consejo Cívico con personalidades a nivel social, empresarial, religioso y político, financiado por el BID, BM, USAID, y OEA (cuyo monto total ascendía a 250.000 USD). Estaba a cargo del entonces Vicepresidente, Dr. Enrique Bolaños Geyer, quien resultó electo como Presidente en el siguiente período (2002-2006). La Vicepresidencia elaboró un Programa Nacional de Integridad y un Plan Operativo. Paralelamente el Poder Ejecutivo, desde la Presidencia, buscaba cómo acallar las denuncias de la ciudadanía y los medios de información sobre actos de corrupción, pretendiendo deslegitimar a las organizaciones de la sociedad civil y atemorizar a algunos de

sus líderes mediante medidas de represión. Las acciones del Comité, más allá de la voluntad del Vicepresidente, no consiguieron más que implementar algunas capacitaciones y estudios, y al finalizar el período de gobierno el Comité dejó de funcionar.

Orígenes del Fondo Anticorrupción

Inmediatamente después de haber asumido la Presidencia de la República, el Dr. Enrique Bolaños Geyer, quien no contaba con un claro respaldo político institucional, ni siquiera de su propio partido, inició conversaciones con los países donantes para impulsar un frontal combate a la corrupción, una de las principales causas de la pobreza. Era preciso que el país recuperara la credibilidad, tanto a nivel interno como internacional, y la lucha contra la corrupción fue la principal bandera enarbolada

por el nuevo gobierno para lograrlo, lo cual obedecía a una clara voluntad política del Presidente.

En mayo del 2002 se firma el primer convenio para la creación del FAC. La Presidencia, en conjunto con la Procuraduría General de la República, define seis ámbitos de trabajo, a saber:

- i) la creación y fortalecimiento de una Unidad de Investigación y Asesoría en la Procuraduría Penal, como parte de la recién creada Procuraduría General de la República, institución dependiente de la Presidencia
- ii) el fortalecimiento de la Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República para influir en el cambio de valores,
- iii) el pago de cuotas atrasadas como país miembro del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) desde el Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas,
- iv) la formulación e inicio de la implementación de la Estrategia Anticorrupción de la Presidencia de la República,
- v) la reunión de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (realizada en Managua en Julio del 2004) y
- vi) la coordinación y administración del FAC en la Presidencia de la República.

En el énfasis dado en esta primera Fase se retomaron experiencias adquiridas por medio de la participación de Nicaragua en el Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICICC), diseñado e implementado por la Organización de los Estados Americanos, así como al Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), y la Reunión de Ministros de Justicia y Procuradores Generales de las Américas

(REMJA). El Banco Mundial, por su parte, compartió información sobre experiencias de anticorrupción en otros países.

Fase I (Mayo 2002-Julio 2005)

La estrategia de la Presidencia, con el apoyo de los donantes, estaba basada en la necesidad de poner el tema de anticorrupción en la agenda pública, demostrando así, que se podían emprender acciones contra los actos de corrupción de funcionarios públicos, incluido el ex Presidente de la República -Arnoldo Alemán-, a la par que se intentaba influir en el cambio de valores culturales de los mismos y de la población, a través de la información y la participación. Una de las metas prioritarias de esta primera Fase fue la medición de la corrupción en algunos servicios públicos, lo cual estuvo a cargo de la ONG CIET Nicaragua (Community Information, Empowerment and Transparency).

Objetivo: disminuir la corrupción, promover la integridad nacional y la transparencia con un enfoque hacia la promoción y el establecimiento de una cultura de ética, valores y prácticas en el sector público y en la sociedad civil.

Propósito: contribuir a incrementar la transparencia y el acceso público en lo concerniente a las instituciones públicas, así como la concienciación pública y el apoyo al combate a los problemas de corrupción. Asimismo, otra de las propuestas era mejorar las prácticas en el manejo financiero público y dentro del sistema judicial, lo cual también ha sido alcanzado.

