

Transparencia y buenas prácticas para evitar la corrupción en el marco de procesos de prestación de ayuda humanitaria

INTRODUCCIÓN

Desde 2005, Transparencia Internacional ha trabajado de forma directa con actores claves para comprender, prevenir y mitigar los riesgos de corrupción que existen en las operaciones humanitarias y ayudar a garantizar que los recursos cumplan con los objetivos trazados.

Transparencia Internacional (TI) define la corrupción como “el abuso del poder confiado para beneficio privado”. En el caso de la asistencia humanitaria, los recursos se confían a organizaciones, incluidos gobiernos nacionales y locales, organizaciones intergubernamentales, ONG y comunidades locales, específicamente para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por crisis y restaurar su dignidad.

Resulta esencial que los millones de dólares comprometidos en los esfuerzos de ayuda humanitaria para Venezuela lleguen a los más necesitados, y no sean desviados o mal utilizados por grupos de poder o al margen de la legalidad en el territorio venezolano.

La corrupción siempre es un riesgo. Sin embargo, no puede ser una excusa para impedir la llegada de la ayuda humanitaria - necesitada con urgencia por los más vulnerables en Venezuela- la cual se debe distribuir mediante un proceso coordinado y transparente, que asegure el cumplimiento de sus fines.

Riesgos de corrupción en ayuda humanitaria

Cuando hablamos de ayuda humanitaria, nos referimos a mucho dinero que se debe concretar en productos que lleguen rápidamente a personas en situación de riesgo de vida con necesidades perentorias. Aun en medio de esta dramática situación, existe gente dispuesta al abuso y el delito con el dinero, los bienes o servicios de la ayuda humanitaria de distintas maneras, entre otras:

- 1) Desvío de la ayuda en dinero o especies
- 2) Venta de la ayuda
- 3) Uso político de la ayuda
- 4) Agresión contra socios para silenciar abusos o delitos
- 5) Apropiación de intereses en colocación del dinero
- 6) Cobro de comisiones para asignar contrataciones de servicio
- 7) Sobreprecios

1 FACTORES QUE CONDUCEN LA CORRUPCIÓN

- 1.1 **El motivo:** puede incluir necesidad financiera o simple codicia, presiones sociales y económicas, o extorsión y amenazas físicas.
- 1.2 **Los “guardianes”:** que controlan el acceso a los recursos de ayuda o a los beneficiarios (como los funcionarios de aduanas, la policía, las autoridades locales, las milicias, los líderes tradicionales o el personal y los voluntarios contratados localmente) no pueden ganar un salario digno y, por lo tanto, racionalizan complementar sus escasos ingresos mediante sobornos. Las comunidades beneficiarias pueden ver estos recursos como “dinero extranjero” de donantes ricos y, por lo tanto, sienten poca responsabilidad fiduciaria o sobre el control efectivo del uso de la ayuda.
- 1.3 **La oportunidad:** aborda el cálculo del riesgo del potencial perpetrador de corrupción. Si, por ejemplo, los controles administrativos se debilitan debido a la presión para entregar la ayuda rápidamente, si las auditorías y el monitoreo del programa son insuficientes y superficiales, o si a los informes de corrupción no se les da rápido seguimiento, no son investigados y no se aplican sanciones, la percepción de que las prácticas corruptas probablemente quedarán impunes hace que sea más probable que vuelvan a suceder.

2 RECOMENDACIONES A DONANTES Y SOCIOS IMPLEMENTADORES

2.1. Desarrollo de estrategia anticorrupción multienfoque

- Asegurar que las comunidades puedan participar y brindar retroalimentación en todas las etapas de la intervención humanitaria, a través de un enfoque proactivo para ayudar a la transparencia de la información.
- Realizar auditorías que vayan “más allá del rastro del papel” y aumentar el monitoreo de campo.
- Responder con prontitud a los posibles riesgos de corrupción, incluidas las investigaciones y las sanciones apropiadas.

2.2. Compromiso con las comunidades afectadas

- Usar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mantenerse en contacto con las comunidades, enviar información de alerta temprana directamente a los teléfonos móviles de las personas a través de mensajes masivos y uso de las redes sociales para mejorar el acceso de las personas a la información.
- Continuar realizando consultas directas e informando a las personas sobre sus derechos a través de foros públicos y diálogos directos cara a cara, particularmente para aquellos que no tienen acceso a teléfonos móviles y en áreas con altos niveles de analfabetismo.
- Involucrar a las comunidades afectadas en el monitoreo de riesgos de corrupción, con organizaciones locales de la sociedad civil que brindan capacitación y orientación. Esto podría aumentar la propiedad comunitaria de los programas de ayuda y reducir los incentivos para el comportamiento corrupto.

