

**INFORME SOBRE EL MARCO ANTICORRUPCIÓN DEL BANCO  
INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Presentado por:  
Dick Thornburgh  
Jorge Santistevan de Noriega  
Ronald L. Gainer  
Cuyler H. Walker

21 de noviembre de 2008

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Resumen de la historia y las responsabilidades del Banco Interamericano de Desarrollo .....	1
B.	Posibles efectos del fraude y la corrupción sobre las actividades del Banco para cumplir sus responsabilidades .....	2
C.	El Banco reconoce el problema que plantean el fraude y la corrupción.....	3
D.	El Banco y la formulación de medidas correctivas y preventivas para hacer frente a los problemas de fraude y corrupción.....	6
E.	Solicitud del Banco de que se revise su programa para abordar los problemas de fraude y corrupción .....	11
F.	Criterios del proceso de evaluación.....	13
II.	RESEÑA DEL MARCO ACTUAL DEL BID PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS DE FRAUDE Y CORRUPCIÓN .....	14
A.	Aspectos generales .....	14
B.	Reseña de las medidas correctivas internas del Banco .....	15
C.	Reseña de las medidas preventivas internas y externas del Banco .....	21
III.	COMENTARIOS SOBRE LAS OPERACIONES QUE SE LLEVAN A CABO EN EL MARCO ACTUAL .....	23
A.	Aspectos generales .....	23
B.	El programa correctivo del BID contra el fraude y la corrupción.....	26
1.	Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción.....	26
a.	Aspectos generales.....	26
b.	Composición del CSIFC.....	28
c.	Fuente de apoyo y credibilidad para la OII.....	30
2.	Oficina de Integridad Institucional .....	31
a.	Aspectos generales .....	31
b.	Posición institucional .....	32
c.	Imagen de la OII al interior del BID .....	33
d.	Responsabilidad de las investigaciones que no entrañan fraude y corrupción .....	36
e.	Capacidad para cumplir responsabilidades correctivas.....	40
f.	Relaciones con otras oficinas del Banco .....	52
g.	Relaciones con los Directores Ejecutivos .....	54
h.	Relaciones con otros bancos multilaterales de desarrollo .....	55
i.	Relaciones con organismos investigadores, fiscales y judiciales nacionales .....	55
j.	Dotación de personal y financiamiento.....	56
3.	Comité de Sanciones .....	58
a.	Aspectos generales.....	58
b.	Alcance de la autoridad del Comité de Sanciones.....	58

c.	Composición del Comité de Sanciones.....	59
d.	Reuniones y criterios para la toma de decisiones .....	60
e.	Sanciones posibles .....	61
f.	Carácter definitivo de las determinaciones .....	61
g.	Publicación de las determinaciones.....	62
h.	Resultados de la labor del Comité de Sanciones .....	63
C.	El programa preventivo del Banco contra el fraude y la corrupción .....	63
1.	Aspectos generales.....	63
2.	Actividades preventivas para proteger los fondos del Banco .....	64
a.	Adopción de un criterio de adquisiciones basado en el riesgo con salvaguardias fiduciarias .....	65
b.	Trabajo en colaboración entre las oficinas del Banco para proteger los fondos de la institución.....	66
c.	Trabajo en colaboración con otras instituciones financieras internacionales para proteger los fondos .....	67
3.	Actividades preventivas para promover la buena gobernanza en los países miembros.....	68
a.	Trabajo de buena gobernanza efectuado en colaboración entre las oficinas del Banco .....	71
b.	Trabajo colaborativo de buena gobernanza con la OEA, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales .....	72
c.	Coordinación general del Banco en cuanto a programas preventivos en los países miembros .....	73
IV.	RECOMENDACIONES .....	74
A.	Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción.....	75
1.	Suprimir la responsabilidad del CSIFC de supervisar el manejo de casos individuales y limitar su papel respecto de las operaciones de la OII y el Comité de Sanciones a cuestiones relacionadas con políticas y responsabilidades generales. ....	75
2.	Convertir la labor del CSIFC en una función de dirección, formulación y supervisión de políticas, en especial en materia de medidas preventivas. ....	76
3.	Cambiar el nombre del comité para reflejar su función de política. ....	77
4.	Emprender, como primera prioridad del comité, la preparación y aprobación de una estrategia global contra la corrupción para todo el Banco.....	77
5.	Concentrar el enfoque actual del comité en la coordinación de las diversas oficinas del BID que cumplen funciones relacionadas con el mejoramiento de las respuestas al fraude y la corrupción por parte del Banco y los gobiernos nacionales. ....	78
6.	Ajustar la composición del comité para que refleje su nueva función. ....	79
7.	Celebrar reuniones trimestrales, con la posibilidad de efectuar reuniones más frecuentes sólo de ser necesario. ....	79
8.	Mantener una relación interactiva informal entre la OII y los miembros del comité.....	80

9.	Considerar el establecimiento de un grupo de apoyo para facilitar la labor del comité.....	81
B.	Oficina de Integridad Institucional.....	81
1.	Sacar a la OII de la esfera de Oficina del Presidente y convertirla en una oficina de asesoría ejecutiva que continuaría dependiendo directamente del Presidente.....	81
2.	Reafirmar la relación de presentación de informes de la OII al Comité de Auditoría y, conjuntamente con el nuevo Comité Supervisor reestructurado, perfeccionar y regularizar las normas y procedimientos para informar a los distintos Directores Ejecutivos.....	83
3.	Aumentar la capacidad de la OII en relación con las prácticas de adquisición y formulación de proyectos del Banco.....	84
4.	Elaborar un sistema perfeccionado de ponderación de casos por la OII para facilitar la concentración en casos que puedan tener el mayor efecto de disuasión.....	85
5.	Implantar un procedimiento de preselección como parte del sistema de ponderación de casos, y aclarar que el principio de “tolerancia cero” no es incompatible con la necesaria preselección.....	87
6.	Aumentar las oportunidades para emprender investigaciones proactivas importantes con la implantación de un sistema más perfeccionado de detección de casos de posible fraude o corrupción por medio de “alertas” provenientes del seguimiento de la gestión de riesgos y otras técnicas sistémicas.....	88
7.	Ampliar la coordinación de la OII con la Auditoría General en torno a temas que incumban a ambas oficinas, sobre todo en relación con la disponibilidad de auditores forenses a los que pueda recurrir la OII para solicitar ayuda en tareas específicas.....	89
8.	Facilitar la coordinación de la OII con la Oficina de Gestión de Riesgo para incluir la evaluación de posibles problemas durante la consideración de préstamos con y sin garantía soberana por parte del Banco.....	90
9.	Tomar medidas que garanticen la dotación de personal que la OII requiera para cumplir las responsabilidades correctivas, proactivas y preventivas que tenga asignadas.....	90
10.	Considerar la utilidad de designar a funcionarios específicos del Banco en las Representaciones como punto centrales de contacto para brindar asistencia a la OII durante sus investigaciones en los países, facilitar el acceso de la oficina a fuentes de información en los países y fomentar las comunicaciones informales con funcionarios investigadores locales.....	91
11.	Explorar la posibilidad, en los casos en los que parezca posible desde el punto de vista práctico y político, de realizar investigaciones conjuntas con las autoridades investigadoras locales.....	92
12.	Aclarar la comprensión de las normas del Banco sobre la manera de informar a los imputados, las Representaciones del Banco y las autoridades nacionales sobre las investigaciones previstas o en curso, incluidas las normas que rigen los medios y el momento de transmitir esa información.....	92

13.	Elaborar un programa de revelación voluntaria diseñado específicamente para alentar a los prestatarios y los propios contratistas a revelar con prontitud sus acciones incompatibles con las prácticas autorizadas, a fin de reducir al mínimo el daño y disuadir las futuras conductas impropias. ....	93
14.	Reducir las preocupaciones relacionadas con las denuncias anónimas aclarando que es necesario considerar esa información y, al mismo tiempo, especificando los pasos que toma la OII antes de dar inicio a una investigación integral.....	94
15.	Mejorar la capacidad de la OII para brindar capacitación preventiva al personal del Banco, incluidas las Representaciones, así como para apoyar las iniciativas de ICS en materia de capacitación preventiva en las instituciones nacionales. ....	98
16.	Asegurarse de que la OII se someta a auditorías periódicas a cargo de la Auditoría General. ....	99
C.	Comité de Sanciones.....	99
1.	Ampliar la jurisdicción del Comité de Sanciones para incluir todos los asuntos relacionados con fraude y corrupción, incluidos los contratos con el sector privado y los contratos manejados directamente por el Banco.....	99
2.	Modificar la composición del Comité para incluir a personas ajenas al Banco que tengan una amplia experiencia en materia de adquisiciones en instituciones multilaterales en sus sedes u oficinas externas, así como experiencia en prácticas institucionales de sentencia o en otras áreas pertinentes. ....	101
3.	Asegurarse no sólo de que los funcionarios del BID que se designen para formar parte del comité tengan el nivel de antigüedad requerido para asumir esta responsabilidad y la experiencia necesaria en las áreas sustantivas que habitualmente se presentan a la consideración del comité, sino velar además por que sus principales responsabilidades en el Banco puedan ajustarse para permitirles dedicar el tiempo adecuado a los casos que considere el comité. ....	102
4.	Permitir al comité cumplir sus responsabilidades por medio de paneles de tres miembros (con al menos uno proveniente de afuera del Banco) cuya decisión constituya la decisión del comité en pleno. ....	103
5.	Designar a un alto funcionario del Banco, con experiencia en materia de adquisiciones o asuntos legales, como analista de casos para evaluar aquellos que se remitirían al comité y brindar asistencia a éste en su labor. ....	103
6.	Autorizar al Analista de Casos a recomendar al Comité de Sanciones la sanción adecuada en un caso objeto de impugnación, e igualmente, en un caso sin impugnaciones en el cual el imputado resuelva no responder a la acusación, para despachar el asunto en forma sumaria y de conformidad con las normas del Comité para establecer sanciones adecuadas. ....	104
7.	Autorizar al Analista de Casos, en las instancias en que así parezca procedente, a imponer la retención provisional de nuevos desembolsos de fondos en un caso que se remita a consideración del Comité. ....	105
8.	Brindar al imputado la opción de tener una audiencia sobre las acusaciones únicamente en caso de que el Departamento Legal, en razón de	

	circunstancias inusuales, determine que sería aconsejable proceder de esa forma y comunique su determinación al Comité de Sanciones.....	106
9.	Formular normas para seleccionar, entre un número de posibilidades, sanciones adecuadas que reflejen la naturaleza y gravedad de las transgresiones y fomenten un nivel de disuasión útil. ....	106
10.	Velar por la amplia publicación de las decisiones del comité, así como de las sanciones impuestas, a fin de aprovechar su valor de disuasión.....	107
11.	Aprovechar los avances alcanzados en la armonización de los procedimientos que siguen los bancos multilaterales de desarrollo para investigar y sancionar los actos de fraude y corrupción, con el objetivo de que, a la postre, los bancos multilaterales de desarrollo participantes respeten las exclusiones que imponga cada cual.....	108
D.	Asuntos conexos.....	109
1.	Asegurar un claro respaldo del Directorio Ejecutivo al programa general del Banco contra el fraude y la corrupción.....	109
2.	Fortalecer las medidas dirigidas a reducir el fraude y la corrupción en los programas financiados por el Banco.....	110
a.	Implantar plenamente el programa de “alertas” y las recomendaciones que figuran en el documento “Alertas en las adquisiciones”.....	110
b.	Exigir que los oferentes certifiquen si alguna vez han sido sancionados por otro banco multilateral de desarrollo.....	111
c.	Exigir que los oferentes certifiquen si cuentan con un programa anticorrupción eficaz de un nivel superior al requerido actualmente. ....	111
d.	Exigir que los oferentes certifiquen que harán todo lo posible por ayudar al Banco y las autoridades nacionales a descubrir cualquier indicio de fraude o corrupción relacionado con el proyecto para el cual estén licitando. ....	111
e.	Establecer una base regularizada para suspender desembolsos a un gobierno si éste no logra garantizar un acceso razonable del Banco a las pruebas de fraude o corrupción, o hacer lo posible por ayudar a obtener tales pruebas, en un proyecto financiado por el Banco que esté ejecutándose en el país de ese gobierno. ....	112
f.	Aclarar los medios por los cuales el fraude, la corrupción, las violaciones de la ética y problemas similares pueden someterse a la atención del Banco.....	112
g.	Revisar las directrices para la protección de los denunciantes. ....	113
h.	Perfeccionar las normas y los procedimientos para remitir, en los casos razonablemente factibles, las conclusiones de la OII sobre posible conducta delictiva a los organismos nacionales encargados de aplicar la ley, a fin de facilitar la aplicación de las leyes nacionales. ....	114
i.	Elaborar normas y procedimientos para permitir a la OII cooperar, cuando se considere razonablemente viable, con los organismos nacionales de aplicación de la ley durante una investigación en curso. ....	115
j.	Alentar a otros bancos multilaterales de desarrollo a trabajar en cooperación para lograr una mayor armonización de sus procedimientos de investigación y sanción a fin de incrementar la estandarización de las prácticas internacionales y facilitar la posibilidad de futuras exclusiones aceptadas en todos ellos. ....	116
k.	Analizar la eficacia del marco de integridad que rige las operaciones del sector privado en el Grupo BID. ....	116

l.	Considerar la posibilidad de elaborar normas de conducta para todo el Banco relacionadas con todos los temas atinentes a la ética. ....	117
m.	Reevaluar los requisitos de divulgación de información financiera para velar por una cobertura y aplicación adecuadas. ....	117
3.	Fortalecer las medidas dirigidas a reducir el fraude y la corrupción en los programas nacionales. ....	118
a.	Fortalecer la capacidad de otras oficinas del Banco, así como de ICS y la OII, para formular y apoyar los programas de los países dirigidos a reducir el fraude y la corrupción. ....	118
b.	Alentar a otros bancos multilaterales de desarrollo a trabajar en cooperación con el BID a fin de mejorar la capacidad de los países para reducir el fraude y la corrupción. ....	119
c.	Alentar a los gobiernos nacionales, con un mandato estratégico claramente formulado por la Oficina del Presidente, a que trabajen con el Banco en el fortalecimiento de sus capacidades para reducir el fraude y la corrupción a nivel de país mediante el mejoramiento de los sistemas nacionales administrativos y de adquisiciones, así como de los sistemas conexos. ....	120
d.	Alentar a los gobiernos nacionales, con un mandato estratégico claramente formulado por la Oficina del Presidente, a que trabajen con el Banco en el fortalecimiento de sus capacidades para reducir el fraude y la corrupción a nivel de país mediante el mejoramiento de las prácticas generales de buena gobernanza, especialmente en los sistemas nacionales de justicia. ....	121
e.	Fortalecer la capacidad del Banco para ofrecer asistencia en materia de buena gobernanza y asesoría directa sobre asistencia judicial, utilizando para ello a sus profesionales en la medida de lo posible y apropiado, como alternativa o complemento al aporte de fondos para programas de asesoría judicial. ....	123
f.	Considerar ampliar los componentes de buena gobernanza del Banco en los programas de asistencia judicial y administrativa para incluir a las entidades gubernamentales subnacionales. ....	124
g.	En la evaluación, por el Banco, de una solicitud de préstamo para un programa de asistencia administrativa o judicial, considerar la posibilidad de incluir como factor de evaluación si el país prestatario ha establecido una comisión de reforma legislativa. ....	124
h.	En la evaluación, por el Banco, de una solicitud para cualquier tipo de préstamo, considerar la posibilidad de incluir como factor de evaluación si el país prestatario y el país del potencial contratista son partes de las convenciones de la OEA y las Naciones Unidas contra la corrupción, las han ratificado y están aplicándolas. ....	125
V.	CONCLUSIÓN. ....	125

## **I. INSERT CHAPTER NAME**

### **A. Resumen de la historia y las responsabilidades del Banco Interamericano de Desarrollo**

El Banco Interamericano de Desarrollo (en lo sucesivo denominado el “Banco” o el “BID”) se creó hace casi medio siglo mediante un acuerdo entre las naciones del Continente americano<sup>1</sup>, con el propósito expreso de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros. Para cumplir su objeto, se encomendó al Banco promover la inversión de capitales públicos y privados para el desarrollo de sus miembros, utilizando para ello su propio capital y los fondos que pudiera obtener en los mercados financieros, y fomentando la inversión privada directa.

Hoy en día, la región que el Banco atiende se extiende desde el río Grande hasta Tierra del Fuego, y de ella forma parte un número cada vez mayor de países con una creciente población de medianos ingresos y gobiernos dirigidos por funcionarios electos democráticamente. Los accionistas del Banco son los países miembros, ubicados en el Continente americano, así como en Europa, Asia y el Medio Oriente. Poco más de 50% de las acciones del Banco pertenece a los países prestatarios, y menos de 50% a los países no prestatarios, lo que denota una estructura no adoptada por la mayoría de los demás bancos multilaterales de desarrollo, en los cuales el control reposa en manos de los miembros prestamistas. El BID funciona básicamente como una cooperativa. Es una institución única, en el sentido de que refleja la cultura y el patrimonio de la región a la que presta sus servicios, y se considera en forma generalizada que ha dado muestras de ser un organismo progresista y eficaz.

El monto de los préstamos aprobados por el Directorio Ejecutivo del BID (el “Directorio”) en 2007 ascendió a casi \$10.000 millones, cifra que supera por mucho la de cualquier otro banco regional de desarrollo. Sin embargo, a pesar de estos recursos, y en parte como

---

<sup>1</sup> El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo entró en vigencia el 30 de diciembre de 1959.

consecuencia de la creciente disponibilidad de otras fuentes de financiamiento para varias naciones de la región, los préstamos que confiere el Banco a sus países miembros están representando una proporción cada vez menor de la deuda externa total de esos países. El BID ha dado inicio a una reorientación y priorización de sus esfuerzos en apoyo a las actividades —tanto de las instituciones públicas como las privadas— que puedan satisfacer de la manera más eficaz las necesidades de desarrollo a largo plazo de sus países miembros prestatarios, en especial aquellos países que puedan tener una menor capacidad para captar financiamiento adecuado de fuentes alternativas. Como parte de esta reorientación, el Banco ha iniciado una importante realineación de sus operaciones. Este análisis tiene como propósito ayudar a la institución en la consideración de esta realineación con respecto a un área relativamente pequeña de sus operaciones: las respuestas del BID a las denuncias de fraude y corrupción en proyectos financiados con fondos del mismo, así como el apoyo del organismo a la buena gobernanza en los países de la región.