La Misión de Revisión de Medio Término desarrollada en agosto del 2003, concluyó que *el impacto de la campaña anticorrupción liderada por el Poder Ejecutivo fue aglomerador, habiendo rebasado las fronteras nicaragüenses y desmitificado la impunidad inquebrantable de las élites poderosas de la región centroamericana.* Destacó asimismo la

inclusión y compromiso de la mayor parte de los sectores sociales en la lucha anticorrupción. Sin embargo, apuntaba que la falta de participación de todas las instituciones en la definición de la Estrategia de Anticorrupción y Gobernabilidad, así como el escaso apoyo del Gobierno al Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, eran elementos que debilitaban los logros alcanzados.

Las principales consecuencias de esta primera etapa del FAC estuvieron vinculadas a:

- la creación de equipos capacitados para llevar adelante los procesos investigativos y acusatorios, estableciendo precedentes de ejemplos preventivos, coordinación internacional para la repatriación y congelamiento de fondos en cuentas internacionales, producto de acciones de corrupción y lavado de dinero,
- la participación en ámbitos internacionales especializados en el tema,
- la mejoría de la coordinación con instituciones vinculadas (Ministerio Público, Policía Nacional, Contraloría General de la República),
- la propuesta de leyes (Ley creadora de la unidad de análisis financiero, Ley de la unidad administrativa de bienes incautados derivados del narcotráfico y otros delitos, la reforma a la Ley 285, Ley de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias controladas, lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas),
- la recuperación de la adhesión de Nicaragua al el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC),
- el involucramiento de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras en la detección de actividades de lavado de dinero,

- seminarios a servidores públicos y estudiantes sobre valores éticos y mejoría de la calidad de los servicios y
- diagnósticos administrativo-financieros del sistema de control interno de las instituciones.

Otros logros importantes fueron:

- la medición de la percepción de corrupción en la población en los servicios de salud, educación, policía y turismo,
- el inicio del proceso de elaboración y consulta de la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual fue acompañado de una Estrategia de Transparencia Voluntaria (EVA) en cinco entidades públicas piloto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Dirección General de Ingresos, Instituto de Desarrollo Rural y Fondo de Inversión Social de Emergencia) a fin de ir creando las condiciones para la aplicación de la futura Ley de Acceso a la Información, y la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana.

Sin embargo, los esfuerzos y el compromiso adquirido por la Presidencia en la lucha anticorrupción, no encontraron el apoyo necesario en los demás poderes del Estado, en especial el Poder Judicial y el Ministerio Público -ambos espacios clave- manejados por los partidos políticos de oposición al Presidente, lo cual devino en una fuerte crisis de institucionalidad y el boicot a ciertos procesos investigativos y acusatorios emprendidos por la Procuraduría General de la República (PGR).

Fase II (Agosto 2005-Diciembre 2006)

En base a la experiencia y a las lecciones aprendidas en la Fase I, el gobierno y los donantes deciden continuar con el apoyo al tema y, además de los componentes de la Fase

I, se incorporan nuevos elementos, fundamentalmente vinculados a impactar de forma directa a la opinión pública, para garantizar el sostenimiento de la lucha contra la corrupción. A tales efectos, se introdujo:

- i. mayor énfasis en las campañas de divulgación de valores,
- ii. acciones claves vinculadas al acceso a la información pública, y a la Estrategia de Transparencia Voluntaria (a la cual se incorporaron el Ministerio de Transporte e Infraestructura, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Dirección General de Aduanas),
- iii. apoyo a los procesos de rendición de cuentas y de auditorías sociales.

En esta etapa, se continúa trabajando con las mismas instituciones de la Fase I (Ver cuadro inicial).

La estrategia del gobierno para esta Fase, además de continuar con los procesos de investigación y acusación de actos de corrupción, se centró en fortalecer los mecanismos de transparencia, información y participación ciudadana. Se entendía que la lucha contra la corrupción era la base de una buena gobernabilidad y de un sistema de Derecho que requería instituciones legítimas como condición necesaria para el desarrollo económico y social del país.

Objetivo: aumentar la transparencia en la administración pública en general, disminuyendo la corrupción y fortaleciendo las instituciones para lograr una mayor gobernabilidad y crecimiento económico.