2.3. Uso de nuevas tecnologías para incrementar la efectividad del programa

- Mapear emergencias, evaluar necesidades y monitorear proyectos a través de aplicaciones móviles e informes vía mensajes de celular del personal o, si no hay señal, los datos se registran por teléfono y luego se transfieren a una computadora.
- Publicar ampliamente la información sobre ayuda y comparar los proyectos planificados con datos abiertos de gobiernos, donantes, investigadores y organizaciones no gubernamentales.

3 CANALIZACIÓN DE LA AYUDA A TRAVÉS DE LAS ONG

Las ONG han asumido un papel cada vez más destacado como implementadores de asistencia para el desarrollo en los últimos años. Es más probable que sean convocadas cuando la ayuda se canaliza en contextos caracterizados por una gobernabilidad débil y a veces, corrupción generalizada. Los estados frágiles y en transición suponen contextos de riesgo particularmente elevados.

A medida que los recursos se canalizan a través de las ONG, se espera que las organizaciones demuestren que están utilizando sus recursos de una manera eficiente, responsable y transparente. Sin embargo, como entidades privadas, las ONG no están sujetas a los mismos mecanismos de integridad formal que se aplican a las instituciones estatales, incluyendo organismos de supervisión internos o externos (Trivunovic et al. 2011). En el sector sin fines de lucro, la rendición de cuentas se aplica principalmente a través de mecanismos de autorregulación, normas y procedimientos internos e integración en marcos legales más amplios para frenar el fraude y la corrupción. Estos mecanismos deben ser cuidadosamente evaluados en términos de su efectividad en la gestión de riesgos de corrupción.

4 INSERCIÓN DE CLÁUSULAS ANTICORRUPCIÓN EN ACUERDOS DE COOPERACIÓN

Las cláusulas anticorrupción explican el comportamiento esperado de aquellos comprometidos con la agencia de desarrollo (o agente implementador) y envían una fuerte señal con respecto al compromiso de la agencia de luchar contra la corrupción.

Muchos donantes utilizan la misma cláusula para asistencia técnica, programas de subvenciones y contribuciones, independientemente de los niveles de corrupción en el país beneficiario (Martini 2013). Sin embargo, en entornos altamente corruptos, estas cláusulas también acompañadas por otros mecanismos como evaluaciones de riesgo de corrupción y esquemas de debido proceso. Adicionalmente, estas cláusulas anticorrupción a menudo incluyen de sanciones predeterminadas y otros mecanismos de control interno y externo (Martini 2013).

Se ha argumentado que las cláusulas anticorrupción pueden ser más efectivas cuando indican acciones específicas y están acompañadas de otros mecanismos dirigidos a mejorar la integridad, incluyendo (Martini 2013):

- Medidas para monitorear el uso de fondos.
- Sanciones claras y predefinidas.
- Mecanismos de denuncia y protección al denunciante.

5 MÁS INFORMACIÓN PARA MAYOR TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCIÓN ANTICORRUPCIÓN

La información que un país receptor tiene sobre la ayuda es usualmente muy pobre (Moon y Williamson 2010). La poca información sobre las ayudas implica que los gobiernos receptores deben tomar decisiones presupuestarias basadas en información incompleta, socavando todo el ciclo presupuestario. (Moon y Williamson 2010).

Una de las formas con la que los países podrían mejorar el monitoreo a escala nacional de las entradas y salidas (o fugas) de la ayuda humanitaria es a través del establecimiento de agencias de cooperación centralizadas. Por ejemplo, en Ecuador, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es un organismo público que se encarga de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional para la ayuda humanitaria que Ecuador recibe. Planifica e implementa políticas, estrategias y acuerdos, y supervisa y evalúa la implementación de ayudas en Ecuador. Sin embargo, esto se revierte en limitación a los derechos de libertad de acción de las ONG y a un control político por parte del gobierno. Del mismo modo, la agencia de cooperación colombiana, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, creada en 2011, gestiona y coordina la ayuda, tanto la que da como la que recibe. Sin embargo, no hay una evaluación sobre si el establecimiento de una agencia de este tipo tiene un impacto medible en la mejora de la transparencia y vigilancia.

Muchos donantes también se están enfocando en el área de la **rendición de cuentas participativa**. Los expertos han argumentado que los donantes deben alentar a los receptores a involucrar de forma activa a grupos de interés nacionales en el diálogo sobre casos concretos de corrupción (De Vibe et al. 2013). Por ejemplo, los donantes pueden alentar a los gobiernos a compartir informes de auditoría con los parlamentos, permitiendo a la sociedad participar en las discusiones de los casos y para monitorear el seguimiento (De Vibe et al 2013).

5.1. Requisitos para procesos sancionatorios

También deben existir mecanismos apropiados para **sancionar el uso indebido de los recursos para el desarrollo**. Existe un consenso en que los casos detectados de corrupción interna deben investigarse y sancionarse adecuadamente, por ejemplo, mediante un sistema creíble y justo de medidas disciplinarias internas.