#### **B. Posibles efectos del fraude y la corrupción sobre las actividades del Banco para cumplir sus responsabilidades**

Todos los países del mundo, incluidos los de América Latina y el Caribe, continúan evolucionando en términos sociales, democráticos y económicos. Algunos han alcanzado niveles internacionales en varias áreas; para otros, el sendero del progreso ha resultado mucho más difícil y más prolongado. En todas las regiones, algunos países han tenido, en distintos grados, la necesidad de intentar superar un problema endémico y particularmente preocupante: la tolerancia del favoritismo, los sobornos de menor cuantía y el pago habitual de comisiones clandestinas en las transacciones comerciales y gubernamentales. Si bien estos hechos, tomados individualmente, quizás no revistan mayor gravedad en sí mismos, sus características han pasado a formar parte de la cultura local de muchos países de la región. En los últimos decenios, esta situación se ha acentuado en algunos países hasta alcanzar niveles de soborno sistemático y extorsión a gran escala, generando como subproducto un poder económico y político que tiende a concentrarse en unas cuantas personas u organizaciones, en detrimento del resto de la sociedad en general.

Este tipo de fraude y corrupción repercute negativamente sobre todos los intereses nacionales y en algunas instancias, desde el punto de vista del desarrollo económico, esa repercusión asume dimensiones trágicas. Una nación no puede concebir y mantener programas eficaces que inciden en los ámbitos de transporte, educación, agricultura, salud, energía y otras áreas de interés público si los fondos que destina para tales fines se malversan para beneficio personal de contratistas y funcionarios de gobierno. Y si estos recursos provienen de bancos multilaterales e internacionales de desarrollo, ya sea directa o indirectamente, estas instituciones también acusan una pérdida: una vez desviados, los fondos dejan de estar disponibles para su cometido inicial; son fondos que se pierden de los recursos a disposición de los países miembros prestatarios para otros proyectos valiosos; y una consecuencia quizás más importante aún en el largo plazo es que la reputación de la institución misma queda en tela de juicio. En el caso del BID, toda desviación de fondos hacia fines distintos de los previstos es contraria al Convenio Constitutivo del Banco.

### **C. El Banco reconoce el problema que plantean el fraude y la corrupción**

Como ocurrió con todos los otros bancos multilaterales de desarrollo, y prácticamente con todas las otras instituciones transnacionales, los problemas de fraude y corrupción recibieron, durante muchos años, muy poca atención de parte de los encargados de los procesos correspondientes a las operaciones cotidianas del BID. Quienes se ocupaban de estos procesos no desconocían los indicios de fraude y corrupción en proyectos específicos, así como de la posibilidad de que se diera este tipo de infracciones en muchos otros proyectos en los cuales tales indicios todavía no habían surgido, pero el énfasis primordial de las operaciones del Banco recaía en llevar el financiamiento al terreno y no en intentar asegurar el carácter inmaculado y transparente de sus operaciones en los países. Para el Banco, toda pérdida era nimia en comparación con los beneficios que traerían los proyectos para los países beneficiarios.

Sin embargo, llegados los años noventa, las preocupaciones en torno a los efectos perniciosos a largo plazo del fraude y la corrupción sobre el desarrollo comenzaron a aumentar y a convertirse en materia de un debate más serio en los países de la región. En

reconocimiento de estos problemas, el Banco emprendió una revisión integral de sus Políticas de Adquisiciones a fin de poder tomar medidas frente a casos de fraude y corrupción. En 1996, el Directorio Ejecutivo aprobó la política del BID relativa a la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, concebida para consolidar los sistemas democráticos y fortalecer los procesos de gobernanza en la región. Ese mismo año, por iniciativa de la Organización de los Estados Americanos, los países de las Américas firmaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, reconociendo abiertamente la gravedad del problema y comprometiéndose a tomar medidas colectivas para resolverlo. Esta convención regional fue la primera de su tipo en todo el mundo<sup>2</sup>. Si bien otras instituciones internacionales comenzaron a reconocer también el alcance universal del problema, en el caso de los bancos multilaterales de desarrollo el BID fue el primero en responder a ese reconocimiento. A instancias del ente rector del BID, su Directorio Ejecutivo, y con el ulterior apoyo de la Administración, el Banco creó un grupo de trabajo para que llevase a cabo un examen detallado de las consecuencias de la corrupción y los posibles medios para combatirla. La labor del grupo de trabajo concluyó con la preparación de un documento fundamental del Banco sobre “Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción” (el “Marco Sistémico”), adoptado por el Directorio Ejecutivo en 2001. En el referido documento, el grupo propuso la reestructuración de las actividades del Banco a todos los niveles, lo que contribuiría a asegurar la integridad de las operaciones internas de la institución, proteger la ejecución de los proyectos financiados por el Banco y prestar asistencia a los gobiernos nacionales en sus propios esfuerzos por fomentar operaciones de elevados principios en sus propios países.

Los autores del Marco Sistémico toman nota de “la necesidad del Banco de atender la creciente preocupación de sus países miembros acerca de las limitaciones que la corrupción impone al desarrollo”. Señalan además lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Poco tiempo después, el BID y la OEA firmaron un memorando de entendimiento para cooperar en el fortalecimiento de la aplicación y el seguimiento de la convención. La región sigue siendo la única que ha acordado cooperar plenamente a nivel regional para enfrentar los problemas de corrupción.

“El reto de prevenir y combatir la conducta corrupta es común hoy en día a la mayoría de las sociedades y a él han respondido instituciones privadas y públicas, tanto nacionales como internacionales. La corrupción afecta tanto al sector público como al privado, distorsionando la realidad económica y creando incentivos nocivos que tienen impacto en todos los niveles de la sociedad. Es una amenaza a las instituciones democráticas, causa detrimento al desarrollo económico y social de los países y, si se le condona y se permite que florezca, puede socavar gravemente la credibilidad de las instituciones y estructuras del Estado...”

“La corrupción y sus efectos reciben actualmente mayor atención en la gran mayoría de nuestros países miembros. Entre los factores que contribuyen a esta mayor atención se incluyen la intención de los gobiernos de preservar la transformación económica y democrática de sus países del último decenio; una ciudadanía que es menos tolerante y más locuaz acerca de las amenazas que trae aparejadas a la composición social y económica de un país; una prensa libre dedicada más activamente al periodismo de investigación; y la creciente exhortación a los gobiernos locales a hacerse cargo de servicios que anteriormente estaban en manos de los gobiernos nacionales. En las economías que se basan en la creencia de que el mercado es el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, el sector privado también está preocupado por las amenazas que la corrupción cierne sobre el funcionamiento adecuado del mercado”<sup>3</sup>.

Tras un meticuloso análisis de los problemas, los autores concluyen lo siguiente:

“Los países miembros del Banco comparten una profunda preocupación acerca del impacto negativo de la corrupción sobre el desarrollo y acerca del

---

<sup>3</sup> Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo, documento GN-2117-2, 15 de febrero de 2001, página 1.

riesgo que significa para la asignación de recursos del Banco y para su cultura institucional. Por lo tanto, es oportuno y adecuado que la institución articule una aproximación sistémica y comprensiva para luchar contra la corrupción en todos esos frentes, tomando en cuenta las necesidades de la región de América Latina y el Caribe<sup>74</sup>.

**D. El Banco y la formulación de medidas correctivas y preventivas para hacer frente a los problemas de fraude y corrupción**

Tras la presentación del Marco Sistémico, en el cual se proponía la adopción de un enfoque sistémico para combatir el fraude y la corrupción, el Banco examinó sus diversos mecanismos para atender los distintos aspectos del problema y modificó sus operaciones y programas relativos a su acción correctiva, así como sus esfuerzos internos y externos para abordar estos problemas.

Con respecto a sus acciones correctivas, el Banco tomó las siguientes iniciativas para responder a los casos de fraude y corrupción:

- Para asegurar la integridad en el interior de la institución (i) se llevó a cabo una sustancial revisión y ampliación del Código de Ética de la institución con base en una evaluación a cargo de expertos externos y (ii) se encomendó al Comité de Ética (reconstituido recientemente como el Comité de Ética y Conducta Profesional) la responsabilidad de examinar las denuncias de conducta indebida violatoria del Código de Ética y, más recientemente, de la norma sobre el respeto en el trabajo (que anteriormente era responsabilidad del ya extinto Comité de Revisión de Conducta)
- Para asegurarse de que los fondos que desembolse el Banco se utilicen para los fines previstos, el Comité de Adquisiciones asumió la responsabilidad de investigar las

---

<sup>4</sup> Idem, página 16.

denuncias de fraude y corrupción en los procesos de adquisiciones para proyectos que utilicen recursos de préstamos del Banco; también se hicieron otros cambios dirigidos a fortalecer las políticas y los documentos de adquisiciones de la institución

- En materia de contratación y ascensos, el Banco procedió a dar mayor transparencia a sus procedimientos y asegurar la responsabilización;
- En relación con la investigación de las denuncias de fraude y corrupción en cualquier actividad del Banco, se delegó la responsabilidad a la Auditoría General (y posteriormente fue encomendada a la Oficina de Integridad Institucional), con el apoyo principalmente del Departamento Legal y auditores externos independientes.

En cuanto a sus medidas internas para prevenir la corrupción en los proyectos financiados con sus recursos y velar por la existencia de un entorno de control apropiado, el BID emprendió las iniciativas siguientes:

- Con respecto a sus actividades en un país, el BID amplió el alcance del documento de país, que es la principal directriz operativa para las acciones de la institución en un país determinado, a fin de abordar explícitamente las cuestiones de gobernanza dentro de dicho país y, de ser el caso, atender igualmente los problemas de corrupción
- En materia de identificación y formulación de proyectos, el Banco reforzó el énfasis en los controles preventivos que se aplican en las etapas iniciales del proceso, perfeccionó sus medidas de análisis de riesgo y fortaleció su capacidad para el análisis institucional de los entes públicos responsables de la ejecución de los proyectos y las evaluaciones fiduciarias en los países prestatarios, en especial en el área de adquisiciones públicas y gestión financiera

- En relación con la ejecución de proyectos, el Banco revisó y ajustó sus procesos de seguimiento y mecanismos de supervisión a fin de maximizar la eficiencia, la integridad y la transparencia y se propuso velar por la transparencia en cuanto al ofrecimiento de oportunidades en materia de adquisiciones, la adjudicación de contratos y la ejecución de contratos en proyectos del Banco de una manera más oportuna e integral, mediante la publicación expedita de esta información en el sitio virtual de la institución
- Para la evaluación de los proyectos, se tomaron medidas para cerciorarse de que los informes de terminación de proyectos respondan adecuadamente a las preguntas de si las operaciones se diseñaron y ejecutaron de forma apropiada y si se detectaron prácticas corruptas; además, se instruyó a la Oficina de Evaluación para que incorporase en su programa de actividades la evaluación del cumplimiento de los mandatos anticorrupción del Banco.

En lo que atañe sus medidas externas para ayudar a los países en sus tareas de prevención de la corrupción y el fomento de la buena gobernanza, el Banco incluyó lo siguiente entre sus prioridades:

- Con respecto a sus programas para consolidar el estado de derecho y apoyar la transparencia, el Banco amplió su apoyo a los programas que fortalecen a los parlamentos y los sistemas de justicia (incluida la existencia de magistrados y fiscales políticamente independientes y técnicamente competentes) y que promueven de la gestión financiera a todos los niveles de gobierno, la reforma de los regímenes de adquisiciones públicas y la capacidad para un control más eficiente por parte de las instituciones auditoras, como las contralorías
- En cuanto a los gobiernos de los países miembros y los niveles no soberanos de gobierno, el Banco amplió su apoyo a la formulación y ejecución de programas y estrategias anticorrupción integrales y verosímiles, así como a los esfuerzos por eliminar la corrupción en sectores específicos

- Con respecto a la sociedad civil, el Banco continuó promoviendo las medidas que faciliten una intervención más proactiva de la sociedad civil y una participación responsable de la misma en proyectos de base y en la prestación de servicios públicos
- Con respecto al sector privado, el BID fomentó una gobernanza empresarial adecuada en las entidades con las cuales opera y cumplió un papel más activo en apoyo a los códigos de conducta de las empresas, los marcos de gobernanza empresarial y los pactos transparentes de integridad.

Además de estas medidas específicas, la Administración del Banco concluyó que la institución necesitaba una supervisión y coordinación generales de sus iniciativas correctivas contra la corrupción. En consecuencia, a mediados de 2001, el Presidente del Banco anunció el establecimiento de un Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción (“CSIFC” o “Comité Supervisor”) llamado a coordinar las respuestas a todas las denuncias de fraude y corrupción relacionadas con actividades u operaciones del Banco, supervisar cualquier investigación resultante de tales denuncias y garantizar una resolución apropiada. El CSIFC sería presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e incluiría entre sus miembros al Vicepresidente de Planificación y Administración, el Asesor Jurídico y el Auditor General, y dependería directamente del Presidente del Banco. El CSIFC recibiría las denuncias de fraude y corrupción por intermedio de su secretaria, que para fines administrativos funcionaría en la Auditoría General. El CSIFC examinaría todas las denuncias, para luego referirlas a la oficina pertinente para su investigación (generalmente la Auditoría General, el Comité de Adquisiciones, el Comité de Ética o el Departamento Legal). Seguidamente, el CSIFC se encargaría de supervisar el proceso de investigación, dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones (incluidas las sanciones) emanadas de la investigación y recomendar al Presidente del Banco el envío de determinados casos a las autoridades nacionales pertinentes.

En el transcurso de los meses inmediatamente siguientes, se puso en práctica, bajo la orientación del CSIFC, una serie de procedimientos revisados, se estableció una secretaria,

se dispuso de una oficina y se instituyeron los mecanismos administrativos necesarios. Se fomentó el apoyo del personal del Banco con la construcción de un sitio virtual en el que se describían el programa en general de la institución, los indicios comunes de fraude y corrupción ante los que el personal debía permanecer alerta y los procedimientos para informar de posibles infracciones. En definitiva, se sustituyeron los procedimientos de investigación vigentes por un conjunto perfeccionado de reglas sobre investigaciones administrativas a fin de garantizar la adecuada realización de todas las indagaciones del Banco. Poco tiempo después, la institución adoptó normas detalladas para la protección de los denunciantes y los testigos.

A finales de 2003, a raíz de un aumento sostenido del número de denuncias de fraude y corrupción recibidas en el Banco y del incremento concomitante de los casos que se sometían a investigación, la Administración del Banco aprobó la creación de una Oficina de Integridad Institucional (“OII”), entidad independiente llamada a actuar como punto focal fácilmente identificable para los temas relacionados con la integridad de las actividades del Banco<sup>5</sup>. La OII estaría adscrita a la Presidencia y rendiría cuentas directamente al Presidente. Con un personal conformado por investigadores profesionales, la OII sería responsable de todas las investigaciones del Grupo BID en materia de fraude y corrupción, violaciones de la ética e infracciones a la política de respeto en el trabajo, para luego informar de los resultados de sus actividades, según correspondiera, al CSIFC, el Comité de Ética o el Comité de Revisión de Conducta, que eran los comités constituidos en ese momento. La OII también debía cumplir la función de secretaría de cada uno de estos comités. Además, se le asignó la responsabilidad principal de velar por que todos los funcionarios del Banco recibieran una capacitación adecuada sobre sus obligaciones en virtud del Código de Ética. La OII inició sus operaciones a principios de 2004.

---

<sup>5</sup> Originalmente, la OII debía encargarse de asuntos distintos de los que habitualmente atiende la Auditoría General, que si bien enfrenta con frecuencia situaciones que generan inquietudes relativas a la integridad, está más ocupada con problemas a corto plazo relacionados con la gestión o los clientes.

Durante todo este proceso de creación de una estructura sólida para enfrentar y prevenir los problemas de fraude y corrupción en el contexto de las responsabilidades fiduciarias del Banco, los representantes de la Administración y los miembros del Directorio Ejecutivo trabajaron de forma mancomunada y con un grado de relativa armonía que no necesariamente se observa en las instituciones multilaterales, a fin de resolver sus diferencias individuales e institucionales y hacer frente a los problemas cuya importancia para la región era reconocida por todos. En opinión de un alto funcionario del Banco, el resultado no fue nada menos que un “cambio de cultura”.

#### **E. Solicitud del Banco de que se revise su programa para abordar los problemas de fraude y corrupción**

Han transcurrido más de cuatro años desde que se hicieron los últimos cambios de envergadura a la estructura del programa del BID para abordar el fraude y la corrupción. Durante ese tiempo, la labor que se cumplía en el marco del programa se amplió a un ritmo acelerado, lo que generó tanto entusiasmo como circunspección entre quienes han seguido el proceso, y expuso lagunas y traslapes en las operaciones anticorrupción del Banco. Esta situación dio pie a que ocasionalmente surgieran propuestas de nuevos cambios tanto a la estructura como al enfoque del programa. Estas propuestas tendían a concentrarse en aspectos específicos del programa en general, promoviendo el valor de su adopción sin abordar adecuadamente su integración.

A finales de 2006, el Presidente del Banco ordenó la creación de un Grupo de Trabajo Anticorrupción con la tarea de evaluar el programa anticorrupción en un contexto más amplio. El grupo de trabajo produjo un análisis y una serie de recomendaciones a principios de 2007<sup>6</sup>. Sin embargo, la decisión se tomó en un momento en que ya se había puesto en marcha una reevaluación y realineación mucho más fundamental de todas las actividades del Banco —reevaluación y realineación que siguen en curso— por lo que las recomendaciones del grupo de trabajo aún quedan por implantarse en forma integral.