Propósito: vigorizar las principales instituciones del poder ejecutivo vinculadas a la lucha contra la corrupción, para enfrentar el reto de aumentar la capacidad de prevención y de lucha contra la corrupción, con la intervención de la sociedad (participación de la ciudadanía y creación de nuevos valores en la comunidad).

Los componentes del FAC para la Fase II fueron: i) Unidad Coordinadora del FAC, ii) Fortalecimiento de la Procuraduría General de la República, iii) Sistema de Medición de Percepción de la Corrupción, iv) Comunicación y Acceso a la Información, y v) Fortalecimiento de la participación ciudadana.

Los principales logros obtenidos en esta Fase, se enuncian a continuación:

- funcionamiento de la Mesa de Gobernabilidad, integrada por gobierno, sociedad civil y agencias de cooperación y la elaboración de una Matriz de seguimiento para el apoyo presupuestario en el tema,
- construcción de una Estrategia y un Plan Nacional de Transparencia y Anticorrupción, con la participación de sociedad civil,
- fortalecimiento de las Procuradurías Penal y de Finanzas, ésta última para la transparencia en los procesos de licitaciones y contrataciones públicas,
- creación de la Oficina de Denuncia Ciudadana en la PGR,
- inicio de la creación de un grupo de trabajo interinstitucional para la investigación y procesamiento de casos de corrupción y lavado de dinero,
- participación en reuniones internacionales, asistencia legal mutua y convenciones,
- apertura de Delegación de la PGR en la Región Autónoma del Atlántico Sur,

- motivar la creación de convenios entre la PGR, la Oficina de Ética Pública (OEP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) para promover la integridad y la transparencia en los estudiantes de educación media,
- definición y divulgación de una metodología de medición de la corrupción en el ámbito local,
- elaboración del Manual de Auditoría Social y Sistema de Rendición de Cuentas,
- realización de auditorías sociales de obras municipales y servicios de salud y educación con organizaciones de sociedad civil,
- creación de una campaña masiva de sensibilización “*Quiere a tu país, cortemos la corrupción*”,
- incorporación de nuevas instituciones a la Estrategia Voluntaria de Acceso a la Información,
- apoyo al Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el desarrollo y la instalación del Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría (SIGFA).

Al igual que en la Fase I, continuaba existiendo una alta politización del Poder Judicial, la Contraloría General de la República y del Ministerio Público, lo que generaba impunidad y frustración a quienes denunciaban actos de corrupción, al igual que las demoras de la justicia en los casos de procesos donde se encontraban involucradas figuras con poder político y económico. A ello se agregaba la falta de presencia de la Procuraduría General de la República en todos los departamentos del país, lo que dificultaba el seguimiento de los casos penales en los que el Estado era afectado.

La Misión de Revisión de Medio Término de la Fase II, realizada en mayo del 2006, concluyó que, si bien el FAC era un punto de partida ideal para los donantes con el objetivo de discutir las estrategias de lucha contra la corrupción, se observaba que el mayor esfuerzo se centraba en cuestiones de orden más administrativo, como la calidad de los planes e informes. Se hacía referencia además, a la ausencia de un análisis de los problemas de corrupción en el país, ubicando así a los donantes en una posición más reactiva que proactiva en la planificación estratégica del FAC.

Fase Puente de la Fase II (Enero 2007-Diciembre 2009)

Con el nuevo gobierno del Presidente Daniel Ortega, los donantes decidieron continuar su apoyo al Fondo, tomando en cuenta las declaraciones del mandatario, quien afirmaba que la lucha contra la corrupción constituiría uno de los ejes de su gobierno. El Presidente nombró a la Procuraduría General de la República como la institución líder en el tema y enlace oficial para el FAC. Con esto se amplió el apoyo a: la PGR (fortalecimiento de las procuradurías departamentales, unidades especializadas de la sección penal de la Procuraduría General, Unidad de Cobro de Glosas, Oficina de Denuncia Ciudadana), la Oficina de Ética Pública, el CNLCD (Comisión Nacional de Análisis Financiero) y también se agregaron como instituciones beneficiarias el Ministerio Público (fortalecimiento de las unidades especializadas en anticorrupción y de crimen organizado) y la Policía Nacional (Dirección de Auxilio Judicial³ y la Dirección de Investigaciones Económicas).