Un caso del 2009 relacionado con la ayuda en Zambia proporciona una idea del tipo de actividad que se espera de los receptores de la ayuda tras un escándalo de corrupción. Se reveló que de 2006 a 2009,

US\$ 7,7 millones en el presupuesto del Ministerio de Salud no pudieron ser contabilizados (De Vibe et al. 2013). Esto se debió a un gran esquema corrupto que involucró pagos diarios a funcionarios de alto nivel en cursos de formación y talleres que no se llevaron a cabo. El dinero que se perdió incluía recursos de fondos colectivos y apoyo presupuestario proporcionado por los donantes. Como resultado, los donantes involucrados y el gobierno de Zambia aceptaron y firmaron el Plan de Acción de Gobierno, que requería una serie de actuaciones por parte del gobierno, tales como: el reembolso de cualquier fondo de donantes robado; auditorías financieras, de sistemas y de contrataciones del Ministerio de Salud; y el enjuiciamiento de los funcionarios involucrados. Sin embargo, debido a cuestiones de voluntad política y falta de coordinación y cooperación entre diferentes agencias de gobierno, hubo un retraso sustancial y la verificación final no se concluyó sino hasta 2012.

6 MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA FINANCIERA

Confiar solamente en los sistemas y procedimientos de gestión pública financiera del país receptor de la ayuda, plantea dudas sobre la robustez de tales sistemas y su capacidad para evitar la corrupción y cumplir con los objetivos (De Renzio 2006).

Por ejemplo, existieron algunas preocupaciones sobre los procesos de auditoría del sistema de gestión pública financiera en Tanzania. Jansen (2009) argumenta que una de las razones por las que la agencia de ayuda noruega no descubrió cuánto dinero era mal administrado por el destinatario es porque confiaron en el propio sistema de auditoría del ministerio.

Los enfoques para gestionar los riesgos identificados pueden incluir iniciativas de desarrollo de capacidades, provisión de salvaguardias, requerimiento de acciones a ser tomadas por el país receptor antes de la provisión de apoyo presupuestario, así como un acuerdo sobre el curso de acción que se tomará en caso de incumplimiento e intervenciones conjuntas con otros donantes (DFID 2011).

No obstante, los estudios sobre los éxitos de tales reformas han tenido resultados mixtos (De Renzio 2006). Algunos estudios han apuntado al diseño de programas de reforma de la gestión pública financiera apoyada por donantes. Estas reformas prestan mucha atención a soluciones técnicas complejas **en lugar de abordar las limitaciones en términos de capacidad, incentivos y factores de economía política** (De Renzio 2006). Por lo tanto, se necesita un enfoque más integral que tenga en cuenta factores políticos y de gobernanza.

7 MONITOREO COMUNITARIO DE LA AYUDA HUMANITARIA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIO

Los mecanismos sociales de rendición de cuentas, como el monitoreo comunitario, tienen como objetivo mejorar la calidad y el desempeño de un servicio o proyecto, para empoderar a las comunidades locales y mejorar la participación ciudadana mediante la **creación de un canal para que los bene-**

ficiarios expresen sus inquietudes, brinden comentarios constructivos y señalen delitos y abusos.

En las últimas décadas, se ha desarrollado un número significativo de herramientas, que van desde la simple caja de sugerencias hasta los esquemas de auditoría social y herramientas de monitoreo, que se basan en soluciones tecnológicas (como las notificaciones por SMS y las encuestas).

Se debe tener en cuenta varios elementos para crear un entorno favorable a que las comunidades participen, especialmente en situaciones de emergencia. La elección del mecanismo de monitoreo debe depender del servicio / proyecto monitoreado, así como del contexto específico, incluidas las estructuras locales de poder económico y político, los riesgos potenciales y otros factores. Las iniciativas de monitoreo comunitario deben tener una voz y un liderazgo coherentes para movilizar a los ciudadanos, asegurar la implementación adecuada del proceso de monitoreo y llevar a cabo la defensa necesaria. Para permitir una amplia participación, es esencial construir relaciones de confianza dentro de la comunidad. La confianza entre los ciudadanos y las autoridades monitoreadas también es importante ya que facilita el acceso a la información y las actividades de seguimiento.

7.1 Lecciones aprendidas e incentivos para la participación

7.1.1 Recursos y capacidad

Los mecanismos de monitoreo comunitario deben incluir recursos y tiempo suficientes para recopilar y analizar adecuadamente los datos. Es importante permitir la flexibilidad, al mismo tiempo que se intenta cumplir con los plazos establecidos para evitar frustraciones. Encontrar un equilibrio entre la eficiencia y la discusión grupal es importante (ALNAP / URD 2009).