---

<sup>6</sup> *Actividades anticorrupción del Banco: Evaluación y recomendaciones*, 20 de febrero de 2007.

A raíz de todo ello, el Presidente del Banco, a instancias del Directorio Ejecutivo, concluyó que sería oportuno solicitar a un grupo independiente externo un examen nuevo de todo el marco anticorrupción en el contexto de la realineación en curso, por lo que se ha requerido una evaluación externa de los mecanismos y la capacidad [del Banco] para detectar y prevenir la corrupción, así como de la suficiencia de las estructuras, los procedimientos y los medio administrativos existentes para recibir, investigar y sancionar las denuncias de fraude o corrupción. En términos más específicos, este examen se propone evaluar la estructura general y los mecanismos para desalentar y prevenir el fraude y la corrupción en las operaciones y actividades del Banco, los medios para detectar prácticas de fraude y corrupción, el proceso de investigación y el proceso para responder a los resultados de las investigaciones.

El examen solicitado estuvo a cargo de los cuatro autores de este informe<sup>7</sup>. Es menester recalcar que el examen es sólo una parte de la reevaluación mucho más fundamental, integral y minuciosa que lleva a cabo el BID de los medios por los cuales podría servir mejor los intereses de los países de la región. Esa reevaluación en gran escala lleva ya más de dos años, y ha producido una serie de modificaciones importantes en cuanto a la concentración, la estructura y la operación del Banco. Es en este contexto que debe entenderse este documento.

---

<sup>7</sup> Uno de los autores comenzó el proyecto con un profundo entendimiento de la historia, las operaciones y los procedimientos del BID, entendimiento que adquirió durante su contratación previa para llevar a cabo un análisis detallado de las prácticas del Banco en un área conexas: normas éticas y respuestas a su violación. Tres de los autores trajeron al proyecto su comprensión sobre las preocupaciones y los procedimientos relacionados con el fraude y corrupción desde la perspectiva de otros bancos multilaterales de desarrollo, resultado del hecho de haber sido contratados en tres ocasiones para examinar ciertos aspectos de los procedimientos y prácticas anticorrupción del Banco Mundial, además de haber tenido una exposición anterior a problemas similares que afectaban a las Naciones Unidas. Los cuatro autores están muy conscientes de que las fortalezas y los problemas específicos del Banco Interamericano de Desarrollo difieren en diversos aspectos de los de otras instituciones, por lo que se han preocupado de asegurarse de que sus evaluaciones tengan presentes esas diferencias.

## **F. Criterios del proceso de evaluación**

El proceso de evaluación se inició con la lectura de más de 2.000 páginas de documentos públicos y restringidos del Banco sobre la historia de los intentos de la institución para abordar los problemas de fraude y corrupción, incluidos documentos sobre políticas generales, reglas y procedimientos, expedientes de investigaciones, historias de casos, cooperación interdepartamental, coordinación entre el Directorio y la Administración y trabajos con otras instituciones multilaterales de financiamiento y con funcionarios de países. A estos materiales se sumó el análisis de escritos elaborados por instituciones conexas, organizaciones no gubernamentales y analistas independientes y periodistas. Luego del estudio de los materiales escritos se realizó una serie de entrevistas confidenciales a Directores Ejecutivos actuales y anteriores, funcionarios de la Administración, empleados de la sede en Washington y en las Representaciones, personal bajo contrato, personas de otros bancos multilaterales de desarrollo y representantes de organizaciones no gubernamentales y el sector privado familiarizados con el tema<sup>8</sup>. En total, se entrevistó a casi 90 personas, y cada entrevista duró un promedio de una hora. Este informe se elaboró a partir de nuestro análisis de los materiales escritos mencionados y las entrevistas confidenciales a funcionarios del Banco, así como a funcionarios de los gobiernos de países miembros prestatarios y prestamistas representados en el Directorio<sup>9</sup> y representantes de organizaciones de la sociedad civil cuya labor se concentra en actividades contra la

---

<sup>8</sup> Las entrevistas se celebraron en su mayor parte en la sede del Banco. Las entrevistas adicionales a funcionarios en los países se realizaron mediante videoconferencias; se entrevistó a funcionarios del Banco destacados en determinadas Representaciones, a saber, las ubicadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú.

<sup>9</sup> Si bien no se contempló que el equipo de evaluación viajase en misión, sus miembros estuvieron disponibles para sostener conversaciones bilaterales con los Directores Ejecutivos representantes de países miembros. Se efectuaron reuniones de trabajo con el Director Ejecutivo por Colombia, quien para entonces era Presidente del Directorio, así como con representantes de Argentina, las Bahamas, Barbados, Canadá, Chile, Guatemala, Japón, México, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela.

corrupción o en el desarrollo de la región<sup>10</sup>, en el contexto de la forma en que percibimos como las necesidades del Banco.

## **II. RESEÑA DEL MARCO ACTUAL DEL BID PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS DE FRAUDE Y CORRUPCIÓN**

### **A. Aspectos generales**

En términos abstractos, los aspectos correctivos de cualquier programa general del Banco para combatir el fraude y la corrupción<sup>11</sup> se centran en gran medida en (1) determinar la cuantía de los fondos que se hayan desviado de sus propósitos originales y (2) en la medida de lo posible, intentar recuperar esos fondos o al menos evitar que las compañías o personas involucradas en la infracción puedan repetir estas actividades corruptas. Los aspectos preventivos de cualquier programa de este tipo se concentran en (1) hacer más difícil que un potencial infractor pueda cometer un acto de corrupción o, de poder cometerlo, que escape a su detección y (2) fortalecer los sistemas de respuesta hasta el punto de que permitan determinar, investigar y sancionar tales actos, disuadiendo de esta forma a los posibles futuros infractores de cometer actos de esa índole.

Tanto los aspectos correctivos como los aspectos preventivos son elementos importantes del programa interno del Banco contra la corrupción, e igualmente importantes lo son para su programa anticorrupción externo, que busca reducir al mínimo el fraude y la corrupción que afectan a los países y la región en general.

En su propio programa anticorrupción, diseñado para cumplir sus responsabilidades fiduciarias de proteger sus fondos (su programa interno), el Banco se ha ocupado de

---

<sup>10</sup> Incluidas reuniones en Washington con Transparency International – USA, el Inter-American Dialogue y la Due Process of Law Foundation.

<sup>11</sup> Los términos “fraude” y “corrupción” se utilizan en este informe con el sentido de la definición que de ellos se hace en el Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción, elaborado por el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las Instituciones Financieras Internacionales en septiembre de 2006 (en lo sucesivo, el “Marco Uniforme”), que ha sido adoptado no sólo por el Banco sino también por todos los principales bancos multinacionales de desarrollo.

incorporar tanto el elemento correctivo como el elemento preventivo. Su programa interno de carácter fiduciario incluye las medidas correctivas de investigar y sancionar a las personas y empresas que sustraigan fondos del BID de los fines para los cuales estaban destinados, así como medidas preventivas tales como fomentar el cumplimiento de altas normas éticas entre los empleados del Banco, realizar la evaluación y el análisis de datos, velar por que se tomen precauciones de análisis previo con debida diligencia y trabajar en cooperación con otras instituciones financieras internacionales.

El Banco ha comenzado también a emprender iniciativas de mayor envergadura en su programa de apoyo a los países —su programa externo— que contribuirán al desarrollo de mejores medidas correctivas y preventivas a nivel de país. Su programa externo, de apoyo a los países, no está tan plenamente desarrollado como su programa interno, pero incorpora componentes correctivos, entre ellos la asistencia a los países en problemas específicos de fraude y corrupción, y componentes de prevención relacionados con la buena gobernanza, incluida la asistencia para promover el fortalecimiento institucional de los países, sobre todo en relación con el mejoramiento y la reforma de los sistemas judiciales, los sistemas de cuentas nacionales, los regímenes de adquisiciones, la administración local y funciones conexas.

## **B. Reseña de las medidas correctivas internas del Banco**

Las políticas y los procedimientos del Banco que rigen el cumplimiento de sus responsabilidades fiduciarias a través de la investigación de denuncias de fraude y corrupción en proyectos financiados por él dimanar de su Convenio Constitutivo y figuran en el Manual de Operaciones de las Directrices del CSIFC y el Manual de Operaciones de la OII. Todas las denuncias de fraude y corrupción que recibe el Banco se remiten a la OII. Tras recibir una denuncia que involucre a oferentes, contratistas, consultores, concesionarios o patrocinadores (o sus respectivos funcionarios, empleados o agentes) que participan en proyectos financiados por el Banco o en préstamos al sector privado, la OII notifica la denuncia al CSIFC y procede a registrarla en una base de datos, ajustándose a cualquier solicitud de confidencialidad. La OII no tiene la facultad para investigar, mientras que el

Banco no tiene la facultad para sancionar, las acciones de los funcionarios públicos de los países prestatarios; por lo tanto, si se elevan a la atención de la OII pruebas de actividades fraudulentas o corruptas por parte de funcionarios públicos, el asunto puede remitirse a las autoridades de aplicación de la ley de los países pertinentes.

En aquellos asuntos para los cuales la OII tiene autoridad de conformidad con las políticas y procedimientos aplicables descritos anteriormente, da inicio al proceso de investigación con un examen preliminar del caso a fin de recopilar suficiente información que le permita determinar si se justifica una investigación completa. Durante la etapa de examen preliminar, la OII procura establecer (i) si la denuncia guarda relación con una actividad financiada por el Banco, (ii) de resultar cierta la denuncia, si el caso constituiría una violación de la política administrativa del Banco que prohíbe las prácticas fraudulentas y corruptas y (iii) si la información tiene un nivel suficiente de veracidad para sustentar la denuncia. Si la respuesta a estas interrogantes es afirmativa, la OII procede a realizar una investigación integral. Si al concluir el examen preliminar o durante cualquier otra etapa de la investigación, la OII concluye que no se tiene una base suficiente que justifique la continuación de la investigación, informa de su conclusión al CSIFC, y éste tiene la autoridad final para decidir si ha de cerrarse el caso.

Las investigaciones integrales que realizan los investigadores de la OII (conocidos como “oficiales de integridad”) se basan en las pruebas que obtiene la OII del personal del Banco, funcionarios de los países y personas vinculadas al tema de la investigación, así como de documentos relativos al proyecto de que se trate. De considerarse necesario y adecuado, la OII viaja en misión para entrevistar al personal local y examinar la información pública. Todas las misiones se coordinan con la Representación, y antes de proceder con la visita, se informa al Director Ejecutivo correspondiente sobre la materia de la denuncia.

La OII presenta los resultados de sus investigaciones al CSIFC, quien tiene la responsabilidad de decidir si debe darse inicio a un procedimiento de sanción. Si la OII no encuentra pruebas suficientes para sustentar la conclusión de que se ha cometido un acto de fraude o corrupción en un proyecto financiado por el Banco, acompañará su informe con

una recomendación de que el CSIFC autorice dar por cerrado el caso. Si la OII recomienda tomar alguna otra medida y el CSIFC acepta tal recomendación, el CSIFC remite el asunto al Comité de Sanciones o se ocupa directamente del caso. Los casos que involucren a oferentes, contratistas, consultores o concesionarios (o sus respectivos funcionarios, empleados o agentes) en proyectos financiados por el Banco a través de préstamos al sector público se remiten al Comité de Sanciones. En todos los otros asuntos, como aquellos que tengan que ver con denuncias de fraude y corrupción en contratos entre el Banco y terceras partes o en proyectos financiados con préstamos del Banco al sector privado, el CSIFC mantiene jurisdicción. Los procedimientos que se siguen en todos estos asuntos, ya sea que los examine el Comité de Sanciones o el CSIFC, se manejan de conformidad con los procedimientos de sanciones del Banco. En circunstancias excepcionales y por motivo justificado y demostrado, el CSIFC puede disponer que por el tiempo que tome el examen del caso y mientras esté pendiente una decisión definitiva la parte acusada no sea considerada para la adjudicación de ningún otro contrato.

Si el CSIFC determina que existen pruebas suficientes para apoyar la conclusión de que se ha cometido un acto de fraude o corrupción, podrá solicitar a la OII que prepare un Aviso de Acción Administrativa ("Aviso"). En el Aviso debe indicarse el nombre de la persona o entidad que pueda quedar sujeta a sanciones (el "Imputado"), enumerarse las denuncias de fraude o corrupción y resumirse los hechos que conforman la base de las denuncias. Además, la OII debe anexar al Aviso todas las pruebas pertinentes para la determinación de una sanción, incluida toda evidencia exculpatoria o atenuante; también debe explicar en el Aviso las oportunidades que el Imputado tendrá para responder a las denuncias, y describir el alcance de las sanciones que el Banco podrá imponer. El Imputado tendrá 60 días para responder por escrito a las denuncias señaladas en el Aviso si opta por presentar pruebas para refutar los cargos o evidencia de circunstancias atenuantes. La OII y el Imputado tendrán entonces una nueva oportunidad para responder por escrito a los alegatos de cada cual. Con base en la totalidad del expediente escrito, el Comité de Sanciones (o el CSIFC, en los casos que se le presenten) determina si el Imputado participó en un acto de fraude o corrupción en relación con un proyecto financiado por el Banco. El nivel de prueba para

hacer esta determinación es si “las evidencias son suficientes” para sustentar esta conclusión<sup>12</sup>.

Si se comprueba que una firma, entidad o persona física que licita o participa en un proyecto financiado por el Banco ha cometido un acto de fraude o corrupción, el BID tiene la autoridad, de conformidad con sus condiciones generales de préstamo, las *Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo* y las *Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo* (en lo sucesivo denominadas las “Políticas de Adquisiciones”), para tomar una serie de medidas para proteger sus intereses. En virtud de las Políticas de Adquisiciones, el Banco puede:

- (i) decidir no financiar ninguna propuesta de adjudicación de un contrato o un contrato adjudicado para la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios conexos financiados por el Banco;
- (ii) suspender los desembolsos de la operación, si se determina, en cualquier etapa, que existe prueba suficiente para respaldar el hallazgo de que un empleado, agente o representante del prestatario, el organismo ejecutor o el organismo contratante ha cometido un acto de fraude o corrupción;
- (iii) cancelar y/o declarar pagadero de inmediato el reembolso de una parte del fondo no reembolsable un contrato, cuando exista prueba de que el representante del prestatario, o beneficiario de un fondo no reembolsable, no ha tomado las medidas correctivas adecuadas en un plazo que el Banco considere razonable y de conformidad con

---

<sup>12</sup> Esta norma es ligeramente distinta de la norma de “más probable que no probable”, que ha sido acordada entre los bancos multilaterales de desarrollo. *International Financial Institutions Principles and Guidelines for Investigations*, septiembre de 2006. Sin embargo, opinamos que cualquiera de las dos normas es apropiada, ya que ambas son respetuosas de las garantías procesales debidas al imputado y son de fácil comprensión para los miembros del ente sancionador y otras partes que tengan algún interés en el proceso.

las garantías del debido proceso establecidas en la legislación del país prestatario;

- (iv) emitir una amonestación en forma de carta formal de censura a la conducta de la firma, entidad o persona física;
- (v) declarar a una persona física, entidad o firma inelegible, en forma permanente o por determinado período de tiempo, para que se le adjudiquen, o participe en, contratos bajo proyectos financiados por el Banco, excepto bajo aquellas condiciones que el Banco considere ser apropiadas;
- (vi) remitir el tema a las autoridades pertinentes encargadas de hacer cumplir las leyes; y/o
- (vii) imponer otras sanciones que considere ser apropiadas bajo las circunstancias del caso, incluida la imposición de multas que representen para el Banco un reembolso de los costos vinculados con las investigaciones y actuaciones. Dichas sanciones podrán ser impuestas en forma adicional o en sustitución de otras sanciones<sup>13</sup>.

El Comité de Sanciones está facultado, en virtud de los incisos (iv) y (v) *supra* —en cualquier caso que involucre a oferentes, contratistas, consultores o concesionarios de proyectos financiados por el Banco— para emitir una carta de amonestación o imponer una inhabilitación temporal o permanente contra cualquier firma, entidad o persona que el comité concluya que ha cometido actos de fraude o corrupción durante las etapas de licitación o ejecución del proyecto. En virtud del inciso (vii) *supra*, también queda a discreción del Comité de Sanciones el imponer a estas partes otras sanciones que estime apropiadas. Si las prácticas fraudulentas o corruptas involucran también a un funcionario del Banco, cualquier medida que se adopte en contra de dicho funcionario estará a cargo del Comité de Ética y Conducta Profesional, en lugar del Comité de Sanciones. Como se indicó

---

<sup>13</sup> Políticas de Adquisiciones, párrafo 1.14(b).

en párrafos anteriores, si en el asunto están involucrados empleados de gobiernos u otras partes que no están sujetas a la jurisdicción del Banco de conformidad con las políticas de adquisiciones o los documentos de licitación o préstamos del Banco, éste no está facultado para imponer una sanción, pero el CSIFC puede recomendar al Presidente de la institución que el asunto se remita a las autoridades pertinentes de aplicación de la ley del país afectado. Este tipo de derivaciones se tramita por intermedio del Director Ejecutivo al Gobernador del Banco por el país correspondiente. Hasta la fecha, se ha remitido un número reducido de casos, pero sólo uno ha conducido a juicio penal en el país al cual fue remitido.

Antes de que el Comité de Sanciones proceda a examinar un asunto que afecte a una empresa, entidad o persona que actúe como oferente o participe en un proyecto financiado por el Banco del que se aduzca que ha sido objeto de prácticas fraudulentas o corruptas, se informa al sujeto de la investigación de las denuncias por medio de un “Aviso de Acción Administrativa”, en el cual la OII enuncia el caso que ha de presentarse ante el Comité de Sanciones. El sujeto de la investigación tiene entonces la oportunidad de presentar cualquier información pertinente que desee someter a la consideración del Comité de Sanciones; se confiere a la OII la oportunidad de responder por escrito a esta contestación; por último, el sujeto de la causa tiene una nueva oportunidad de presentar materiales adicionales en reacción a la respuesta de la OII. Corresponde a la OII presentar cualquier prueba atenuante que esté en su posesión tanto al Comité de Sanciones como al sujeto de la investigación. El Comité de Sanciones examina los escritos y puede tomar una decisión basándose únicamente en el expediente escrito. De acuerdo con los procedimientos de sanción, el Comité de Sanciones podrá, a su entera discreción, optar por celebrar una audiencia, pero dichos procedimientos no contemplan un derecho de audiencia para el acusado. En la práctica, el Comité de Sanciones ha decidido todos los asuntos que le han sido sometidos hasta la fecha sobre la base del expediente escrito y sin audiencias.