³ Dentro de la Dirección de Auxilio Judicial se encuentran los departamentos de delitos especiales y delitos de drogas (a cargo de los casos de lavado de dinero).

Objetivo: aumentar la transparencia en la administración pública en general, disminuyendo la corrupción y fortaleciendo las instituciones para lograr una mayor gobernabilidad y crecimiento económico.

Propósito: Fortalecer las instituciones estatales que tienen que ver con la lucha contra la corrupción, tanto en el área de prevención como en el área de procesamiento, mientras se crean y fortalecen las alianzas entre ellas mismas y la sociedad civil, para que éstas puedan apoyar las acciones e iniciativas que se desarrollen.

La estrategia de la Fase Puente estaba sustentada por las siguientes premisas:

- ampliar el FAC hasta el nivel departamental,
- mejorar la coordinación entre las instituciones a través de la creación de una Comisión de Transparencia, Ética y Gobernabilidad y la elaboración de una Estrategia Amplia de Transparencia y Anticorrupción,
- dar seguimiento a las recomendaciones del MESICIC, e
- incorporar otras instituciones involucradas en el tema, como la Policía Nacional.

A mediados del 2008 se realizó una Revisión Final de la Fase II (incluida la Fase Puente) del FAC. Dicho análisis verificó cambios importantes en el contexto político del país, incluyendo la aprobación de la Ley de Acceso a la Información. Se señala también que es necesario establecer una nueva legitimidad para el FAC, lo cual implica una verdadera intención política para combatir las causas de la corrupción en Nicaragua, dando expresiones prácticas de dicha voluntad política.

Tal evaluación reconoce que a través del apoyo del FAC se ha logrado un cambio de mentalidad en la ciudadanía y en los

funcionarios acerca del daño que la corrupción produce en el país, posicionando el tema en la agenda pública. Afirma además que la mayoría de los recursos han sido dirigidos al fortalecimiento de las capacidades operativas de las instituciones, -dejando de lado elementos vinculados a la prevención; y advierte el peligro de que no se alcancen los objetivos si no se logra consensuar un enfoque más “estratégico”, con una visión interinstitucional partiendo de la prevención, investigación, acusación y sanción de los actos de corrupción.

Indicadores de impacto

Pueden destacarse algunos indicadores que dan pruebas del impacto del FAC, tales como:

- el cambio de valores en la sociedad y el funcionariado público,
- la elaboración de estrategias de transparencia y anticorrupción,
- el fortalecimiento de capacidades institucionales,
- la elaboración de un marco legal facilitador de la información pública y la participación ciudadana, así como el referido al sistema normativo y penal vinculado a la anticorrupción, el narcotráfico y lavado de dinero.

Para la Fase III se incorporará como indicador, el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional, el cual es considerado por los donantes en Nicaragua como una señal (positiva o negativa) de la situación de lucha contra la corrupción en el país. No obstante, este indicador de percepción, será acompañado por otros surgidos tanto de los planes nacionales como del Diagnóstico sobre la Corrupción (actualmente en elaboración), vinculados a la superación de las debilidades detectadas y de aquellas que aún se deben subsanar.

Medidas de transparencia

Las medidas de transparencia incorporadas al Fondo Anticorrupción fueron los mecanismos nacionales de control interno de cada institución ejecutora, además de la programación y realización de auditorías anuales y el seguimiento a las recomendaciones hechas por las mismas. Al comienzo, el control era más complejo ya que los Fondos eran entregados a la Presidencia de la República, quien a su vez los canalizaba a las instituciones. Posteriormente se decidió entregar tales fondos directamente a cada institución, lo que facilitó la rendición del uso de los recursos por parte de cada institución, y por parte de la Embajada de Noruega, una lectura más fácil de los informes financieros.

Efectos del Fondo Anticorrupción

Son muchos los efectos positivos generados por el Fondo Anticorrupción, quizá el más importante sea el hecho de haber motivado un cambio de mentalidad en la ciudadanía y en los funcionarios acerca del daño que la corrupción produce al país, posicionando el tema en la agenda pública, en las instituciones y en los medios de comunicación, lo que implica también un mayor conocimiento de la población sobre dicho asunto.