La recopilación de pruebas sólidas y datos sistemáticos son la base de muchas iniciativas de rendición social de cuentas y las comunidades necesitan obtener la experiencia necesaria para comprender la información y los obstáculos específicos que pueden enfrentar. Además, **el acceso a la información es crucial para el monitoreo comunitario** y, a menudo, representa un problema. Un gran número de países aún no ha adoptado una ley de “derecho a la información” y, entre los Estados que legalmente conceden a sus ciudadanos acceso a la información, muchos no implementan la ley de manera adecuada. Además de la falta de voluntad política, los gobiernos a veces tienen una capacidad limitada para divulgar información oficial, que es a menudo el caso de los gobiernos locales (PG Exchange). Las iniciativas internacionales de transparencia han demostrado que es importante apoyar las capacidades tanto de la demanda como de la divulgación, fortaleciendo a los que solicitan información y a las instituciones que deben ser transparentes (Schouten, 2011).

7.1.2. Lección aprendida específicamente sobre ayuda humanitaria

Aunque muchas de las herramientas de monitoreo son similares, los países que necesitan ayuda humanitaria experimentan desafíos y limitaciones únicos.

Una preocupación central con respecto a la participación de la comunidad en situaciones de emergencia es que requiere demasiado tiempo. Sin embargo, los expertos comentan que la presión del tiempo no tiene por qué ser un obstáculo. Saber encontrar los intermediarios y los métodos adecuados para generar confianza es aún más crucial. **El tema de la seguridad y protección de la población es particularmente importante en contextos de emergencia. Las organizaciones humanitarias deben evaluar el efecto de su presencia y actividades en las comunidades así como garantizar que existan estructuras de confidencialidad para permitir la participación de la comunidad.**

Las crisis humanitarias tienen un impacto considerable en las estructuras sociales y las características físicas y pueden afectar profundamente la capacidad de los ciudadanos para participar. Las personas podrían haber sido lesionadas o desplazadas, ciertos lugares pueden estar fuera de alcance y el trauma psicológico o el colapso social podrían limitar la voluntad de los ciudadanos de participar en cualquier ejercicio comunitario.

Se puede encontrar información más detallada en [ALNAP / URD Factors Affecting Participation in Humanitarian Responses](#)

https://www.urd.org/IMG/pdf/MP_GB_CHAPITRE2.pdf

8 MEDIDAS, PRÁCTICAS Y HERRAMIENTAS DE MITIGACIÓN

8.1 Ejecución del programa: ¿directo o a través de intermediarios?

8.1.1 Ejecución directa

En reconocimiento de los riesgos en cada entorno operativo, algunas organizaciones internacionales han optado por realizar solo la ejecución directa o reducir su número de socios locales, trabajar más con organizaciones comunitarias o reducir la cobertura geográfica. Estas modalidades de trabajo y asuntos de escala parecían ser fundamentales para la forma en que las organizaciones enfocan la integridad de la ayuda. Este informe no discute ni justifica que una forma particular de programación sea claramente menos propensa a los riesgos que otra, pero varios encuestados notaron **la tensión entre la expansión y la cobertura y la capacidad de administrar recursos**, por ejemplo. Varios notaron también -y otras investigaciones también han encontrado- **que cuanto más larga es la cadena de contratación (lo que resulta en múltiples socios subcontratados) mayores son los riesgos y los desafíos para mitigar la corrupción** (Steets et al., 2016).

8.1.2 Alianzas con ONG

En Somalia, por ejemplo, donde hay una modalidad de gestión remota bien establecida y donde muchos no somalíes trabajan desde Kenia, el desarrollo de alianzas sólidas y de apoyo es clave para gestionar los riesgos de corrupción. Sin embargo, muchas de las alianzas identificadas durante el estudio fueron de una naturaleza más instrumental. El estudio de caso identificó a algunos actores que han desarrollado una metodología sofisticada para la selección de sus posibles socios, basándose en una serie de preguntas clave que deben plantearse antes de entrar

en cualquier relación de asociación, pero muy pocos hacen referencia o aplican criterios para cuestiones de integridad.

El elemento más crítico sigue siendo la capacidad de triangular información en contextos donde existe una cierta competencia entre los actores internacionales para identificar socios adecuados y, cuando sea posible, las estructuras de implementación buscan fondos para garantizar su estabilidad y crecimiento institucional. Por ejemplo, en Somalia, las redes de información independientes se perciben como claves para administrar de manera efectiva las operaciones a distancia. Un empleado de una ONG internacional, con sede en Nairobi (de nacionalidad europea) se refirió a la extensa red de contactos somalíes que había desarrollado a lo largo del tiempo, destacando que esta era una estrategia deliberada de su parte, que le permitía triangular todo tipo de información desde la situación de seguridad hasta el precio de la información. **Su lema personal era “siempre considere que su primera elección de información es falsa o incompleta”** (Entrevista, 2/2/2016). Los encuestados consideraron que la confianza exclusiva de los funcionarios internacionales en su propio personal nacional o principal socio contratante para obtener información, estaba asociada a riesgos de corrupción.