Las sanciones impuestas por el Comité de Sanciones se anuncian en el sitio virtual del Banco<sup>14</sup>, e igualmente se comunican por escrito a la parte objeto de las sanciones, los gerentes pertinentes del Banco y el Director Ejecutivo o Directores Ejecutivos por los países afectados.

A reserva de algunos temas que se examinan con mayor detalle en este informe, en términos generales opinamos que los procedimientos que ha adoptado el Banco para realizar investigaciones a través de la OII, el examen de las conclusiones de la Oficina de Integridad Institucional y la imposición de sanciones son sólidos y equilibrados, incluidos los procedimientos para investigar o responder a denuncias, el nivel de prueba aplicado para determinar si debe tomarse una medida correctiva y la suficiencia de la divulgación actual de los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por el Banco. Estos procedimientos permiten, durante el proceso, descubrir y presentar pruebas de actos ilícitos si éstos se han cometido, y al mismo tiempo, en relación con los procedimientos administrativos, son respetuosos de las garantías procesales de los supuestos infractores.

### **C. Reseña de las medidas preventivas internas y externas del Banco**

Las medidas preventivas internas que el Banco ha formulado para cumplir su responsabilidad fiduciaria de proteger sus fondos contra el fraude y la corrupción han tendido a concentrarse en el mejoramiento del proceso de adquisiciones para proyectos y procedimientos conexos, con el propósito de hacer más difícil la desviación de fondos del Banco hacia fines impropios<sup>15</sup>. El Banco ha procurado también formular indicadores que permitan detectar con suficiente antelación posibles problemas durante la etapa de licitación o de inicio de un proyecto que se prevé financiar con recursos de la institución, para que

---

<sup>14</sup> Últimamente, el comité, ajustado a las disposiciones de las normas vigentes, ha optado por no anunciar públicamente una sanción que entrañe solo la emisión de una carta de amonestación en los casos en que haya encontrado circunstancias atenuantes y la publicación de la sanción no sirva a ningún propósito de su función.

<sup>15</sup> Estos procedimientos han incluido además la formulación de códigos de ética y programas internos de capacitación conexos, requisitos de divulgación de información financiera y otras medidas relacionadas con la integridad.

cuando se realice la malversación, el Banco pueda responder con celeridad y así mitigar las potenciales pérdidas. La definición de estas medidas ha sido el producto de una labor de colaboración entre un conjunto de secciones del Banco, incluidos la Auditoría General; el Departamento Legal; la División de Adquisiciones, Desembolsos y Control de Cartera; la Oficina de Gestión de Riesgo, y la OII. También ha entrañado un trabajo en colaboración con otros bancos multilaterales de desarrollo, la OEA y las Naciones Unidas. Estos programas han recibido el apoyo general de todos los niveles del Banco.

Las medidas preventivas externas del Banco —los programas de apoyo a los países— han comenzado recientemente a captar una mayor atención a nivel de la institución. Estas medidas contemplan brindar asistencia, y posiblemente financiamiento, a los países miembros como apoyo para mejorar sus propias capacidades para abordar directa o indirectamente los problemas de fraude y corrupción. La OII, conjuntamente con las oficinas operativas del Banco, organiza desde hace algún tiempo programas de formación para funcionarios de los países en cuestiones relacionadas con el combate a la corrupción. En tiempos más recientes, como parte de la reorganización y realineación del Banco durante 2007, se creó una nueva unidad, la División de Capacidad Institucional del Estado (“ICS”), adscrita al Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, para reunir en una sola instancia todas las medidas generales de buena gobernanza del Banco e integrar toda la asistencia a los países en un mejoramiento sistémico de amplio espectro. En las iniciativas dirigidas a cumplir los objetivos anticorrupción del Banco, una asistencia de esta índole debería ir precedida por una medición precisa del grado de corrupción en el país y luego, por la utilización de los datos acumulados, para definir los tipos específicos de programas que resultarían de mayor ayuda al país a la hora de elaborar respuestas sistémicas. A partir de esta idea, ICS, conjuntamente con la OII, creó recientemente un programa para ampliar la capacidad de recopilación y análisis integral de datos del Banco.

### **III. COMENTARIOS SOBRE LAS OPERACIONES QUE SE LLEVAN A CABO EN EL MARCO ACTUAL**

#### **A. Aspectos generales**

El BID ha asumido la vanguardia tanto en el reconocimiento de los problemas a largo plazo que plantean el fraude y la corrupción como en los esfuerzos por responder a dichos problemas de una manera eficaz. Como señalamos anteriormente, el Banco ha instituido un régimen que le ayuda a cumplir su responsabilidad fiduciaria de asegurarse de que los fondos que se le han confiado se utilicen para los fines previstos, y ha instituido igualmente varios programas para ayudar a los países miembros a formular e implantar normas de gobernanza que les ayuden a asegurarse de que sus propios fondos y los del Banco se destinen únicamente a los propósitos de desarrollo determinados. Estos programas tienen desde su propia concepción un componente correctivo y un componente preventivo. Si bien el Banco ha emprendido una amplia gama de actividades bien concebidas y bien ejecutadas en respaldo a las medidas anticorrupción de los países, tales iniciativas han carecido, en general, de articulación y coordinación. Como lo señaló el grupo de trabajo contra la corrupción en su informe de febrero de 2007: “No se cuenta con una estrategia o marco integral único que indique y priorice las actividades anticorrupción que el Banco quiera apoyar y emprender”<sup>16</sup>.

No obstante sea necesaria una mayor cohesión en su lucha contra la corrupción, el Banco ha alcanzado un éxito relativo no sólo en el establecimiento de una serie de programas, sino también en recabar un grado razonable de apoyo para estos programas a todos los niveles, desde los Directores Ejecutivos, hasta la Administración y el personal profesional, tanto en la Sede del Banco como en las Representaciones. Este resultado no es de despreciar. Las instituciones transnacionales que intentan implantar este tipo de programas a menudo se dan cuenta de que sus esfuerzos chocan inmediatamente con las objeciones filosóficas y prácticas de aquellos cuyo apoyo es el más necesario para tener éxito. Los Directores

---

<sup>16</sup> *The IDB's Anti-Corruption Activities, Review and Recommendations*, 20 de febrero de 2007, página 14.

Ejecutivos se encuentran ocasionalmente en potencial situación de conflicto cuando sus gobiernos y sus propios compatriotas son sospechosos de verse implicados en infracciones graves. Los gerentes ven que sus limitadas horas laborales sufren interrupciones ante la necesidad de supervisar actividades que poco conocen concebidas para proteger los activos del Banco. Los funcionarios que desempeñan las numerosas tareas profesionales que el Banco requiere informan que los procedimientos establecidos y las prácticas de larga data que observan se complican aún más con los requisitos adicionales resultantes de las iniciativas del Banco contra la corrupción. El personal en los países siente frustración ante los trámites burocráticos, así como la preocupación práctica de que las nuevas medidas contra la corrupción reducirán todavía más el pequeño grupo de oferentes elegibles para proyectos importantes.

Sin embargo, a todos los niveles del Banco, la abrumadora respuesta al programa general ha sido de un sólido apoyo. Todos dan muestras de comprender que la reputación de cualquier banco es de importancia fundamental para su funcionamiento eficaz; que una vez dañada esa reputación, es muy difícil restaurarla, y que el contar con un programa sólido contra la corrupción puede contribuir a evitar ese daño a la reputación de la institución. Todos también entienden que un programa sólido de asistencia contra la corrupción, como componente del programa de desarrollo del Banco, puede resultar de gran ayuda a fin de que los países miembros incrementen su propia capacidad para proteger su integridad y resolver sus problemas.

Al hablar con funcionarios, empleados y personal contratado del BID, salta a la vista que éstos están complacidos con la actitud previsoras del Banco en cuanto a la importancia que tiene para los países miembros el contar con un programa eficaz contra la corrupción, y que están bien dispuestos a trabajar en pro del éxito de dicho programa. Las críticas que

podrían tener suelen ser constructivas<sup>17</sup>. Muchas de esas críticas se complementaron con sugerencias para modificar la estructura administrativa del programa, aumentar la coordinación entre las oficinas del Banco afectadas, notificar con antelación a las personas afectadas en forma colateral acerca de las acciones en virtud del programa, ampliar aquellos aspectos del programa dirigidos a ayudar a los países a mejorar sus sistemas nacionales contra la corrupción, y proveer un financiamiento adecuado para lograr los resultados que se propone el Banco. A pesar de las inquietudes que llevaron a formular estas críticas, ninguna persona de las muchas que entrevistamos habló de eliminar el programa para combatir el fraude y la corrupción, y muy pocas sugerirían cambios que pudieran conducir a una reducción sustancial del alcance del mismo<sup>18</sup>. Por el contrario, prácticamente todos los entrevistados expresaron su apoyo. Habida cuenta de la sensibilidad del tema, pensamos que este resultado es notable.

Si bien, como señalamos anteriormente, la aceptación del programa general parece ser casi total, existen algunos aspectos cuyos requisitos y procedimientos actuales parecerían requerir cierta modificación.

---

<sup>17</sup> Hubo dos temas que se mencionaron con frecuencia, a saber: (i) una investigación interna (que no estuvo a cargo de la OII) sobre la conducta de un miembro del personal del Banco contra la cual, al parecer de algunos funcionarios, la institución no tomó medida correctiva alguna en razón de la estrecha relación de ese funcionario con un Director Ejecutivo, a pesar de que la conducta de esa persona culminó a la postre en un juicio por parte de las autoridades locales en Washington; y (ii) problemas aislados que se produjeron con el retraso en el suministro de información a ciertos Directores Ejecutivos relativa a las investigaciones sobre algunos proyectos en sus países.

<sup>18</sup> Los pocos que favorecían cierto grado de cambio restrictivo preferirían dejar la solución de los problemas de fraude y corrupción en manos de los gobiernos nacionales, quizás con la ayuda del Banco mediante el financiamiento de programas correctivos y preventivos nacionales. Por lo menos un Director Ejecutivo que compartía este criterio se opuso expresamente a la adopción de un programa anticorrupción del Banco que confiera a éste alguna capacidad de investigación, que a su parecer es una función de organismo policial que correspondería mejor a los gobiernos nacionales de los países prestatarios. Las mismas fuentes hicieron algunos comentarios aislados sobre lo que en su opinión constituía un excesivo énfasis en los procedimientos de querrela y una influencia innecesaria de la cultura anglosajona sobre la forma distinta en que se conducen las cosas en un entorno latinoamericano o caribeño. Con respecto a la propuesta de confiar en los programas preventivos y correctivos nacionales, es de hacer notar que en el informe del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, de septiembre de 2007, se concluye que “las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en América Latina a menudo carecen de los recursos o la pericia técnica para poder dar seguimiento, investigar y enjuiciar en forma efectiva casos de corrupción”.

## **B. El programa correctivo del BID contra el fraude y la corrupción**

Es menester reiterar desde ya que el propósito del programa correctivo interno del Banco es el de permitir a la institución cumplir su propia responsabilidad fiduciaria de proteger los fondos que se le han encomendado. No se trata, en ningún sentido, de una medida para sustituir la obligación de los gobiernos nacionales de ejercer sus propias responsabilidades de protección al respecto mediante sus sistemas de auditoría y de justicia penal (razón esta de la creación del programa correctivo externo del Banco, que se concibió para fortalecer la capacidad de los países miembros para prevenir y responder a actos de fraude y corrupción). Además, el programa es correctivo sólo hasta cierto punto. Aunque su propósito es indagar y responder a la corrupción en general, por razones prácticas debe enfocarse únicamente hacia el personal contratado que resulte involucrado en tales actos, y no hacia el funcionario del país que algunas veces es el otro componente necesario para que se concrete la actividad corrupta. Los medios correctivos que se han de tomar contra del funcionario siguen siendo, por cuestiones de jurisdicción, materia del sistema gubernamental del país. Cuando un funcionario está involucrado, el único recurso del Banco consiste en aportar al gobierno de ese funcionario la información sobre la cual su sistema judicial pueda actuar, abstenerse de realizar transacciones futuras con el funcionario en cuestión o el organismo gubernamental para el cual trabaja ese funcionario y notificar a otros bancos de desarrollo sobre la actividad corrupta que el Banco detectó.

### **1. Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción**

#### **a. Aspectos generales**

Han transcurrido más de seis años desde la creación original del Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción. Durante este tiempo, sus responsabilidades originales —coordinar las respuestas a las denuncias de fraude y corrupción, supervisar toda investigación resultante y velar por la toma de disposiciones adecuadas— han sido absorbidas en gran medida por otras entidades que han surgido en el transcurso de cambios organizacionales progresivos. El más importante de tales cambios ha sido la creación de la

Oficina de Integridad Institucional y el Comité de Sanciones. La OII se encarga actualmente de gestionar la realización de las investigaciones, mientras que el Comité de Sanciones tiene hoy día la responsabilidad de tomar medidas con base en los resultados de dichas investigaciones (salvo en los casos de denuncias de fraude y corrupción en contratos entre el Banco y terceras partes o en proyectos financiados con préstamos del Banco al sector privado, que permanecen bajo la jurisdicción del CSIFC). En consecuencia, las circunstancias que dieron pie a la creación del CSIFC han propulsado el desprendimiento de entes más especializados que tienden a hacer del CSIFC una entidad en buena medida redundante, al menos para sus fines originales.

Fundamentalmente como resultado de esta aparente redundancia (y, por lo tanto, de una importante disminución de la necesidad de hacer que los gerentes, abogados y auditores supervisen las investigaciones), varios miembros del CSIFC han cuestionado la necesidad de continuar con este comité, e incluso expresado su descontento con la existencia del mismo en su forma actual. También han manifestado cierto grado de desaliento al sentirse inmersos en un proceso que ha dejado atrás su justificación inicial, un proceso que además se ocupa de asuntos ajenos a sus ámbitos de formación profesional y que absorbe más tiempo del que pueden distraer de sus responsabilidades principales. Dos miembros resumieron sus inquietudes con palabras casi idénticas: en síntesis, “no saben lo que están haciendo y no tienen tiempo para hacerlo”.

Una función importante que sigue reservada exclusivamente al CSIFC es la facultad de decidir, bajo circunstancias excepcionales, suspender temporalmente la elegibilidad del sujeto de una investigación tal que el mismo no resulte elegible para otros contratos en proyectos financiados por el Banco, mientras el Comité de Sanciones esté examinando la materia. Este es un aspecto fundamental del programa del Banco para proteger los activos asignados a proyectos que financia la institución. Si bien la decisión del Banco de inhabilitar a oferentes y contratistas para participar en proyectos financiados por éste se aplica sólo de forma prospectiva (para evitar así afectar a los prestatarios que puedan tener ya proyectos en la etapa de ejecución con los mismos oferentes o contratistas y que sufrirían trastornos si los

trabajos correspondientes no pudieran seguir adelante en el marco de esos contratos preexistentes), no existe razón para impedir que el Banco suspenda temporalmente su elegibilidad para nuevos contratos, en los casos apropiados. De no tener la capacidad de suspender temporalmente esa elegibilidad, si a un oferente o contratista sujeto de la investigación ante el Comité de Sanciones le fuese adjudicado un contrato en un proyecto financiado por el Banco durante al curso de las actuaciones del Comité de Sanciones, toda inhabilitación ordenada tras la conclusión del proceso no se aplicaría al nuevo contrato otorgado. Con esto se correría el riesgo de una nueva malversación del financiamiento facilitado por el BID. Igualmente, si la investigación ya concluida por la OII contuviera pruebas fehacientes sobre las infracciones de esa parte, la reputación del Banco se vería dañada si el mismo permitiese la adjudicación de otro contrato no obstante contar ya con esta información. Para evitar este tipo de situaciones, el Banco, bajo circunstancias cuidadosamente delimitadas, permite la suspensión temporal de la elegibilidad de la parte para participar en nuevos proyectos financiados por la institución a la espera de la resolución definitiva del asunto objeto de la investigación de la OII. Este es un enfoque a todas luces responsable. Sin embargo, como veremos más adelante, no estamos convencidos de que esta función deba seguir formando parte del ámbito del CSIFC.

## **b. Composición del CSIFC**

### **(i) Experiencia**

No cabe duda de que los miembros del CSIFC son profesionales con mucha experiencia. De hecho, como ya lo señalamos, esto forma parte del problema. Con el Vicepresidente Ejecutivo, el Asesor Jurídico, el Auditor General, el Vicepresidente de Finanzas y Administración y, recientemente, el Vicepresidente de Países obligados a reunirse periódicamente para asumir los vestigios de responsabilidades hoy asumidas directamente por la OII y el Comité de Sanciones (además de cargos ocasionales que involucren a un tercero y a contratistas del sector privado), la pérdida de tiempo para atender sus cometidos ordinarios (que suelen requerir de todo su tiempo y dedicación) resulta difícil de justificar.

Ciertamente, la disminución de su papel operativo es una razón para cuestionar la permanencia del CSIFC en su forma actual.