En segundo lugar se destaca como efecto positivo el fortalecimiento de las capacidades especializadas necesarias para la lucha contra la corrupción, a través del apoyo a la creación de unidades calificadas en la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público y la Policía Nacional, y de una mejor coordinación entre las instituciones del Sistema Judicial-penal. La nueva dinámica de trabajar de manera articulada significa no duplicar esfuerzos y potenciar el rol de cada institución, a través de mecanismos de trabajo conjunto. Un ejemplo de ello fue la elaboración del Informe de País para el GAFIC en el 2008, que contó con la participación de todas las instituciones. Como parte del

fortalecimiento institucional, también se han montado sistemas de información compartidos entre varias instituciones, que permiten dar un seguimiento más efectivo a los casos de corrupción, lavado de dinero, narcotráfico y terrorismo.

Se ha ampliado la cobertura de algunas instituciones a nivel departamental -brindando con ello la posibilidad de una mayor participación e interés de la ciudadanía en las denuncias y seguimiento a casos de corrupción-, robusteciendo además los sistemas de monitoreo, seguimiento y asesoría en los territorios.

El FAC tuvo también efectos que no fueron planificados, la mayoría de los cuales obedecen a gestiones de funcionarios e instituciones con amplias capacidades generadas con el Fondo, y al ya mencionado posicionamiento del tema en la agenda pública. Entre ellos cabe destacar:

- el fortalecimiento del periodismo investigativo,
- la Firma de Convenios interinstitucionales para la ejecución de trabajos conjuntos,
- la delimitación de responsabilidades institucionales en el seguimiento de casos de corrupción,
- la aprobación del Código de Ética de los Servidores Públicos y la inserción de Nicaragua en espacios internacionales de lucha contra la corrupción, lavado de dinero, narcotráfico y terrorismo.
- Las instituciones fortalecidas gracias al apoyo del FAC brindan ahora asistencia técnica y capacitación en otros ámbitos estatales (educación, aduanas, migración, salud, etc.), fundamentalmente en temas de prevención.

Es importante enfatizar el apoyo que hubo durante la Fase I y II a la conformación de Grupos Promotores de las Leyes de Acceso a

la Información y Participación Ciudadana. Este mecanismo, de trabajo coordinado entre diferentes organizaciones de la sociedad civil, para elaborar propuestas de anteproyectos de ley y realizar la incidencia en el Parlamento para su aprobación, es una experiencia que merece ser destacada, en la medida en que demostró la eficacia de la participación de la sociedad civil.

Pueden considerarse como efectos negativos la distribución desigual de los recursos del FAC, lo cual impidió la consolidación y fortalecimiento equitativo de las instituciones beneficiadas, priorizando a la Procuraduría General de la República sobre las demás instituciones. Sin embargo la estrategia trazada por ambos gobiernos focalizó en la PGR, la lucha contra la corrupción, debiendo los donantes respetar dicha decisión política.

Sostenibilidad

Hay resultados y logros obtenidos que continuarán más allá de la propia existencia del Fondo Anticorrupción. Entre ellos pueden mencionarse: la dinámica de trabajo coordinado entre instituciones, los sistemas de información y bases de datos para el seguimiento de los casos de corrupción, el trabajo sistemático en la prevención y promoción de valores, las capacidades técnicas creadas, las leyes vinculadas a esta materia, las metodologías validadas para medir la percepción de la corrupción y los equipos y medios adquiridos con recursos del Fondo.

No obstante, se ha creado una fuerte dependencia del FAC en cuanto al pago de los recursos humanos con capacitación técnica de las diferentes instituciones, pese a que para la Fase III, se plantea que éstas asuman un porcentaje progresivo de los salarios de estos funcionarios. Si bien este concepto de gasto ha sido decreciente, aún subsiste un elevado número de personas que dependen del financiamiento del FAC, lo cual torna altamente vulnerable la sustentación de

algunos resultados alcanzados, tales como el mantenimiento de las Procuradurías Departamentales.