8.1.3 Aliados del sector privado

Hay un gran número de contratos comerciales en entornos humanitarios, donde un aspecto del programa humanitario lo lleva a cabo una empresa privada con fines de lucro. Los procesos de selección que se han establecido en los diferentes contextos estudiados tienen en común que pasan por procesos de precalificación con diferentes niveles de sofisticación (según el tamaño del contrato y si son proveedores internacionales, nacionales o locales). Los oferentes deben tener registros limpios y estar inscritos como una empresa comercial. En contextos donde no hay muchas empresas capaces de responder a las ofertas, se debe gestionar el riesgo de situaciones monopólicas u oligopólicas o posibles conflictos de intereses.

Las alianzas con empresas privadas, en particular con las de telecomunicaciones y del sector bancario formal e informal, así como con redes de tiendas que deben ser preseleccionadas en el contexto de programas basados en dinero en efectivo, son cada vez más evidentes. Estos pueden ser actores eficaces y eficientes si se establece el tipo correcto de acuerdos para proteger la naturaleza y principios de la ayuda humanitaria.

8.2 Monitoreo y evaluación

Las actividades de monitoreo y evaluación (M&E) se consideran **clave para mejorar la calidad del programa, los estándares, el aprendizaje y la rendición de cuentas, así como para detectar la corrupción**. Algunas organizaciones han reconocido la necesidad de aumentar significativamente las inversiones en esta fase del ciclo del programa mientras trabajan en condiciones operativas complicadas. Los donantes también han aumentado las presiones para ver los informes de M&E, incluyendo específicamente dónde se aplican las prácticas de gestión remota. Dicho esto, la investigación confirma que existe una “brecha de monitoreo” debido a las restricciones de acceso, incluida la dificultad para identificar a los aliados que tienen

tanto el acceso como la capacidad requerida para llevar a cabo el monitoreo según un estándar confiable (Ver: Risk Management Unit-Afghanistan (2015) 'Third Party and Collaborative Monitoring: Findings, Opportunities and Recommendations', RMU Report, UN; and Steets et al, 2016). Los problemas incluyen la incapacidad para recopilar datos de buena calidad, comunicación deficiente con socios implementadores, número insuficiente de monitores femeninos e informes de calidad deficiente.

Para abordar los desafíos, diferentes agencias de M&E han iniciado diferentes mecanismos internos de monitoreo y aprendizaje para identificar formas de acceso a mejor información general en estos contextos difíciles y para aumentar la información sobre riesgos de corrupción específicamente. Estas incluyen unidades de monitoreo, evaluación, responsabilidad y aprendizaje, unidades internas de riesgo y cumplimiento, centros de llamadas, imágenes satelitales y otras herramientas. Como ejemplo, un encuestado que trabaja para una agencia de la ONU con sede en Somalia, al tiempo que proporcionó varios ejemplos de corrupción de los que era consciente, también afirmó: **“Aunque el desvío sigue ahí, parece que hay esperanzas de mejorar debido a la Unidad de Gestión de Riesgo, la lista negra de varias ONG locales y un mayor monitoreo”**. Además, afirmó que “el uso de tarjetas de datos biométricos, transferencias de efectivo a través de teléfonos móviles, un mayor monitoreo y uso de imágenes satelitales para la rehabilitación de activos son mecanismos útiles para reducir la corrupción” (Somalia report, Interview, 19/5/2016).

Para evitar la primacía de la confianza exclusiva en la capacidad de monitoreo de su propio personal o socio, **la identificación independiente y la validación de la información de monitoreo se han convertido en una prioridad para las agencias de ayuda** y los donantes en Somalia y Afganistán (países que formaron parte del estudio de casos). El **monitoreo de terceros denominado (TPM)** es cada vez más utilizado por las agencias humanitarias y en estos contextos son percibidos por algunos como el nuevo “estándar de oro” (Steets et al., 2016). Sin embargo, la práctica no está exenta de desafíos debido a preocupaciones de calidad y porque los TPM a menudo enfrentan las mismas restricciones de acceso y seguridad que las agencias, y también pueden estar bajo las mismas presiones sociales que influyen en la toma de decisiones corrupta. Por ejemplo, la evidencia sugiere que los informes de monitoreo pueden basarse en información muy limitada (debido a que los viajes se acortan o los formularios de la encuesta se llenan en los centros regionales sin que se visiten los sitios del proyecto), a los monitores se les puede ofrecer el pago de buenos informes alternativamente, el monitor puede exigir un soborno o favores a cambio de un informe positivo (Steets et al., 2016).