### **(ii) Disponibilidad**

La disponibilidad de los miembros del CSIFC se ve limitada por las exigencias de tiempo para sus responsabilidades principales. Si bien el comité ya no se reúne con su regularidad original, sigue teniendo que sesionar al menos para cumplir su responsabilidad vigente de examinar los casos tras cada etapa del proceso, autorizar el cierre de casos específicos en los cuales la OII no ha encontrado razones para continuar la investigación, resolver asuntos que tengan que ver con contratos con terceros o con el sector privado y, ocasionalmente, cumplir otras responsabilidades conexas. La carga que entraña la revisión periódica de casos se ha resuelto parcialmente con su reducción gradual a un proceso más mecánico depende en mayor grado en el profesionalismo de la OII y la independencia del Comité de Sanciones. Sin embargo, incluso esta atención más limitada sigue requiriendo más tiempo de preparación y reunión del que los miembros —y el Banco— pueden dedicar sin problemas. En consecuencia, se ha llegado a una solución informal por la cual el Asesor Jurídico y el Vicepresidente de Países leen los documentos que han de presentarse a la consideración del CSIFC y plantean los problemas principales ante los otros miembros del comité. Este procedimiento puede contribuir a aliviar parte de la presión de tiempo que afecta a otros miembros, pero no es más que un paliativo que no logra responder a la cuestión de si hay todavía una razón real para que un órgano de tan alto nivel siga existiendo. Pensamos que esa razón existe, como lo indicamos más adelante, pero para cumplir una función de política antes que operacional.

### **(iii) Posibles conflictos de intereses**

Más de un funcionario del Banco expresó la opinión de que los miembros del CSIFC pueden llegar a ser objeto de acusaciones de conflictos de intereses, o al menos de apariencia de dichos conflictos, en relación con su función en el comité. Estas expresiones de conflicto de intereses surgen a la luz del papel de supervisión indirecta que ciertos

miembros del CSIFC cumplen en el caso de las operaciones que pueden ser objeto de una investigación por parte de la OII y que están bajo la dirección del comité. Si bien no hemos observado nada que indique que algún miembro del CSIFC no actuaría de forma profesional, imparcial y objetiva en los asuntos sometidos a la consideración del comité, incluso la apariencia de un conflicto de intereses puede socavar la credibilidad del proceso. En teoría, estas dificultades pueden evitarse si el miembro se recusa de participar en situaciones en las que haya tenido una participación directa. Sin embargo, podría pensarse que el problema es algo más amplio, en el sentido de que los funcionarios principales a cargo de actividades centrales del Banco tendrán a menudo algún tipo de responsabilidad de supervisión final en muchos de los asuntos que se elevan a la atención de la OII. Aunque resulta legítima la duda en cuanto a si la posibilidad de conflicto es más teórica que real en situaciones en las cuales la responsabilidad original de supervisión fue a alto nivel, pueden surgir ciertas inquietudes en torno a la posibilidad de que un miembro del CSIFC haya tenido algún tipo de relación, por muy leve que haya sido la misma, con un caso sometido a la supervisión del comité. Si bien la lógica que sostiene estas preocupaciones es leve, se ha sabido de conexiones menos claras que estas que han motivado litigios.

### **c. Fuente de apoyo y credibilidad para la OII**

Indudablemente, la capacidad de la OII para actuar bajo la autoridad del CSIFC es uno de los dos factores principales que confieren a la oficina una estatura y una autoridad ante el personal del Banco y ante otros con quienes debe trabajar que, bajo otras circunstancias, serían difíciles de alcanzar (El otro factor es la línea de dependencia jerárquica directa de la OII con respecto al Presidente). Aunque el papel del CSIFC como fuente de directivas de la OII hasta cierto punto ha disminuido, el propio comité continúa dando la impresión de ser en buena parte la base de la fortaleza y eficacia de la OII. Además, la interacción entre ésta y el Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción ofrece a la primera un acceso regular a los líderes que pueden mantenerla informada de acontecimientos y hechos importantes relativos a la gestión del Banco y al tanto de las inquietudes políticas y operativas con respecto a proyectos sujetos a investigación.

## **2. Oficina de Integridad Institucional**

### **a. Aspectos generales**

Como se menciona en párrafos anteriores, la Oficina de Integridad Institucional recibió del Presidente del Banco la tarea de liderar las actividades de la institución para investigar el fraude y la corrupción en proyectos financiados por el Banco. La creación de una oficina independiente para ocuparse de estas responsabilidades refleja el reconocimiento de que esta labor no tiene parangón en el mandato de otros componentes operacionales o administrativos de la institución.

Los funcionarios encargados de las operaciones en el Banco, tanto en la Sede como en las Representaciones, han manifestado su agradecimiento por la existencia de la OII porque les libera de la incómoda posición de tener que encargarse de asuntos relacionados con supuestos actos de fraude y corrupción con los mismos “clientes” con quienes interactúan en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. Es simplemente poco práctico para los funcionarios del Banco que se basan en sus relaciones profesionales con organismos y funcionarios públicos de los países y regiones donde trabajan mantener relaciones armoniosas y constructivas si además se les percibe como “agentes policiales” del Banco cuando se plantean dudas en cuanto a la integridad de un proyecto. Más aun, se produciría como mínimo una apariencia de conflicto de intereses si el Banco esperase que sus departamentos de operaciones procedieran a investigar denuncias de actos ilícitos en los mismos proyectos de cuya formulación hubieran sido, ante todo, responsables. Ante la ausencia de una demarcación clara entre las funciones operacionales y de investigación, y la falta de un apego estricto a la noción de que la función de investigación debe cumplirse con independencia y autonomía, los esfuerzos del BID en esta área carecerían de credibilidad y quedarían expuestos a las dudas de las distintas partes interesadas del Banco.

Los funcionarios del BID que cumplen primordialmente funciones de asesoría se sienten también liberados ante la existencia de una oficina de investigación profesional. No cabe duda de que resulta conveniente que los componentes no operacionales del Banco —como

la Auditoría General y el Departamento Legal, que cumplen funciones especializadas y se fundamentan en la labor de profesionales con experiencia de auditoría y jurídica— no tengan que separarse de sus funciones habituales para atender una serie aparte, aunque relacionada, de responsabilidades asociadas a una función de investigación. Es por esta razón, y para evitar algún conflicto de responsabilidades, que la creación de la OII se entiende en el Banco como una reacción apropiada y lógica ante lo que se ve como una necesidad de contar con la capacidad interna para responder con eficacia a presuntos casos de fraude y corrupción en proyectos financiados por el Banco.

#### **b. Posición institucional**

Desde una perspectiva institucional, el hecho de que la OII esté adscrita a la Presidencia tiene, como ya dijimos, ciertas ventajas, en el sentido de que lleva consigo la autoridad de esta última. No obstante, se han manifestado dos inquietudes sobre las impresiones que genera la estructura actual. En primer lugar, algunos funcionarios del Banco han indicado que la disposición organizativa actual parece extraña, y que causa preocupación en cuanto a si las investigaciones de la OII se perciben como verdaderamente independientes e imparciales. En segundo lugar, algunos miembros del Directorio han señalado que parecería dar la impresión de que el propio Presidente participa en las iniciativas de investigación. Además, se presenta un problema completamente diferente pero relacionado por el hecho de que, como la OII forma parte de la Presidencia, no aparece mencionada por su nombre en el organigrama del Banco, lo que tiene la consecuencia involuntaria de reducir su perfil como una entidad operacional activa dentro de la institución, lo que a su vez socava su potencial eficacia. Otros componentes del Banco que reportan directamente al Presidente, como la Auditoría General, sí figuran en el organigrama como entidades aparte de la Presidencia pero directamente adscritas a la misma. Esta estructura confiere a estas oficinas el beneficio de tener acceso al Presidente y gozar del respeto que se deriva de actuar bajo la autoridad directa de éste, al mismo tiempo que indica un mayor grado de independencia por el hecho de estar hasta cierto punto alejada, a los fines organizativos y presupuestarios, de una relación organizacional tan estrecha con el Presidente y sus altos funcionarios. Podría

hacerse un reordenamiento similar que resultaría beneficioso para la OII al hacer más obvia su identidad y función operacional y que podría ayudar a reducir toda sospecha de que consideraciones de índole política afectan las decisiones de la OII de iniciar o abandonar una investigación.

### **c. Imagen de la OII al interior del BID**

La idea que dicen tener muchos de los entrevistados para este informe sobre la OII es que se trata de una oficina altamente profesional que opera de forma imparcial y con los más altos niveles de integridad<sup>19</sup>. Con frecuencia se hicieron elogios específicos al liderazgo de la OII. A diferencia de lo que opinaban algunos sectores en oficinas similares de otros bancos multilaterales de desarrollo, los investigadores de la OII fueron considerados colaboradores, no excesivamente puntillosos ni autoritarios en el cumplimiento de su labor. Dos observadores percibieron una tendencia a entablar querellas, aunque razonablemente comedida y profesional. En términos generales, casi todos los funcionarios del Banco mencionaron distintos beneficios de contar con una OII en el Banco, y manifestaron confianza en que los directivos y el personal de esa oficina estaban comprometidos en favor

---

<sup>19</sup> Incluso aquellos opuestos a la existencia misma de una oficina de investigaciones dentro del Banco (véase la nota 12, supra) centraron sus inquietudes en el concepto de una oficina de esta naturaleza, y no en la competencia del personal de la OII.

de la misión más amplia del Banco y en favor de centrarse en determinar la manera en que la OII puede servir de recurso para ayudar a cumplir esa misión<sup>20</sup>.

Al mismo tiempo, se expresó la preocupación de que algunos miembros del personal de la OII carecen de experiencia en el Banco que les permita comprender los matices de ciertas cuestiones y, en consecuencia, a pesar de sus buenas intenciones, pueden suponer equivocadamente que ha ocurrido un acto ilícito cuando no lo ha habido<sup>21</sup>, o al menos tendrían que invertir más tiempo del que debían en el examen del caso. Otros comentaron que, habida cuenta del reducido número de investigadores con que cuenta la OII, el volumen de casos que maneja la oficina dificulta que pueda resolverlos de forma oportuna, sobre todo si es necesario viajar a los países en los cuales han tenido lugar los presuntos actos de fraude y corrupción. También se mencionó el poco personal como la causa de que la OII se encuentre sobrecargada de trabajo, como consecuencia de haberse asignado a esa oficina tareas que superan sus capacidades actuales.

Ciertos miembros del CSIFC y del Comité de Sanciones han manifestado su preocupación de que algunos materiales escritos de la OII no han sido tan eficaces como pudieran haber

---

<sup>20</sup> Durante nuestras entrevistas a personal del Banco, observamos, como elementos destacables, tanto la uniformidad de estas opiniones como algunos de los términos utilizados para expresarlas. Algunos ejemplos pueden ser ilustrativos. La creación de la oficina se consideró “un paso muy positivo”, una “decisión fantástica” para fines sustantivos desde el punto de vista de algunos Representantes en los países. Los profesionales de la Oficina son considerados personas “correctas”, “capaces” en quienes “se puede confiar” y que son “muy buenos para brindar asesoría profesional y práctica”. En cuanto a su labor de investigación, se les considera “estrictos y arrojados cuando deben serlo”, pero son “metódicos” y “no actúan con precipitación”, pues están conscientes de “la delgada línea que separa la torpeza del fraude”. Estas personas “inspiran confianza”, y poseen un grado de integridad “sumamente alto”; y como gozan de la “confianza” de otras oficinas del Banco, son “capaces de trabajar cooperativamente”. Con respecto a los altos directivos de la oficina, se habló de uno de ellos como una persona “maravillosa”, alguien “extremadamente capaz” y “honesto y sólido”, “razonable, racional y competente”, además de “muy profesional y nada altanero” que por ende inspira “plena confianza”. Otro recibió calificaciones similares, y su perfil se resumió con la expresión de que se trata de una “verdadera estrella”. Tras la creación de la oficina y la incorporación de su personal, un funcionario principal del Banco calificó sus logros de “extraordinarios”, mientras otro sostuvo que había producido un “cambio importante en cuanto a la calidad” del trabajo a nivel de país. Las fuentes de estas evaluaciones específicas van desde empleados en los países hasta funcionarios de alto nivel del Banco y Directores Ejecutivos.

<sup>21</sup> Algunos observadores indicaron sobre todo que algunos miembros del personal de la OII no están familiarizados aún con los procedimientos generales del Banco relativos a adquisiciones y asuntos conexos, situación que, al menos en una ocasión, resultó en la desestimación de por lo menos una causa por el Comité de Sanciones.

sido para presentar pruebas contra el imputado y demostrar que los indicios son suficientes para apoyar la conclusión de que éste se vio involucrado en un acto de fraude o corrupción en conexión con un proyecto financiado por el Banco. La OII ha reconocido por sí sola este hecho como un subproducto infortunado derivado en parte de la ampliación de sus responsabilidades y su carga de trabajo, así como de las complicaciones inherentes a un proceso que entraña la realización de investigaciones que se realizan y documentan en español pero que deben ser descritas en informes redactados en inglés antes de presentarlos a la consideración del CSIFC y el Comité de Sanciones. Hace varios meses, la OII contrató los servicios de un editor a tiempo parcial para que examine todos los documentos que ha de distribuir la oficina; una evaluación preliminar indica que, desde entonces, la calidad de los materiales escritos de la OII ha mejorado.

Otra observación tiene que ver con la jerarquía de los sujetos de las investigaciones de la OII y la gravedad de sus supuestas actividades. Varios funcionarios del Banco expresaron que, hasta la fecha, ninguno de los sujetos investigados han sido empresas importantes o funcionarios de alto nivel de esas compañías, y que los actos violatorios investigados por la OII han sido relativamente menores. Esto es hasta cierto punto consecuencia de los procedimientos actuales del Banco, que estipulan que la OII ha de actuar con base en todas las pruebas sometidas a su consideración por parte de personal del Banco y otros que sospechen de acciones impropias en un proyecto financiado por la institución. Este criterio ha restringido la capacidad de la OII para concentrar sus limitadas facultades de investigación en asuntos que parecieran de una importancia relativamente mayor. Sin embargo, nada parece sustentar la preocupación de que la OII ha evitado ocuparse de casos “más grandes” o más importantes ni que, si al caso vamos, que la falta de presentación de casos ante la oficina sobre asuntos de mayor perfil indique la ausencia de fraude o corrupción en dichos proyectos. Por estas razones, recomendamos más adelante que la OII adopte un enfoque más proactivo en la investigación de casos de fraude y corrupción.

En general, a pesar de las legítimas reservas que se han manifestado sobre los resultados de la OII, pensamos que en el tiempo relativamente corto de su existencia la oficina se ha

convertido en una entidad bien gestionada y con un personal de muy altas calificaciones que, en opinión de las oficinas homólogas de otras instituciones multilaterales, ha demostrado un grado considerable de competencia y liderazgo. En el futuro, se prevé que la OII será evaluada sobre la base de su desempeño para detectar y resolver asuntos más complejos que los que le ha correspondido dilucidar hasta la fecha.

**d. Responsabilidad de las investigaciones que no entrañan fraude y corrupción**

Aunque la OII se creó como respuesta al compromiso de la Administración del Banco de investigar las denuncias de fraude y corrupción en proyectos financiados por la institución, la oficina también cumple una gama más amplia de responsabilidades de investigación. En particular, la OII (i) tiene asignada una función central en la gestión de los aspectos de integridad y reputación en los proyectos del Banco con el sector privado y (ii) hasta hace poco, tenía la responsabilidad principal de investigar todos los asuntos relacionados con comportamiento indebido del personal, ya fuera en el marco del Código de Ética de la institución o en virtud de la regla del personal No. 323, “Respeto en el lugar de trabajo”, y continúa hasta la fecha cumpliendo responsabilidades en esta área cuando así lo solicita el Oficial de Ética.

**(i) Gestión de los aspectos relativos a la integridad y la reputación**

A partir de septiembre de 2005, la OII ha participado en un grupo de trabajo —conformado por representantes del BID, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)— que se formó para recomendar un marco conceptual de integridad a fin de orientar las operaciones del Banco con el sector privado y formular al respecto procedimientos de examen y mecanismos de seguimiento de la integridad. Aunque el BID, con importante participación de la OII, había estado ocupándose de las cuestiones relativas a la integridad en sus proyectos con el sector público, la institución no tenía un criterio congruente para atender inquietudes similares en sus operaciones con el sector privado. En mayo de 2006, el grupo de trabajo recomendó que el Banco ampliase sus

mecanismos de análisis previo con debida diligencia, más allá de las típicas cuestiones financieras y legales, para incluir aspectos relacionados con la integridad, el lavado de activos y el terrorismo.

A raíz de las recomendaciones del grupo de trabajo, la OII cumple ahora un papel activo como asesora de la Administración del Banco y los equipos de proyectos en una serie de cuestiones relacionadas con la integridad y la reputación en los proyectos de la institución con el sector privado<sup>22</sup>. En 2007, la labor de la OII en asuntos de integridad que abarcaban un conjunto de transacciones con el sector privado utilizó aproximadamente 25% de los recursos de la oficina no destinados a investigaciones. Su participación consistió en aclarar información atinente a posibles riesgos, analizar información relacionada con posibles consecuencias para la reputación y brindar asistencia especializada para atender problemas de integridad más complejos a medida que estos surgían en propuestas de operaciones<sup>23</sup>.

## **(ii) Investigación de conducta indebida del personal**

Al inicio de nuestra evaluación, todas las capacidades y recursos de investigación interna del Banco se concentraban en la OII, incluidas las investigaciones de presunta conducta indebida del personal, ya fuera en relación o no con casos de fraude y corrupción. Si bien es comprensible que para el Banco resulte conveniente y lógico colocar todas las responsabilidades de realización de una investigación en una sola oficina, muchos sectores

---

<sup>22</sup> La labor de la OII incluye (i) asesoría a los equipos de proyecto cuando se suscitan posibles problemas de integridad o reputación durante el ciclo de un proyecto; (ii) asesoría y recomendaciones al Comité del Sector Privado y a la Alta Administración del Grupo del Banco; (iii) consultas sobre selección de bases de datos, firmas investigadoras y condiciones específicas de transacciones para su análisis por terceros; (iv) apoyo para el establecimiento y la ejecución de un programa de capacitación para reforzar la comprensión, las aptitudes y las capacidades analíticas de los equipos de proyecto en cuanto a los riesgos de integridad y de reputación durante la identificación, el análisis con debida diligencia, el diseño y la ejecución de operaciones que entrañan la participación del sector privado; y (v) cooperación con otras instituciones multilaterales de desarrollo en temas de integridad. Informe al Comité de Coordinación sobre las consideraciones de integridad para proyectos del Grupo del Banco con el sector privado. Recomendaciones del Grupo de Trabajo, 25 de mayo de 2006, párrafo 2.25.