Observancia de las principales lecciones aprendidas

i) La actuación de los donantes

El rol de la Agencia Líder (Noruega) fue determinante en la relación con el gobierno y sostuvo un diálogo constante con las diferentes instituciones. El mecanismo de financiamiento empleado fue el de delegarle, por parte de las agencias de cooperación, esta responsabilidad a Noruega, quien firmó con el Gobierno los diferentes Convenios de Cooperación y canalizó los recursos de los otros donantes. Estas obligaciones asumidas, significaron para la Real Embajada de Noruega una carga importante de trabajo y responsabilidad, con el fin de mantener un adecuado balance entre el nivel político y el *micro management* del Fondo.

En todo momento se ha mantenido una actitud de respeto hacia las prioridades nacionales, pero dando a conocer paralelamente, cuáles eran las principales expectativas de las agencias cooperantes en la lucha contra la corrupción, como por ejemplo la necesidad de contar con un Programa estratégico integral y no con planes institucionales individuales, o el requerimiento de resultados e impactos concretos.

Hasta fines del 2008, la dinámica de reuniones previas donde se analizaban las propuestas e informes del gobierno y se tomaban decisiones por consenso, había funcionado, reforzando ante las instituciones involucradas una imagen de solidez y coherencia. Esta imagen cambió radicalmente a inicios del 2009 cuando, debido a los problemas de gobernabilidad antes indicados, se retiraron del FAC tres países donantes (Finlandia, Alemania y Dinamarca), aunque posiblemente continúen apoyando acciones sobre este tema en otros espacios. Los donantes que permanecen en el FAC (Noruega,

PNUD, COSUDE y Holanda) aún consideran válido continuar invirtiendo recursos en el tema, con la expectativa de que todavía es posible generar cambios importantes en la cultura política y en las mismas instituciones beneficiadas. (La cooperación sueca y DFID cerraron operaciones en Nicaragua y, por lo tanto, también se retiraron del FAC).

Las instituciones nacionales nicaraguenses, muchas veces identifican a los donantes como expertos en diferentes materias y en ese sentido reciben sus sugerencias como asistencia técnica, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de indicadores y metas. Consideran además, que los donantes están menos preocupados por el aspecto financiero, que por el cambio de actitudes y el logro de los objetivos.

El diseño del FAC ha sido hasta la fecha lo suficientemente flexible como para dar cabida a cambios importantes, de acuerdo a las coyunturas políticas y a las estrategias de los diferentes gobiernos, manteniendo el objetivo central del Fondo. La integración de nuevos actores al Fondo, así como la inclusión de otros indicadores es una muestra de ello. Las revisiones de medio término y evaluaciones de cada Fase contempladas en los convenios, permitieron revisar y modificar los planes iniciales de cada Fase.

A solicitud de los donantes, desde el inicio se involucró al Consejo Nacional de Lucha contra las Drogas, responsable del control del lavado de dinero y el terrorismo. Se puede afirmar que durante los siete años de ejecución del Fondo, ha habido un proceso de consenso y acuerdo entre gobiernos y donantes, destinado tanto a respetar las prioridades nacionales por parte de los últimos, como a incluir temas estratégicos a pedido de las agencias que conforman el FAC. La experiencia de los últimos años ha demostrado que el tema de la lucha contra las drogas es una tarea prioritaria a desarrollar por los cuerpos policiales, destacándose Nicaragua por su alta efectividad en la detección y

captura de carteles internacionales que operan en el país o que lo utilizan como corredor del tráfico.

El funcionamiento del FAC demostró que la armonización y coordinación de donantes en función de una visión y objetivos comunes, facilitaron la cooperación con el país y produjo un mayor impacto. Sin embargo, hay que tener claro que, un programa de cooperación no puede cubrir todas las facetas de un problema tan complejo como el de la corrupción, sino que debe facilitar espacios de reflexión y capacitación para debatir sobre estos temas y de articulación entre los actores nacionales. Los cambios de valores y la divulgación de una nueva cultura política implican largos tiempos de maduración, por lo cual no pueden esperarse resultados a corto y mediano plazo.