8.3. Comunicación con las comunidades

El Manual de Prevención de la Corrupción en Operaciones Humanitarias de Transparencia Internacional concluye que “la exposición a la corrupción disminuye a medida que aumenta la participación de la comunidad en el análisis, la respuesta y la evaluación”.

En los estudios de caso, los entrevistados confirmaron que establecer un diálogo con las comunidades, las poblaciones afectadas y no afecta-

das, no solo resultó útil para la implementación efectiva y la probabilidad de éxito del programa, sino que también permitió una mayor aceptación por parte de la comunidad de las organizaciones que trabajan allí. Sin embargo, el vínculo entre la rendición de cuentas a poblaciones afectadas (AAP) y corrupción es complejo y **rara vez las comunidades, especialmente las que reciben asistencia, informan directamente sobre prácticas corruptas**. Un estudio de caso reciente de tres países sobre los mecanismos de retroalimentación de los beneficiarios en entornos inseguros encontró que los mecanismos de retroalimentación de los beneficiarios no se utilizan para informar sobre la corrupción, a pesar de que es un objetivo común del establecimiento de dichos mecanismos (Ruppert et al., 2016). Esto probablemente se deba al **temor a represalias** por hablar en contra de miembros influyentes de la comunidad involucrados en prácticas corruptas (ibid.). Significa que **las agencias de ayuda y los donantes deben ser proactivos y utilizar los comentarios de la población local como un medio para aumentar el conocimiento sobre los riesgos y potenciales prácticas corruptas**, reconociendo que, en cualquier caso, dicha retroalimentación tiene múltiples impactos positivos, incluso en la calidad del programa.

En Somalia, las personas afectadas y las organizaciones de ayuda tendieron a tener las opiniones más positivas de las organizaciones cuyo personal superior (somalí o internacional) pudo visitar los sitios del proyecto y hablar directamente con la gente, las autoridades y el personal locales, en contraste con aquellos cuyo personal superior rara vez les visitó. Se consideró que estas organizaciones tenían más probabilidades de abordar los problemas de corrupción (control de acceso, favoritismo del clan, desviación), así como la calidad del programa. El establecimiento de personal dedicado a la rendición de cuentas también es evidente en Somalia.

La función del **oficial de rendición de cuentas es diferente a la de un oficial de M&E y debe mantenerse separada**. M&E tiende a ser impulsado por métodos y habilidades cuantitativas, mientras que la rendición de cuentas está más relacionada con el diálogo, la comunicación y la comprensión de los problemas planteados por las poblaciones locales y los beneficiarios. Es posible mediante contacto telefónico y discusiones cara a cara en áreas programáticas con la comunidad local. Incluye la organización de reuniones en ubicaciones de campo y la disposición para conocer gente según sea necesario. Este problema se ilustra en la siguiente perspectiva desde Somalia, donde un miembro de un comité de campamentos de desplazados internos en Mogadishu dijo: **“para cambiar las cosas, las ONG deben crear una oficina independiente a la que las personas puedan presentar sus quejas. Ninguna ONG debe estar dominada por una persona o por un clan** (Somalia report, Interview, 26/02/2016).

En Guinea, era importante atraer a científicos sociales y especialistas en comunicación social para elaborar la manera adecuada de establecer comunicación con las comunidades. Los actores de ayuda, que se concentraron en la respuesta médica (el trabajo de los Centros de Tratamiento del Ébola) tardaron un tiempo en darse cuenta de que estos centros

reflejaban una crisis mucho más profunda en la que la comunicación con la población y un entendimiento de las opiniones locales sobre la epidemia y su respuesta fueron esenciales.

El uso de los medios locales también puede ayudar a combatir los rumores o percepciones de corrupción sin fundamento, por ejemplo, **haciendo más obvios los fundamentos de los programas, explicando la forma en que fueron diseñados y mejorando la transparencia en los derechos de los beneficiarios**. En Guinea, las radios locales, dirigidas por el personal local y dando voz a la población y los líderes locales, fueron útiles para combatir los rumores negativos sobre la epidemia, el tratamiento y los actores de la ayuda, incluida la lucha contra las percepciones de que los actores estaban en Guinea para hacer dinero a través del “negocio del ébola”. Los medios de comunicación locales también resultaron ser esenciales para facilitar el trabajo de los equipos móviles involucrados en la identificación de pacientes, la recopilación, el seguimiento de casos y para entierros seguros y dignos.

9 UN MECANISMO PARA VENEZUELA EN 4 FUNDAMENTOS Y 5 ETAPAS

El abuso, desvío y robo de la ayuda humanitaria lo realizan miembros inescrupulosos del proceso, no se trata de extraños o personas ajenas a la situación de profunda necesidad y crisis. Así lo muestran todos los casos conocidos.