<sup>23</sup> Oficina de integridad Institucional, Informe Anual 2007.

de la institución expresaron serias reservas sobre si estos deberes tan amplios apartaban a la OII del cumplimiento de su misión primordial: investigar casos de fraude y corrupción.

La investigación de denuncias de conducta indebida por parte del personal insume mucho tiempo y debe recibir la más alta prioridad, incluso cuando la naturaleza de la infracción parezca relativamente menor. Esta situación ha desviado necesariamente la atención y los recursos de la OII apartándolos de otros trabajos pendientes. Estas investigaciones son particularmente largas, sobre todo cuando se requiere viajar en misión a algún lugar. Igualmente, aunque se requieren ciertas capacidades básicas de investigación para responder con eficacia a las denuncias de fraude y corrupción en general y de conducta indebida del personal en particular, las destrezas y el conocimiento que se necesitan para investigar dos materias tan distintas no son necesariamente complementarios. En reconocimiento del hecho de que las investigaciones del propio personal del Banco y aquellas relacionadas con terceros en proyectos financiados por la institución han de servir a intereses sumamente diferentes, el Banco ha establecido tipos distintos de procedimientos que deben seguir los investigadores.

Los distintos procedimientos utilizados en estas dos instancias conducen igualmente a medios diferentes de adjudicación y consecuencias distintas. En el caso de que se determine que un contratista ha incurrido en un acto de fraude y corrupción, el Comité de Sanciones debe determinar, por ejemplo, si debe inhabilitarse al contratista de participar en futuros contratos financiados por el Banco. En un caso en el que se haya comprobado que un miembro del personal ha incurrido en una infracción ética u otra conducta indebida de gravedad, se emplea un procedimiento del Comité de Ética para determinar si ese

funcionario debe ser cesanteado o recibir algún tipo de sanción laboral de menor calibre<sup>24</sup>. Se trata de procedimientos muy diferentes que cumplen propósitos muy distintos.

La realización de investigaciones sobre el comportamiento ético, aunque importantes para el Banco, han incidido en grado importante sobre los recursos de la OII e interferido con la capacidad de esta entidad para llevar a cabo investigaciones sobre denuncias de fraude y corrupción, que es su principal propósito.

A raíz de diversas inquietudes, incluidas las mencionadas en este informe, el Banco procedió a revisar su Código de Ética y Conducta Profesional en enero de 2008. Conforme a la versión revisada de los Procedimientos relativos al Código de Ética y Conducta Profesional, las responsabilidades de investigación relacionada con la ética y la conducta que antes cumplía la OII se transfirieron al Oficial de Ética<sup>25</sup>, mientras que la oficina sigue a cargo de investigar las denuncias de fraude y corrupción contra el personal del Banco<sup>26</sup>. La separación de esta función fue una propuesta de la Administración, que contó con el apoyo

---

<sup>24</sup> Desde enero de 2008, los resultados de las investigaciones sobre conducta indebida del personal se remiten al Oficial de Ética, y seguidamente al Comité de Ética y Conducta Profesional (el “Comité de Ética”), con posibilidad de apelación ante el Tribunal Administrativo. Antes de esa fecha, el proceso de derivación en el caso de investigaciones del personal seguía canales diferentes, pero el proceso se mantenía separado y desligado de las derivaciones al Comité de Sanciones.

<sup>25</sup> El Oficial de Ética no tiene personal ni recursos para realizar investigaciones, por lo que la OII, a solicitud de este funcionario, sigue llevando a cabo ciertas investigaciones relativas a la ética, tarea que continúa absorbiendo buena parte de los recursos de la oficina. Más adelante en este informe recomendamos que se libere a la OII de la responsabilidad de investigar las violaciones al Código de Ética. Esta responsabilidad debe ser tarea exclusiva de la Oficina de Ética, por lo que el Oficial de Ética debería contar con los recursos y el personal apropiados para tales fines.

<sup>26</sup> Los nuevos Procedimientos de Ética también aclararon otras áreas en las cuales se había observado cierto traslape organizativo entre asuntos relacionados con denuncias de fraude y corrupción y el personal del Banco. En particular, en aquellos casos donde anteriormente había duda en cuanto a cómo manejar casos paralelos en estas cuestiones, los nuevos procedimientos aclaran que en un caso de denuncia de fraude y corrupción contra un funcionario del Banco y también contra terceras partes, las actuaciones del Oficial de Ética respecto del funcionario del Banco deben suspenderse hasta que los asuntos conexos se resuelvan a nivel del CSIFC o el Comité de Sanciones, según corresponda.

de la OII y el Oficial de Ética. El nuevo régimen parece organizar las responsabilidades de una forma mucho más lógica y eficiente<sup>27</sup>.

#### **e. Capacidad para cumplir responsabilidades correctivas**

De acuerdo con su estructura orgánica actual, la OII es responsable de responder a las denuncias que recibe sobre prácticas fraudulentas o corruptas en proyectos financiados por el Banco. Estas denuncias provienen de distintas fuentes: algunas por medio de canales oficiales y otras a través de canales que protegen la identidad de un denunciante que desea permanecer en el anonimato. Debido a los numerosos factores que pueden disuadir a un posible denunciante de elevar su denuncia a la atención de la OII, el Banco actúa correctamente al ofrecer distintas vías por las cuales fomentar la comunicación de información útil. Sin embargo, incluso si la institución buscara facilitar cada oportunidad de obtener este tipo de información, estaría coartando su capacidad para determinar y erradicar los casos de fraude y corrupción si se limitara a esperar que un tercero, por iniciativa propia, le informara de estas actividades.

#### **(i) Capacidad para informarse acerca de presuntos actos de fraude y corrupción**

##### **1. Correo electrónico, sitio virtual y línea telefónica directa**

El BID ha seguido la práctica de otros bancos multilaterales de desarrollo con la instalación de una línea telefónica directa que puede utilizarse, si quien llama así lo desea, de forma anónima para aportar información sobre presuntos actos de fraude y corrupción. Además, esta información puede hacerse llegar a la OII por medio del correo electrónico o el sitio

---

<sup>27</sup> Altos funcionarios del Banco solicitaron nuestra opinión sobre este asunto en diciembre de 2007, a lo que respondimos que era nuestra intención recomendar que la responsabilidad de las investigaciones sobre ética se transfiriese al Oficial de Ética.

virtual de la oficina, dos medios que han resultado de particular valor<sup>28</sup>. Independientemente de los medios utilizados para transmitirla, toda información está sujeta a la política de confidencialidad del Banco. Las fuentes de buena parte de la información suministrada han sido miembros del personal del Banco.

Los funcionarios del Banco tienen que enfrentar ciertos desincentivos profesionales con respecto a la denuncia de presuntos delitos en un proyecto en el cual están participando. La notificación de un delito puede llevar al desaceleramiento de los avances de su proyecto, o bien pudiera culparse del problema a los propios funcionarios. En cualquiera de los dos casos, los denunciantes podrían abrigar cierta preocupación sobre la manera en que su acción podría reflejarse en su evaluación anual del desempeño.

Existe la posibilidad incluso mayor de que los miembros del personal del Banco no quieran hacer una denuncia si temen sufrir algún tipo de consecuencia adversa por el simple hecho de que decidieron denunciar el caso. A menudo, los funcionarios piensan que las vías anónimas constituyen la única oportunidad práctica para denunciar infracciones en proyectos financiados por el Banco porque temen que se tomen represalias en su contra si se atreven a hacerlo públicamente. Aunque el Banco ha declarado adecuadamente su compromiso de proteger a las personas que aporten información veraz (es decir, los informantes) siguen habiendo argumentos racionales que pueden hacer dudar a los empleados si piensan que se les identificará como los denunciantes de un contratista, un colega o un funcionario de gobierno. En efecto, se ha sabido de funcionarios del Banco que se han visto obligados a salir del país donde trabajan si han hecho algo que molesta al gobierno.

Además, hay un aspecto de la forma en que el Banco estructura su relación con algunos miembros del personal que hace que éstos se sientan particularmente vulnerables a algún

---

<sup>28</sup> La OII calcula que cerca de 68% de las investigaciones hechas se iniciaron con base en información adquirida por medios electrónicos, y que apenas 1% de los casos se iniciaron a partir de llamadas a la línea telefónica directa. Sin embargo, estas últimas se hicieron en un período durante el cual, por dificultades técnicas, dicha línea telefónica no estaba funcionando eficazmente. Esas dificultades ya han sido resueltas.

tipo de represalia. Esto ocurre en el caso del personal del Banco con contratos a plazo fijo, porque al concluir el plazo, puede permitirse la expiración del contrato, lo que resulta en la terminación del empleo sin que el Banco haya tomado una acción afirmativa y sin que se dé razón alguna para dicha terminación. Independientemente de que estas inquietudes sean o no fundadas, existe la impresión entre algunos de estos miembros temporales del personal en el sentido de que si causan problemas para sus superiores, simplemente no se les renovará el contrato cuando éste venza. Para muchos miembros del personal en la sede del Banco y algunas Representaciones, esto significaría no solamente el fin de su carrera en la institución, sino además la terminación de sus visados, por lo que tendrían que salir del país en un máximo de 30 días. La perspectiva de perder el trabajo y tener que obligar a su familia a desarraigarse puede tener un efecto paralizante sobre la disposición de una persona a plantear problemas críticos pero potencialmente controvertidos, sin importar cuán justificados sean. Escapa al alcance de nuestra evaluación el ofrecer una opinión sobre si el uso de contratos temporales redundaría siempre en el interés del Banco, pero su utilización refuerza la opinión de que éste necesita contar con medios que permitan a una persona suministrar información de forma anónima.

Las partes ajenas al Banco también pueden temer que se tomen represalias en su contra si hacen llegar información a la institución. Algunas veces se puede llegar a temer sufrir lesiones físicas o incluso la muerte. En tales circunstancias, el Banco no tendría a menudo oportunidad de obtener información sin ofrecer algún tipo de garantía de que se protegerá la identidad del denunciante.

El desafío que enfrenta el Banco en este caso no reside en decidir si es que va a optar por recibir denuncias anónimas, que, de todas maneras, invariablemente llegarán de alguna forma y bajo algunas circunstancias. El verdadero desafío yace en decidir cómo debe el Banco tratar esta información. Este aspecto ha sido motivo de cierta preocupación. En efecto, la aceptación de denuncias anónimas como la base para emprender una investigación ha sido criticada por algunos miembros del Directorio como ejemplo de un enfoque de investigación que es ajeno a la cultura de muchos países prestatarios. En vista de este

aspecto tan sensible, es fundamental dejar claramente sentado que la OII utiliza esta información sólo si estima que merece cierto grado de atención y si, tras una indagación preliminar, parece que puede conducir a la obtención de indicios corroborativos fiables y fuentes de información que podrían ameritar una investigación integral. Obviamente, la simple recepción de una declaración en la que se denuncia fraude o corrupción no justificaría la aplicación de una medida correctiva contra el acusado. De forma análoga, sin embargo, el simple hecho de que la denuncia provenga de una fuente anónima no debería dar pie a que la información se considere inútil o inválida. La OII debería poder emprender una indagación inicial de cualquier asunto de esa índole y determinar si las denuncias son verosímiles y pueden corroborarse y, de ser así, el acusado no debería salvarse de recibir la debida sanción por el mero hecho de que la OII se haya enterado por primera vez del acto ilícito a través de una fuente anónima.

Se ha planteado además una preocupación conexas que tiene que ver con la forma en que la OII debería manejar las denuncias provenientes de una fuente de quien se sepa que ha hecho denuncias falsas o infundadas en ocasiones anteriores. Una denuncia de esta naturaleza debe examinarse con suma circunspección. No obstante, ninguna oficina de investigación debería verse obligada a descartar la denuncia si una investigación preliminar indica que existe una base verosímil para concluir, con base en indicios independientes de infracción, que la nueva denuncia es válida. No obstante, si la OII determina que una fuente ha hecho una denuncia que es falsa, y la fuente de hecho sabía que era falsa, deberán tomarse medidas correctivas contra esa persona, ya sea una sanción, la aplicación de procedimientos de ética, la derivación de un caso a las autoridades del país u otros medios, cuya disponibilidad variará en función de la relación de la persona con el Banco y el país en cuestión. En el caso de un miembro del personal del Banco, el Reglamento del Personal consideraría esta acción una forma grave de conducta indebida.

## **2. Derivaciones desde otras oficinas y organismos**

La OII recibirá con frecuencia información sobre aparentes casos de fraude y corrupción desde otras oficinas y organismos cuyas responsabilidades las convierten en receptoras de

indicios de conducta indebida. Entre estas entidades cabría mencionar algunas oficinas de la sede del Banco, como la Auditoría General, la Oficina de Ética y la Oficina de la Ombudsperson, pero también algunas oficinas de operaciones que ocasionalmente deben consultar algunos expedientes u otras informaciones que pueden parecer ameritar una investigación. Las Representaciones del Banco son potenciales fuentes importantes de derivación de casos, aunque, por las razones mencionadas anteriormente, parte de la información aportada por el personal en los países se hará llegar a la OII de forma anónima. Las autoridades nacionales pueden ocasionalmente ofrecer de forma abierta información sobre conducta indebida en relación con proyectos del Banco, ya sea por una falta de capacidad profesional o política para tomar ellas mismas medidas correctivas, ya sea por el deseo de entablar lo que podría parecer una relación laboral simbiótica sobre tales asuntos. Otros bancos multilaterales de desarrollo pueden ser, obviamente, una fuente de particular utilidad, sobre todo en cuanto a información proveniente de actividades allende las fronteras regionales del Banco, así como información relativa a proyectos cofinanciados por otro banco multilateral de desarrollo. Además, la sociedad civil cuenta con organizaciones que trabajan en iniciativas generales contra la corrupción que pueden de vez en cuando facilitar información sobre transgresiones específicas. Dado que la OII se ha forjado la reputación de trabajar en forma cooperativa y profesional, recibe con frecuencia potenciales pistas de todas estas fuentes.

**(ii) Capacidad para emprender investigaciones necesarias en forma oportuna**

Varios funcionarios del Banco —incluidos los de operaciones con quienes la OII interactúa en investigaciones y funcionarios que reciben y actúan con base en los resultados de las investigaciones de la oficina, como los miembros del CSIFC y del Comité de Sanciones— expresaron inquietud en relación con el tiempo que toma la OII para concluir sus investigaciones. Si bien la Oficina recibió palabras de elogio por su capacidad para responder rápidamente a nuevas denuncias y comenzar las investigaciones con prontitud, no

se dijo lo mismo en cuanto al tiempo que le toma llevarlas a término. Son varios los factores que hacen que la OII tome un tiempo considerable para concluir sus investigaciones.

En primer lugar, como veremos más adelante, los recursos humanos de la OII son limitados. En segundo lugar, los oficiales de integridad de la oficina deben a menudo viajar al país en el cual se está ejecutando o se ejecutó el proyecto afectado. Con un número limitado de oficiales de integridad para cubrir todos los países miembros y regiones, no es posible emprender múltiples investigaciones en múltiples lugares al mismo tiempo. La OII debe programar los viajes de su personal de forma eficiente a fin de sacar el mayor provecho de cada viaje. En algunos casos, esto significa tener que esperar hasta acumular un número suficiente de casos en un solo país para justificar una visita (aspecto que ha llevado a considerar la apertura de oficinas regionales de la OII). En tercer lugar, una vez concluida la investigación, los resultados deben reducirse a un formato escrito para incluirlos en un informe al CSIFC, que seguidamente se remite al Comité de Sanciones si el CSIFC concluye que el caso amerita otras medidas. Los documentos que se redactan en español suelen traducirse al inglés antes de presentarlos a los comités. El proceso de redacción puede tomar mucho tiempo ya que, como es el único instrumento utilizado para notificar al Comité de Sanciones los hechos que sustentan las denuncias, el informe debe ser minucioso, detallado y completo. Este proceso puede ser laborioso, ya que el lenguaje jurídico no siempre tiene términos o conceptos perfectamente equivalentes en ambos idiomas. En cuarto lugar, la magnitud y complejidad de los casos de la OII están aumentando más rápidamente que su complemento de personal profesional. Funcionarios de los países han destacado que, a medida que se conoce más la reputación de la OII, mayor es el número de casos que están presentándose a su consideración. Parece probable que, durante algún tiempo más, el incremento del número de casos de la OII continúe siendo mayor que el aumento del personal necesario.

**(iii) Capacidad para asumir con eficacia casos complejos o sensibles**

Como se verá más adelante<sup>29</sup>, La OII tiene una capacidad general limitada en razón de su pequeña dotación de personal. Además, hay una variedad de otros factores que pueden limitar su eficacia, a pesar de la percepción general de que la experiencia profesional de los oficiales de integridad de la OII los califica para llevar a cabo investigaciones de proyectos del BID.

En primer lugar, existe la inquietud de que el personal de la OII necesita comprender mejor las operaciones, políticas y procedimientos internos del Banco, en especial en materia de adquisiciones, para poder apreciar a cabalidad los detalles de las cuestiones que pueden llegar a encontrar en el transcurso de su labor. Este parece ser un reclamo común que se ha escuchado en todos los bancos multilaterales de desarrollo sobre los investigadores, y a menudo parece ser un reclamo justificado. En segundo lugar, la OII no es un organismo encargado de hacer cumplir la ley y no cuenta con la facultad gubernamental ni la capacidad de citación a comparecer o capacidad comparable para exigir la presentación de documentos u otro tipo de información. Tercero, en varios casos, la OII no ha recibido más que una cooperación simbólica o mínima de parte de funcionarios públicos locales que pueden tener acceso a información pertinente o los medios para obtenerla. Cuarto, la OII ha tenido que atender un número cada vez mayor de casos relativamente menores que exigen el uso de recursos escasos, problema éste que debería disminuir como resultado de la reciente transferencia al Comité de Ética de los casos de violación de la ética y conductas inadecuadas similares por parte del personal del Banco y, de adoptarse, como consecuencia de un proceso que permite a la OII hacer una selección de casos como componente de un sistema refinado de ponderación de casos.