Otras lecciones adquiridas por los donantes a través de esta experiencia, se refieren a la necesidad de contar con instrumentos de planificación y seguimiento que permitan medir los avances técnicos de los diferentes componentes del FAC. Además, otra lección es que los donantes no deben financiar a las instituciones para que cumplan con sus funciones específicas, sino encontrar el valor agregado que puede aportar la cooperación a los esfuerzos nacionales, apoyando las agendas institucionales y promoviendo una visión integral del tema comprendiendo todo el país. Por otra parte, aunque exista coordinación a nivel nacional, es necesario contar con mecanismos internacionales para la investigación, persecución y repatriación de fondos derivados de la corrupción.

Con el nivel de dependencia de los recursos humanos institucionales de los fondos del FAC, resulta a veces difícil hacer un alto en el camino para redefinir de manera más estratégica los planes del Fondo, dado que ello implicaría el riesgo de perder los recursos humanos técnicos que están funcionando y que han sido fuertemente capacitados con financiamiento del FAC.

ii) La lucha contra la corrupción es una lucha política

La no inclusión en el FAC del Poder Judicial significa una fractura en la ruta de la justicia y de la anticorrupción, pese a los esfuerzos apoyados por el propio FAC. Sin embargo, la idea de incluir a este Poder del Estado en el FAC, supone un nivel de complejidad y recursos que escapan a sus actuales posibilidades. Se suma a ello el hecho de que cada magistrado de justicia en los tres niveles (Corte Suprema, Tribunales de Apelación y Juzgados) es totalmente independiente en sus fallos, y que, en virtud de un pacto hecho hace 10 años entre los grupos en el poder, los cargos son repartidos entre el Partido Liberal Constitucionalista (del ex Presidente Alemán) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (del actual Presidente Ortega).

Lo ocurrido con la revocación de la sentencia de Alemán, que actuaba como rehén del Frente Sandinista ante luchas políticas en la Asamblea Nacional o en el Poder Electoral, demostró que la lucha contra la corrupción está basada en la voluntad política de los gobiernos de turno, la cual debe expresarse en acciones concretas, más allá de las declaraciones verbales. Es posible observar que la capacidad técnica de forma aislada, no asegura éxitos que puedan sustentar la sanción de actos de corrupción a los culpables, en especial cuando éstos son cometidos por personalidades con un destacado poder político o económico.

Hasta el 2007, se evidenció una disminución del nivel de denuncias de la gran corrupción y el surgimiento de un nuevo fenómeno: la corrupción en el nivel intermedio (funcionarios a nivel departamental), básicamente relacionados con el tema de la propiedad. En los últimos dos años han sido numerosas las denuncias de actos de corrupción que aparecieron en los medios de comunicación, aunque se desconoce si los mismos están siendo investigados por las instancias correspondientes. Recientemente, la Contraloría General de la República, por su

parte, ha impuesto presunción penal contra el ex Presidente Bolaños y algunos otros funcionarios de su Gobierno, por malversación de fondos de la Presidencia.

iii) El rol de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción

La transparencia no puede separarse de la lucha contra la corrupción. El involucramiento de la ciudadanía en los temas de transparencia es más factible que su participación en la lucha contra la corrupción, esto es resultante de la fragilidad del sistema político y judicial que deja indefensos a aquellos que se enfrentan al poder. En este contexto, en Nicaragua la lucha contra la corrupción se entiende más como una responsabilidad de las instituciones creadas a tal efecto. Para cambiar esta perspectiva, es necesario crear actitudes desde el nivel más básico de la relación gobierno-ciudadanía como es el control sobre el bien o el servicio recibido. En ese sentido el FAC ha hecho un gran aporte al validar un instrumento que evidencia la percepción de la corrupción en los servicios públicos, y que fue aplicado tres veces en las Fases I y II, habiéndose después interrumpido su aplicación en la Fase Puente. Debido a sus efectos positivos en varios sentidos, se espera que en el 2009 sea retomada dicha medición.