Un mecanismo de transparencia y anticorrupción debería incluir todas las fases de la ayuda, así como todos los actores responsables de los recursos y de cada parte del proceso. Es decir, desde la aprobación de los recursos por los donantes hasta los individuos receptores de la ayuda. Entendiendo que Venezuela es receptora de ayuda, la siguiente propuesta se concentra en los requerimientos de protección de corrupción desde el momento en que la ayuda entra en territorio venezolano o desde que es recibida por algún ente público o privado.

Los obstáculos y prohibición por parte del gobierno y demás poderes públicos, para la entrada y distribución de la ayuda humanitaria, atentan contra la transparencia, las garantías de uso apropiado y la entrega efectiva del material humanitario.

En este sentido, el contexto de abierta hostilidad por parte de factores de poder en Venezuela hacia el proceso de ayuda humanitaria genera la necesidad de máxima confidencialidad para la protección de los participantes y del proceso mismo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en términos generales, la confidencialidad suele dificultar procesos necesarios de auditoría, debilitando la transparencia. Así, un riesgo que atenta contra la integridad y efectividad del proceso de prestación de ayuda humanitaria es la falta de información completa, confiable e independiente sobre toneladas del material, cantidades, responsables, sistema de distribución, población objetivo y demás datos esenciales para la transparencia y correcta conclusión del proceso humanitario. De esta manera, un programa de protección de ayuda humanitaria debe construirse con base en cuatro fundamentos:

TRANSPARENCIA

RENDICIÓN
DE CUENTAS

PRÁCTICAS
ANTICORRUPCIÓN

PROCESOS
SANCIONATORIOS

A su vez, los cuatro fundamentos deben concretarse en **cinco etapas**:

PRIMERA ETAPA

Análisis de riesgos procesos estructurales de la AH:

La primera etapa resulta fundamental porque de su correcta configuración dependerá el éxito de toda la estrategia anticorrupción. Durante esta fase se analizan los riesgos, oportunidades y tipos de abuso o delitos que se podrían producir en cada fase del proceso, analizando quiénes participarán en su totalidad a través de la conformación de alianzas, identificación de proveedores, mecanismos de control de inventarios, selección de canales y medios de ejecución. También en esta fase se confirma la efectividad y probidad de los actores a través de métodos que garanticen su integridad. Al mismo tiempo se adecuarán las acciones al ambiente de dificultad que impera en Venezuela y la consecuente hostilidad del Ejecutivo nacional hacia la prestación de la ayuda humanitaria. Un mínimo recomendable es:

- a) **Definir el rol, alcance y responsabilidades de cada participante** en el proceso de AH. Eso incluye especificar cada punto para quienes asumen las labores de dirección estratégica, logística y control de inventarios, proveedores de servicios, voluntarios y hasta los beneficiarios.
- b) **Criterios de la distribución de la AH.** Por mucha ayuda que se reciba no va a alcanzar para todos los sectores con necesidades. Esto obliga a definir con prudencia y mucho detalle las características de los sectores beneficiarios o receptores de ayuda. Estos criterios se deben adaptar a los diferentes tipos de ayuda (alimentos, medicamentos, equipos, etc.) deben ser de conocimiento público.
- c) Redacción de un **documento de compromiso de integridad**, en el que proveedores, aliados, voluntarios y todo participante se comprometa, con su firma, al cumplimiento de un comportamiento apegado a los principios, políticas y acuerdos de la entrega oportuna del beneficio a las personas que están dentro del criterio de preselección, a rendir cuentas a través de informes sobre la ejecución del programa y al estricto cumplimiento de los fines del proceso humanitario sin ningún tipo de desvío que amenace su integridad ni su finalidad.

SEGUNTA ETAPA

Sistema de información ¿abierto?

Cualquier programa de AH necesita un sistema de información, que en un país con garantías de respecto a la AH debería ser abierto, es decir, con información disponible en línea para todo el mundo. Si la seguridad no está garantizada, los responsables podrán decidir a quién dar acceso a la información.

Se trata de un sistema administrativo-financiero e informativo donde se cargue y mantenga actualizado: control de inventario, detalles de cada producto, procedencia, montos, cantidades, los presupuestos, proveedores de bienes y servicios, compras, contrataciones, canales de ayuda por región, municipios, zonas o sectores, voluntarios, alianzas, acuerdos con ONG, criterios de selección de participantes, beneficiarios, sus roles en el proceso, poblaciones objetivo, protocolos de seguridad, registro de dinero (recibido y ejecutado)

lugares de distribución de la ayuda y demás datos relevantes que formen parte integral del proceso humanitario. Todo ello con el fin de evitar ambigüedades en materia de alcance y responsabilidades en el manejo del material y disminuir el riesgo de arbitrariedad en su distribución. Por ejemplo, Transparencia Venezuela tiene conocimiento de un audio que provino de un diputado de la Asamblea Nacional por el estado Lara, hablando abiertamente de hacer proselitismo político con la ayuda humanitaria.