---

<sup>29</sup> Ver la Sección III B 2 j.

**(iv) Capacidad para manejar la carga de casos**

**1. Preselección de casos**

Como ya se indicó, la OII ha dado la impresión en el pasado de dedicar cantidades sustanciales de recursos a la investigación de denuncias de consecuencias relativamente menores. Si bien esta impresión se originó en una época en que la oficina era responsable tanto de las investigaciones de ética como de las investigaciones de fraude y corrupción, ha llevado a algunos a preguntarse si la OII tiene la capacidad para emprender investigaciones de mayor envergadura, y ocasionalmente preguntarse incluso si la Alta Administración del Banco puede haber inducido a la OII a evitar o hacer caso omiso de las denuncias más graves cuando se trata de asuntos sensibles o personas más prominentes.

No obstante, la OII y el Banco en general profesan una “tolerancia cero” frente al fraude y la corrupción. El empleo de una política pública de “tolerancia cero” se percibe como que tiene un cierto grado de efecto disuasivo, y probablemente así sea, sobre todo dado que, en líneas generales, se reconoce la seriedad del Banco en cuanto a sus esfuerzos anticorrupción. Sin embargo, el concepto de “tolerancia cero” se interpreta habitualmente en el sentido de que todos los casos de aparente corrupción, sin importar la cantidad de dinero en juego o el nivel del gerente o funcionario involucrado, recibirán el mismo trato, desde la investigación y el procesamiento del caso por intermedio del Comité de Sanciones hasta la etapa de imposición de una sanción acorde con la falta. Es de destacar esta interpretación, por su grado de ambición y su categórica perspectiva de justicia equitativa. Pero también es poco realista, ineficiente y con frecuencia contraproducente.

En este mundo imperfecto, ningún proceso administrativo o judicial puede ocuparse de todos los casos de fraude y corrupción si no cuenta con fondos ilimitados. Todo organismo u oficina a cargo de investigar actividades fraudulentas se verá muy pronto desbordado por su carga de trabajo y sumergido en sus trámites burocráticos si intenta seriamente investigar en forma integral todas las actividades cuestionables que se someten a su consideración, incluidas aquellas que entrañen un monto menor frente a los de grandes cuantías, descuido

en lugar de planificación, falta de diligencia en lugar de connivencia. Debe ser posible acordar cierto grado de prioridad a los problemas más importantes. De allí que el programa anticorrupción de cualquier institución necesite cierto sistema de preselección, como componente de un sistema general de ponderación de casos, para así garantizar la disponibilidad de tiempo y fondos para atender los casos más graves que se presenten ante la oficina de investigaciones. Y el Banco no es una excepción.

## **2. Contratación de investigadores externos**

En algunas ocasiones, el Banco ha recurrido a profesionales externos, como abogados y contadores forenses, para realizar investigaciones. Si bien esta puede ser una opción útil de aplicación temporal cuando no se tienen recursos en el Banco para llevar adelante una determinada indagación, puede resultar una práctica sumamente onerosa a largo plazo. Cada vez que se contrate a un nuevo investigador externo, será necesario que esa persona invierta una cantidad considerable de tiempo en familiarizarse con el Banco y sus procedimientos. El costo de contratación de estos profesionales es sumamente alto y, una vez que hayan terminado su misión y abandonen el Banco, la institución perderá con su partida las lecciones que pueden haber aprendido a través de su investigación. Por estas razones, sería más conveniente para el Banco hallar la forma de facilitar recursos y posiciones para contratar, capacitar y conservar un número suficiente de sus propios funcionarios para gestionar el número y los tipos de casos que la institución podría razonablemente prever procesar a mediano plazo.

## **3. Cierre de investigaciones improductivas**

Actualmente, el jefe de la OII tiene la facultad de abrir investigaciones, pero una investigación sólo puede cerrarse con la aprobación del CSIFC. Si bien puede resultar de utilidad contar con un órgano al interior del Banco que examine las prácticas generales de la OII para cerrar casos a fin de evaluar si se han seguido las prioridades apropiadamente, estos exámenes de más amplia escala podrían ejecutarse con mayor eficacia como auditoría ordinaria de las prácticas de trabajo. En todo caso, a esta altura el BID parece haber

acumulado suficiente experiencia con el profesionalismo de aquellos a quienes confía el liderazgo de la OII para poder aceptar sus juicios a la hora de aplicar las normas del Banco y determinar si vale la pena continuar un caso. Por último, dado que la OII tiene un conocimiento sustancialmente mayor que los miembros del CSIFC sobre los detalles de cualquier investigación, y dado que son contadas las veces en que los miembros están en capacidad de adquirir más información de la que se ha puesto a disposición de la OII, parecería poco eficiente el solicitar al CSIFC que, como tarea habitual, analice las decisiones de la OII en esta área en lugar de simplemente delegar en esa oficina la responsabilidad de emitir tales juicios.

De todas maneras, si se confiase a la OII la facultad de cerrar casos, sería aconsejable que la misma informe periódicamente al CSIFC sobre los casos que se hayan cerrado y las razones para hacerlo. Si los miembros del CSIFC u otros altos gerentes del Banco toman conocimiento de problemas sistemáticos con la forma en que se despachan los casos, dichos problemas pueden abordarse mediante cambios integrales a las políticas y procedimientos en lugar de proceder a examinar caso por caso.

**(v) Capacidad para consultar información necesaria que está bajo el control de terceros**

Dado que la OII no tiene las facultades que habitualmente se asignan a los organismos encargados del cumplimiento de la ley, debe confiar en forma exclusiva en la información que se le hace llegar voluntariamente y los datos contenidos en los expedientes de diversas partes que participan en un proyecto. En este último contexto, la OII debe recurrir a la cooperación de quienes poseen esos expedientes.

**1. Oficinas del Banco**

Para que la OII pueda tener acceso a documentos que están bajo el control del BID, es fundamental que las oficinas de éste, tanto en la Sede como en las Representaciones, comprendan la necesidad de cooperar con ella. La entrega de documentos que pueda

requerir la OII no forma parte de las operaciones ordinarias de ningún componente del Banco. Es por ello que se requiere de tiempo y recursos que de lo contrario se invertirían en las operaciones habituales, por lo que presentar la documentación requerida necesariamente entra en competencia con dichas operaciones. Por esta razón, a fin de velar por un nivel adecuado de cooperación con la OII, la Administración del Banco debe dejar claro a todos los niveles de su personal que la Oficina de Integridad Institucional cuenta con su pleno apoyo y confianza y que espera que todos los miembros de la institución brinden a dicha oficina un apoyo razonable en el cumplimiento de la misión que se le ha asignado a la misma.

## **2. Contratistas**

La capacidad de la OII para obtener documentación de los contratistas en proyectos financiados por el Banco dimana de las políticas de adquisiciones, los términos y condiciones de los documentos de licitaciones y préstamos y los contratos de los proyectos. En 2006, el Banco actualizó los términos de dichos documentos para poder hacer frente a los problemas de fraude y corrupción de una forma más eficaz, y ha continuado trabajando con otros bancos multilaterales de desarrollo para armonizar el lenguaje que cada cual utiliza. Como resultado de este esfuerzo, ahora se exige a los contratistas que acepten desde el principio que deberán poner los documentos y expedientes de los proyectos a disposición de la OII durante el transcurso de una investigación. Se trata de una medida positiva, pero el Banco debería examinar y revisar periódicamente estos documentos a fin de asegurarse de que cuenta con capacidad adecuada para exigir e imponer la cooperación de las partes que licitan para proyectos financiados por el BID o a las cuales se adjudica algún proyecto de la institución.

## **3. Gobiernos regionales**

El nivel de cooperación que la OII recibe de los organismos ejecutores y otras entidades que forman parte de los gobiernos correspondientes depende de una serie de factores. No ha de causar sorpresa que algunos organismos de ciertos gobiernos sean más receptivos que otros

a las actividades de la OII. Sobre todo si se trata de una situación en la cual uno o más funcionarios del organismo ejecutor son el posible sujeto de una investigación, es posible que el ente afectado preste muy poca colaboración, si acaso alguna, a la OII. Por estas razones, la OII no puede, en esta etapa de su evolución, contar con la plena cooperación ni siquiera de los organismos de los gobiernos que puedan haber sido, directa o indirectamente, víctimas de actos de fraude o corrupción. No obstante, como resultado de la participación continua de la OII en programas de capacitación y otras actividades en apoyo a los fiscales judiciales locales y otros funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes, la eficacia de la misma en el tiempo debería aumentar. Además, como resultado de ciertas leyes adoptadas recientemente por determinados gobiernos nacionales de la región, si no se obtiene la cooperación de las autoridades nacionales o locales, el Banco puede solicitar formalmente tener acceso a documentos oficiales que esas autoridades podrán entonces verse obligadas a presentar<sup>30</sup>.

Luego de que el BID remite algún asunto donde se ha presentado un supuesto acto de fraude o corrupción a autoridades locales, no existe mecanismo formal alguno que obligue a dichas autoridades a informar al Banco de las conclusiones alcanzadas y medidas adoptadas respecto de la supuesta conducta indebida. No obstante, resulta obvia la importancia que para el Banco reviste recibir esa información. Deberían implantarse procedimientos para la transmisión de este tipo de información, posiblemente mediante la formulación de condiciones claramente definidas en los documentos de préstamo entre el Banco y los países prestatarios o quizás mediante la modificación del Convenio Constitutivo del BID. Además, los resultados finales de las investigaciones que emprendan las autoridades locales deberían igualmente comunicarse a la OII, y los resultados de todo juicio penal o proceso civil que las autoridades locales logren llevar a buen término como resultado de las derivaciones de casos del Banco deberían darse publicidad por medio del sitio virtual de la institución.

---

<sup>30</sup> Ciertos países de la región han adoptado leyes que promueven el acceso a documentos oficiales e información pública correspondientes a los derechos estipulados en las leyes sobre la libertad de información de México, Estados Unidos y Canadá. El propio BID, cuando promueve la adopción de buenas prácticas de gobernanza, ha fomentado la adopción de estos regímenes jurídicos que pueden brindar herramientas adicionales a la OII.

## **f. Relaciones con otras oficinas del Banco**

### **(i) En Washington**

Las relaciones de la Oficina de Integridad Institucional con los componentes operacionales de la Sede parecen ser bastante sólidas. Casi todos los funcionarios del Banco han manifestado un alto grado de confianza en la OII, así como reconocimiento por la forma en que aborda las investigaciones de proyectos bajo la supervisión de sus departamentos. Las relaciones con los componentes no operacionales también son favorables, incluidas las dos entidades cuyas responsabilidades motivan los contactos más frecuentes con la OII: la Auditoría General y el Departamento Legal.

La relación de la OII con la Auditoría General entraña una comunicación periódica y un trabajo cooperativo. Si bien la capacidad de investigación del Banco recaía originalmente en la Auditoría General, ambas oficinas coinciden en que la separación ha sido beneficiosa y ha permitido a cada cual concentrar su atención de forma más eficaz en su área de responsabilidad específica<sup>31</sup>. En casos en que la materia objeto de investigación por parte de la OII ha requerido que un auditor profesional analizara los documentos financieros o procesos comerciales generales de una empresa, la Auditoría General ha prestado funcionarios para que brindaran asistencia en las actividades de la OII. El personal de cada oficina demuestra un claro respeto por el profesionalismo y la competencia de la otra, habiendo institucionalizado en la práctica una relación laboral positiva.

La relación de la OII con el Departamento Legal también conlleva comunicaciones frecuentes. De ser necesario, dicho departamento se ocupa de varios aspectos de la labor asignada a la OII, habida cuenta de la amplia gama de responsabilidades de esta última en materia operacional y de asesoría que por su propia naturaleza desempeñan comúnmente abogados en las jurisdicciones nacionales, y en razón del carácter particularmente sensible

---

<sup>31</sup> El Banco Mundial y las Naciones Unidas también han dividido estas funciones en dos oficinas; el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo continúan combinando estas tareas en una sola oficina.

de las funciones de investigación de la OII. Los aspectos correctivos de la labor de la OII son indudablemente los que tienen mayor probabilidad de propiciar el examen conjunto. Dado que los abogados son un componente considerable del personal de la OII, los asuntos legales y de políticas que se presentan a cada oficina a menudo no tienen precedente alguno y la relación entre dos oficinas como estas ofrece, cuando menos, un número infinito de posibilidades de situaciones incómodas nos parece admirable que las relaciones entre estas oficinas hayan sido comparativamente armoniosas. Esto contrasta marcadamente con las situaciones que se han presentado entre oficinas similares de algunos otros bancos multilaterales de desarrollo, y puede considerarse un homenaje al profesionalismo del personal de ambas entidades y un reconocimiento de la importancia que ambas asignan a un programa eficaz contra la corrupción. Como resultado, estos dos componentes del Banco han podido llevar adelante una colaboración productiva en una serie de áreas, entre ellas redactar los términos de referencia del nuevo Oficial de Ética y el nuevo Ombudsperson, brindar asistencia al Oficial de Ética en relación con nuevas políticas y procedimientos, preparar los programas de capacitación del Banco en materia de ética, examinar y fortalecer las políticas de adquisiciones y los documentos de licitación y préstamo de Banco y redactar documentos sobre cuestiones de integridad en el financiamiento al sector privado.

**(ii) En la región**

Mayormente, la OII parece gozar del respeto de las Representaciones del Banco, pero esa relación ha tenido ciertos contornos un tanto difíciles, como resultado del hecho de que la OII haya tenido la doble función de entidad investigadora de los casos de fraude y corrupción y ente investigador de las acusaciones de infracción de la ética contra empleados del Banco. En consecuencia, algunos funcionarios de dichas Representaciones han tendido a ver a la OII más como una amenaza que como un socio. Este problema debería disminuir con la reciente transferencia de la función de investigación de los casos de ética a la Oficina de Ética.

## **g. Relaciones con los Directores Ejecutivos**

### **(i) Relación formal de informar al Comité de Auditoría**

El contacto oficial de la Oficina de Integridad Institucional con el Directorio Ejecutivo se realiza por intermedio del Comité de Auditoría. La OII informa regularmente a este comité sobre sus actividades en curso, pero no aporta los detalles propiamente dichos de casos específicos.

### **(ii) Comunicaciones ad hoc con los Directores Ejecutivos**

La OII interactúa ocasionalmente con los distintos Directores Ejecutivos en forma individual para abordar asuntos relacionados con proyectos ubicados en el país de un Director Ejecutivo, y ordinariamente informa al Director Ejecutivo pertinente de las misiones que la misma va a llevar a cabo en su país. En la gran mayoría de los casos, estas comunicaciones se realizan con ajuste a la responsabilidad de la OII de proteger los detalles sensibles de una investigación en curso; no obstante, estas comunicaciones pueden resultar incómodas cuando se trata de cuestiones relativas a situaciones de fraude y corrupción a nivel del país. En tales casos, los Directores Ejecutivos se encuentran en una situación difícil, porque tienen la obligación de informar a sus gobiernos.

Poco después de la creación de la OII se presentó una situación particularmente complicada, cuando las etapas preliminares de una investigación adquirieron carácter público y el asunto pasó a ser utilizado con fines políticos internos antes de que se informara al Director Ejecutivo del país en cuestión que la investigación se había iniciado. Esto generó preocupaciones graves y legítimas en cuanto al debido equilibrio entre, por una parte, la necesidad de mantener la confidencialidad de una investigación a fin de que no corra el riesgo de recibir una influencia política indebida o de desvirtuarse por su revelación prematura a los sujetos de la investigación y, por la otra, la necesidad de comunicar oportunamente información pertinente a los países miembros que, después de todo, son los supervisores y clientes del Banco. Aunque el caso causó cierta consternación en aquel momento, contribuyó para destacar que existen responsabilidades a veces encontradas que

no se resuelven de forma sencilla con la aplicación de principios generales y que probablemente continuarán requiriendo del análisis individual de cada caso y de la aplicación de un criterio equilibrado. Sin embargo, la situación ha conducido a una práctica más regular de notificar al Director Ejecutivo pertinente sobre determinadas denuncias que están investigándose, antes de enviar una misión de la OII al país representado por ese Director.

### **(iii) Niveles distintos de apoyo entre los Directores Ejecutivos**

La OII ha tenido niveles distintos de respaldo de parte de los Directores Ejecutivos, desde un compromiso total con la misión anticorrupción del Banco entre la gran mayoría, hasta la convicción entre algunos otros de que la institución debería abstenerse de llevar a cabo investigaciones por su cuenta y en su lugar debería confiar esa tarea a los organismos locales de aplicación de la ley y los fiscales para adelantar cualquier indagación necesaria.

### **h. Relaciones con otros bancos multilaterales de desarrollo**

La OII mantiene amplios contactos con las entidades homólogas de otros bancos multilaterales de desarrollo, y ha participado de manera destacada en el esfuerzo cada vez más exitoso por compartir información sobre políticas y prácticas, armonizar los documentos y las definiciones que rigen los proyectos y préstamos de desarrollo y regularizar procedimientos entre los componentes de investigación de esas instituciones, todo ello con el objetivo de poder estar algún día en capacidad de implantar procedimientos por medio de los cuales una institución respete las exclusiones impuestas por otra.

### **i. Relaciones con organismos investigadores, fiscales y judiciales nacionales**

Hasta ahora, las relaciones de la OII con los organismos investigadores, fiscales y judiciales nacionales han sido limitadas, pero se trata de un área que probablemente deba ampliarse a medida que la OII trabaje en un número mayor de casos en los cuales se descubran indicios de delitos tipificados en las leyes de determinadas jurisdicciones. El establecimiento de

vínculos más estrechos en estas áreas redundará en beneficio de la OII, así como en beneficio de las autoridades de los países miembros del BID; igualmente beneficioso resultaría contar con un procedimiento formal en virtud del cual las autoridades locales mantengan a la OII al tanto de las medidas que se tomen como resultado de las derivaciones que realice el Banco sobre asuntos que tengan que ver con supuestas prácticas fraudulentas o corruptas.