A largo plazo, la estrategia es instalar valores positivos tanto en el gobierno como en la ciudadanía. No obstante, a corto plazo, es fundamental establecer los marcos de referencia y las sanciones apropiadas para cada caso. Ello supone la inversión en procesos que enfoquen no sólo el acto de corrupción en sí, sino también su prevención, trasladándole una parte de las responsabilidades a la propia sociedad.

Demandas sin respuestas, generan un déficit de legitimidad de la gestión pública. Por lo tanto, no es correcto apoyar solamente la generación de demandas de transparencia por parte de la ciudadanía, sino que también es fundamental vigorizar la respuesta, es decir la

institucionalidad pública y los efectivos procesos investigativos y de sanción de los actos de corrupción.

Es necesario sustentar los procesos dentro de marcos legales que permitan su continuidad en los casos que así se requiera. Un ejemplo evidente es el esfuerzo por garantizar el libre acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y el establecimiento de claros mecanismos de participación en la gestión pública.

Oportunidades perdidas

La dinámica del Fondo Anticorrupción respondió en cada momento a coyunturas políticas específicas: recuperación de la credibilidad y legitimidad en la Fase I, necesidad de apoyarse en la sociedad civil ante una falta de respaldo político partidario en la Fase II, y una visión más integradora del sistema de justicia en la Fase Puente. No obstante, los donantes trataron de responder a esas diferentes estrategias de los gobiernos, y aún así se podrían nombrar algunas acciones que en el caso de haberse implementado, habrían incentivado y/o maximizado el apoyo del FAC. Entre ellas cabe mencionar el hecho de que, desde el inicio se podría haber considerado que la lucha contra la anticorrupción es un sistema integrado por una cantidad de instituciones, y no limitar la incorporación de otras entidades, como la Contraloría General de la República o el Ministerio de Educación, poniendo un mayor énfasis en la prevención.

Otro elemento que hubiera marcado una notable diferencia, es el haber contado desde el comienzo con un diagnóstico de la corrupción en Nicaragua (actualmente en elaboración), que permitiera establecer una Línea de Base para la definición de indicadores, monitoreo y seguimiento, facilitando además visualización de resultados e impactos. Dicho diagnóstico debería haber servido además para concebir una verdadera Estrategia de País y un Plan de

Transparencia y Gobernabilidad a largo plazo, elaborado con participación de todos los sectores del país, y que respondiera de manera clara a una voluntad política de lucha contra la corrupción y no necesariamente a la demanda de los países donantes.

La dinámica de integración y colaboración con la sociedad civil en la Fase Puente, es también otra oportunidad perdida. Para la Fase III se espera una mayor participación e interés de la sociedad civil en la realización de auditorías sociales y en la prevención de la corrupción, acciones que posiblemente serán coordinadas desde la Oficina de Ética Pública.

Datos de contacto

Camilla Helgo Fossberg. Primer Secretaria Real Embajada de Noruega. Agencia Líder del Fondo Anticorrupción. Tel. (505) 22664119. Email: che@mfa.no

Julio González. Coordinador del FAC. Tel. (505) 2264721/22664416. Email: jgonzalez@pgr.gob.ni

Abstract

Este documento analiza los logros y los fallos del Fondo Anti-Corrupción (FAC), un programa de la cooperación internacional en Nicaragua, liderado por Noruega en implementación en sociedad con el gobierno nacional. El FAC, ejecutado desde el año 2002, ha tenido objetivos ambiciosos: disminuir la corrupción y promover la integridad y la transparencia en el sector público y en la ciudadanía, para lograr una mayor gobernabilidad y crecimiento económico en el país. Los éxitos del Fondo hasta el momento han sido suficientes para mantener los actores locales interesados en su continuación. Sin embargo, la revocación, en 2009, de la sentencia de Arnoldo Alemán, ex-presidente del país acusado de diferentes actos de corrupción, ha significado un golpe no solo para la sociedad nicaragüense como también para el FAC, que empieza ahora un proceso de diseño de su próxima fase.



CMI CHR.
MICHELSEN
INSTITUTE

www.U4.no

U4 - CMI
Jekteviksbakken 31
5006 Bergen
NORWAY
U4@U4.no