Se recomienda incluir la actualización y visibilizar el censo de pacientes y necesidades elaboradas por asociaciones de pacientes para que tengan los datos completos y visibles, así como el censo comunitario de pacientes que no forman parte de ninguna asociación, porque suelen ser los más vulnerables dada su invisibilidad.

TERCERA ETAPA

Canal de monitoreo de la ayuda:

Con el uso de tecnología será posible la supervisión en tiempo real de los procesos que implican la prestación de la ayuda, los directores del proceso de AH y los involucrados. En este sentido, deben establecerse canales seguros o cifrados de comunicaciones que pueden ser una aplicación para teléfonos inteligentes, buzón, WhatsApp, el mecanismo autónomo para denuncias de Transparencia Venezuela (aplicación Dilo Aquí), mensajes de texto para quienes no tienen teléfonos inteligentes, u otro mecanismo para quienes no tienen teléfono. Los administradores del canal deben llevar un registro de incidentes y casos que servirá para medir riesgos y adaptar los procesos para impedir que sigan ocurriendo. El canal debe apoyarse en capacitación para el monitoreo comunitario. Existen varios canales de denuncia en la sociedad civil y en el parlamento que podrían utilizarse mientras no se cuente con uno propio. El canal o medio escogido debe ser capaz de recibir inquietudes, comentarios constructivos o denuncias de delitos o abusos.

CUARTA ETAPA

Procesamiento de las denuncias

Esta fase del proceso debe contemplar tanto la atención y respuesta a la víctima frente a la irregularidad que se cometió, como la rectificación del mecanismo corrompido para que la falla o incentivo que condujo al acto corrupto sea corregido. Los tiempos de respuesta son críticos, por lo que se debe responder y atender con diligencia a cada una de las incidencias a través de procesos predeterminados.

QUINTA ETAPA

Monitoreo y evaluación independiente

Que, a través de mediciones, permita valorar la localidad del programa, así como su eficiencia, para que sirva de aprendizaje para detectar ineficiencias y corrupción. Las auditorías y evaluación las deben realizar profesionales distintos a los responsables de la ayuda.

REFERENCIAS

El presente documento fue elaborado con base en extracciones de las siguientes fuentes y elaboraciones a partir de ellas:

1. Wickberg, S. (2013). "Community monitoring of humanitarian aid and service delivery". Transparency International anti-corruption helpdesk, Berlin.
2. Transparency International (2016). "The humanitarian imperative: how curbing corruption can save lives (Policy Brief #01/2016)". Transparency International, Berlin.
3. Lindner, S. (2014). "Donor accountability mechanisms to curb corruption in aid". Transparency International anti-corruption helpdesk, Berlin.
4. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/donor-accountability-mechanisms-to-curb-corruption-in-aid>
5. Grünewald, F. y Harmer, A. (2017). "Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies: synthesis report. Transparency International, Berlin.
6. Preventing corruption in humanitarian operations: handbook of good practices <https://knowledgehub.transparency.org/product/preventing-corruption-in-humanitarian-operations-handbook-of-good-practices>
7. Community monitoring of humanitarian aid and service delivery <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/community-monitoring-of-humanitarian-aid-and-service-delivery>
8. Buenas prácticas en materia de mecanismos de denuncia comunitaria <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/good-practices-in-community-complaints-mechanisms> (attached the version in Spanish)
9. Regarding TI's work on the topic, there is the TI Humanitarian Aid Integrity Programme led by TI Kenia. You can find all the information on the program, timeline of its activities and outputs, news and several resources (including the Synthesis Report and the case studies in Afghanistan, Guinea, Lebanon and Somalia) on this link: https://www.transparency.org/whatwedo/activity/humanitarian_aid_integrity_programme
10. TI Norway have worked in partnership with the Red Cross on an e-learning course on Fighting Corruption in Humanitarian Aid. The e-learning course is free of charge and you can access it here: <http://transparency.no/in-english/>
11. On that website you can find more information on the project, tools and handbooks in English.
12. Other TI chapters such as Nepal, Pakistan, Kenia and Palestine have developed projects on the topic at the national level. TI Pakistan, for example, had a project with USAID to prevent corruption in USAID funding called 'Anti-Fraud Hotline'. More information here: <https://www.anti-fraudhotline.com/>
13. TI Nepal worked on the journey of international aid until its final destination and the risks of corruption along the way. More information here: <http://www.tinpal.org/events/integrity-in-post-earthquake-reconstruction-and-rehabilitation-iperr-program-launched-by-ti-nepal/>
14. <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/may/15/nepal-donations-corruption-aid-accountability-transparency-international>