#### **j. Dotación de personal y financiamiento**

La Oficina de Integridad Institucional tiene actualmente 13 cargos a tiempo completo, uno de los cuales se encuentra vacante y para el cual se está llevando a cabo un proceso de contratación. La OII emplea además a dos consultores a tiempo completo como investigadores adjuntos. La División de Investigaciones tiene asignados siete cargos y un investigador adjunto. Esos siete cargos son los siguientes: el Oficial Principal de Integridad, cinco investigadores y un asistente de investigación. La División de Prevención y Servicios de Asesoría tiene tres cargos y un investigador adjunto. Esos tres cargos son los siguientes: el Asesor Principal de Políticas, un funcionario encargado de la prevención fiduciaria y un funcionario que se ocupa de la integridad del sector privado; hasta la fecha, sólo se ha ocupado el cargo del investigador adjunto. Dos miembros del personal cumplen principalmente funciones administrativas: el Jefe y la asistente de oficina. Otra funcionaria divide su tiempo entre el trabajo administrativo y el equipo de prevención. A fin de utilizar al personal de la oficina de una manera más eficaz, la OII ha estado recurriendo recientemente a pasantes de derecho y personas que no son abogados para cumplir labores de apoyo que anteriormente absorbían el tiempo de los investigadores de la oficina. El presupuesto de la OII para 2008 es de US\$2,5 millones.

A título comparativo, el Banco Mundial, cuyos compromisos anuales de préstamos son cerca del triple del monto que presta el BID anualmente, dota de personal y financiamiento a su unidad de investigación, el Departamento de Integridad Institucional (“INT”), en cantidades mucho mayores que las asignadas a la OII. Actualmente, el Banco Mundial da

cuenta de un nuevo presupuesto para INT superior a los US\$100 millones, previendo asimismo para dicho departamento un nivel de dotación de más de 100 funcionarios.

No obstante contar con recursos proporcionalmente menores, el mandato de la OII es ostensiblemente más amplio que el del INT. Por ejemplo:

la OII tiene una importante responsabilidad en los asuntos relacionados con el análisis previo con debida diligencia relativo a la integridad del sector privado. En el Banco Mundial, este aspecto queda en manos de funcionarios de la Corporación Financiera Internacional;

la unidad de prevención de la OII se dedica tanto a apoyar la prevención fiduciaria como a brindar asistencia en el suministro de apoyo a las propias actividades de integridad de los países miembros. INT tiene planes de ampliación para crear una unidad consultora similar, pero para ello aumentará el personal;

en 2007, la OII invirtió un monto considerable de sus recursos para apoyar actividades operativas como la creación de un fondo fiduciario contra la corrupción, la redacción de un memorando de entendimiento con la OEA para apoyar la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la realización de varias actividades de coordinación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Iniciativa de Alianza contra la Corrupción del Foro Económico Mundial, y varias organizaciones no gubernamentales, en respaldo a programas de integridad;

en 2007, la OII abrió 136 casos y concluyó un número mayor de los que inició: 162. Durante ese mismo año, el INT abrió 292 casos y cerró 241.

### **3. Comité de Sanciones**

#### **a. Aspectos generales**

El Comité de Sanciones tiene la función de examinar las pruebas acumuladas por la OII a partir de las denuncias de fraude y corrupción en proyectos financiados por el Banco, a fin de determinar si en efecto se han cometido actos de fraude o corrupción y, de ser así, decidir qué medida resultaría apropiada para proteger los fondos desembolsados por el Banco y evitar que se utilicen inadecuadamente o se malversen en otros proyectos. Para cumplir estas funciones, el Comité de Sanciones recibe informes escritos que redacta la OII y que le remite el CISFC con los hechos que sustentan las acusaciones de fraude y corrupción; recibe además las respuestas por escrito a las acusaciones de parte de las personas o empresas acusadas de los delitos.

#### **b. Alcance de la autoridad del Comité de Sanciones**

El Comité de Sanciones tiene autoridad para imponer sanciones a oferentes, contratistas, consultores y concesionarios en proyectos financiados por el Banco, autoridad dimanante de las políticas de adquisiciones, los procedimientos de sanciones y los documentos de licitación y de préstamo. Este comité no tiene autoridad para tomar medidas contra el personal del Banco ni funcionarios de gobierno que puedan estar implicados en las actividades subyacentes que originaron la imposición de sanciones contra particulares o empresas privadas, ni está facultado, en virtud de los procedimientos de sanciones actuales, para tomar medidas contra oferentes o contratistas que tengan contratos directamente con el Banco o contratos relativos a proyectos de préstamos para el sector privado<sup>32</sup>. Las sanciones que pueden aplicarse en nombre del Banco pueden ser las siguientes: declarar a la persona o empresa inelegible para participar en proyectos financiados por el Banco, ya sea permanentemente o por un tiempo determinado; o emitir una carta de amonestación. El

---

<sup>32</sup> Los asuntos que afectan a funcionarios del Banco son materia del Oficial de Ética y el Comité de Ética; los casos que tengan que ver con funcionarios públicos han de salir de la jurisdicción del Banco y remitirse a las autoridades locales de la aplicación de la ley; los asuntos relativos a contratos de asistencia técnica o préstamos al sector privado quedan a cargo del CSIFC.

Banco puede llegar a considerar instituir un mayor número de sanciones posibles, con las respectivas instrucciones para escoger entre las diferentes opciones.

### **c. Composición del Comité de Sanciones**

El Comité de Sanciones cuenta con cinco miembros, todos ellos actuales empleados del Banco. Cada uno de ellos cumple una función operativa en el Banco, y ninguno sería considerado parte de la Alta Administración. El comité se apoya en una secretaría actualmente conformada por un abogado que le presta asistencia periódica al tiempo que cumple funciones a tiempo completo en el Departamento Legal, más un asistente jurídico y un auxiliar.

#### **(i) Experiencia**

Los miembros del Comité de Sanciones aportan al desempeño de sus responsabilidades una muy amplia experiencia en cuestiones operativas. Esto es de sumamente valioso, ya que les permite comprender el contexto en el cual se dieron las actividades denunciadas. Sin embargo, ninguno de los miembros del Comité de Sanciones tiene formación en cuestiones judiciales o de investigación, y han manifestado su preocupación de que esto hace más difícil evaluar la calidad y veracidad de las pruebas y determinar el peso adecuado que debe atribuirse a distintos tipos de pruebas. Estas inquietudes han llevado a algunos miembros de dicho Comité, así como a otros funcionarios del Banco, a señalar que redundaría en beneficio de la institución el adoptar un proceso por medio del cual la designación de algunos miembros del Comité de Sanciones recaiga entre personas ajenas al BID con el fin de aumentar las áreas de formación, la pericia y la experiencia de los empleados del Banco.

#### **(ii) Disponibilidad y tiempo para la preparación de casos**

Como ya se ha indicado, todos los miembros del Comité de Sanciones, así como su secretario, tienen responsabilidades a tiempo completo en el Banco que deben cumplir además de la labor que realizan en el comité. Para tener tiempo de examinar los copiosos expedientes de los casos y analizar los informes escritos, los miembros del Comité de

Sanciones y su secretario deben dedicar largas horas de las noches y los fines de semana. Además, deben hallar tiempo durante la semana de trabajo para asistir a las reuniones del comité, tiempo que de lo contrario dedicarían al cumplimiento de sus funciones ordinarias. Debido a sus otros planes de trabajo y programaciones de viaje, puede transcurrir cierto tiempo antes de poder programarse una reunión. En consecuencia, desde el momento en que se presenta el expediente escrito completo (incluidos los documentos de todas las partes) por primera vez al comité, a menudo transcurren seis meses para que sus miembros puedan llegar a una decisión final.

### **(iii) Comodidad para asumir las responsabilidades**

SI bien los miembros del Comité de Sanciones asumen su labor con suma seriedad y no escatiman tiempo ni atención a sus deliberaciones, varios integrantes manifestaron preocupación sobre su competencia para hacer las determinaciones que se requieren de ellos. Como ya se señaló, ninguno de ellos tiene experiencia para llegar a conclusiones sobre hechos en casos cuasijudiciales o administrativos complejos, y ninguno ha recibido capacitación o instrucción especial alguna sobre cómo hacerlo en calidad de miembros del comité.

Algunos integrantes del comité también manifestaron una inquietud de índole muy distinta relacionada con las consecuencias que podrían enfrentar cada uno de ellos individualmente si llegan a tomar decisiones que puedan resultar objetables para determinados gobiernos con los que habitualmente interactúan como funcionarios del Banco. Estas preocupaciones van desde el efecto sobre el desempeño de sus responsabilidades operativas hasta su seguridad personal cuando se encuentren en los países.

### **d. Reuniones y criterios para la toma de decisiones**

El Comité de Sanciones se reúne cada cierto tiempo para examinar algún asunto cuando su secretario determina que la OII y los imputados ya han entregado completa la documentación pertinente. El comité examina los escritos; en muy contadas ocasiones ha

solicitado a un representante de la OII que comparezca para responder preguntas sobre la documentación<sup>33</sup>. El comité no celebra audiencia alguna para que el imputado presente argumentos orales. Tras evaluar toda la documentación, los miembros del comité proceden a deliberar para llegar a una decisión sobre si las pruebas son suficientes para apoyar las denuncias de fraude o corrupción. De ser así, el comité establece las sanciones adecuadas.

#### **e. Sanciones posibles**

Las sanciones que pueden imponerse en nombre del Banco son inhabilitar a la persona o empresa para participar en proyectos financiados por éste, ya sea de forma permanente o durante un plazo determinado, o emitir una carta de amonestación a la persona o la empresa. Aunque los miembros del Comité de Sanciones comprenden la naturaleza de las sanciones disponibles, han expresado reservas en cuanto a su capacidad para determinar los criterios que deberían aplicarse a la hora de seleccionar la sanción apropiada en una circunstancia determinada. El comité ha intentado hacer lo que a su parecer es razonable, y está comenzando a elaborar un conjunto de criterios a partir de sus decisiones anteriores. Sin embargo, el Banco no ha brindado orientación alguna que pueda permitir al comité comprender mejor las prioridades que la institución prevé implementar a través del proceso de sanciones.

#### **f. Carácter definitivo de las determinaciones**

Las decisiones del Comité de Sanciones son definitivas e inapelables. Esto ha generado incomodidad entre algunos de sus miembros, porque se sentirían más seguros del proceso si contaran con alguna otra parte u órgano que pudiera evaluar las decisiones de forma independiente. Esto ha llevado a algunos de los miembros del comité, así como a otros funcionarios del Banco, a señalar que convendría a la institución adoptar el proceso que

---

<sup>33</sup> Dada la gran cantidad de trabajo que el Comité de Sanciones realiza con base en los documentos escritos, para que el proceso se desenvuelva eficazmente, es fundamental que los informes que presenta la OII sean completos, claros y rigurosos. Como ya se indicó, algunos funcionarios han manifestado su preocupación de que esto no siempre es así. La OII está buscando dar solución a esta inquietud, pues reconoce que la confianza en el producto de su labor debe ser una de sus más altas prioridades.

aplica el Banco Mundial, en virtud del cual un funcionario designado del BID realiza una evaluación independiente y recomienda una sanción específica antes de que el asunto se someta a la consideración del Comité de Sanciones.

#### **g. Publicación de las determinaciones**

Cuando el Comité de Sanciones decide imponer sanciones en un caso determinado, se informa por escrito al imputado de los términos correspondientes. Además, se notifica a los Directores Ejecutivos de los países en los cuales se encuentra el proyecto afectado y desde el cual opera el imputado, así como a los respectivos ministerios y organismos ejecutores. Aunque esta información debe transmitirse a fin de que los agentes afectados estén al tanto de la situación, se cumple un propósito igualmente importante con la publicación de las sanciones en el sitio virtual del Banco. Esta divulgación pública transmite una confirmación importante, tanto a las partes interesadas del Banco como a los potenciales malhechores: la institución está trabajando diligentemente en pro de su meta declarada de no tolerar bajo ningún concepto el fraude y la corrupción y que los indicios de fraude y corrupción en proyectos financiados por el Banco conllevarán graves consecuencias. Esto ha de tener un efecto de disuasión entre quienes de otro modo se sentirían propensos a aprovecharse inapropiadamente del proceso de financiamiento, y confiere credibilidad a los esfuerzos del Banco en esta área.

Han surgido preguntas en el Banco en cuanto a la conveniencia de publicar los resultados de una investigación en una situación en la cual se ha hecho público un supuesto acto de fraude o corrupción y la persona bajo investigación es, a la postre, liberada de toda culpa. A la hora de evaluar las posibles respuestas a esta interrogante, el término clave es “liberada de toda culpa”. La gran mayoría de las terminaciones de investigaciones —trátese de las realizadas por la OII, otro banco multilateral de desarrollo o un gobierno nacional— ocurren como consecuencia de indicios probatorios inadecuados que, como tales, no constituyen la liberación de toda culpa del imputado. La invalidez de las pruebas presentadas puede ser el resultado de la inocencia del acusado, o bien la consecuencia de la activa supresión de materiales de prueba por parte del sospechoso o de la intimidación de los testigos, e incluso

algo que ocurre más frecuentemente, el resultado de la simple incapacidad de los investigadores para aducir hechos suficientes que permitan llegar a alguna conclusión en un sentido o en otro. Sin duda, en las instancias relativamente escasas en las cuales los investigadores del Banco han concluido con toda certeza que la persona objeto de la investigación no había cometido infracción alguna, el Banco debería tener los medios de ofrecer al hasta entonces sospechoso una declaración pública que así lo indique. En otras situaciones, la institución debería tener la libertad de recurrir a su discreción de forma ad hoc, dado que probablemente muchas personas investigadas no quieran que se anuncie públicamente la razón por la cual se dio por terminada su investigación.

#### **h. Resultados de la labor del Comité de Sanciones**

Escapa al alcance de este trabajo el evaluar las decisiones que ha tomado el Comité de Sanciones en casos específicos. Si bien los autores de este informe han examinado un número selecto de expedientes, no estamos suficientemente familiarizados con todas las pruebas que consideró el comité en ninguno de dichos casos para presentar nuestra opinión en reemplazo de la del comité respecto de la resolución adecuada de un caso. No obstante, con base en nuestro conocimiento limitado sobre esos casos y las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones, tenemos la impresión de que el comité opera de una manera razonable, equilibrada, justa y deliberativa. A pesar de esa impresión, y a la luz de sus otros compromisos con el Banco, no nos parece realista ni apropiado pretender que los miembros del Comité de Sanciones o su secretario tengan la capacidad para continuar cumpliendo sus responsabilidades como integrantes del comité dedicando para ello el tiempo disponible durante las noches y los fines de semana. Esta situación sólo tenderá a agravarse a medida que aumente el número de casos en el futuro.

### **C. El programa preventivo del Banco contra el fraude y la corrupción**

#### **1. Aspectos generales**

Es por todos reconocido que la manera más eficaz de reducir los problemas persistentes de fraude y corrupción es prevenirlos, vale decir, inhibir la realización de estos actos de fraude

y corrupción desde el principio, en lugar de esperar a que se den los casos para luego iniciar los procesos de investigación y sanción a fin de tratar de remediar el daño que han causado. Esta inhibición puede lograrse mediante diversos tipos de programas para disuadir a los potenciales infractores. Algunos programas buscan cumplir este objetivo dificultando a las personas el poder malversar recursos, otros sensibilizando a los potenciales malhechores ante las posibles consecuencias adversas de sus actos, y otros reforzando sus preceptos morales generales.

En los programas preventivos que ha implantado el BID se han empleado varios mecanismos internos para asegurarse de que los fondos para proyectos financiados por la institución cuenten con medios de control que reduzcan la posibilidad de una malversación. Los programas preventivos externos, que operan a nivel de los países, se proponen alentar a los países miembros a instituir sistemas legales y judiciales, métodos de contabilidad, procesos de auditoría, metodologías de mantenimiento de archivos, prácticas de adquisiciones y otros procedimientos más eficaces diseñados para suprimir las inclinaciones a cometer actos fraudulentos o corruptos y reducir las oportunidades de cometerlos.

## **2. Actividades preventivas para proteger los fondos del Banco**

Quizás la medida más importante que el Banco ha emprendido para reducir el fraude y la corrupción en programas financiados por él haya sido el anuncio mismo de que había iniciado un programa anticorrupción, seguido muy poco después con la formación de un comité de alto nivel a cargo de supervisar la ejecución del nuevo programa y, tiempo más tarde, con la asignación de responsabilidades generales de lucha contra la corrupción a una oficina especial adscrita a la Presidencia. Esta manifestación de la seriedad de su propósito, apuntalada con una acción administrativa para demostrar que ese propósito habrá de cumplirse, es el primer paso para lograr un programa eficaz. Además, al menos por cierto tiempo, puede por sí mismo disuadir a oferentes y contratistas no muy escrupulosos de cometer actos impropios que anteriormente se podrían haber considerado una cuestión de práctica corriente. También puede servir como un importante escudo al desalentar a los funcionarios públicos de buscar cobrar una “comisión” u obtener otros favores de las

compañías que participan en proyectos financiados por el Banco<sup>34</sup>. Pero a menos que este tipo de acciones administrativas se complementen con relativa celeridad con medidas de ejecución, todo efecto de disuasión se disipará rápidamente.

Como ya se señaló, el Banco siguió al anuncio del programa con el establecimiento de los procedimientos de ejecución, una serie de investigaciones de la OII sobre sospechas de conducta indebida, varias exclusiones por parte del Comité de Sanciones y, una medida importante, la publicación de esas exclusiones en el sitio virtual de la institución a fin de persuadir a los potenciales infractores. Estas medidas también se han completado con otros medios de desalentar el comportamiento fraudulento y corrupto, en su mayor parte a través de programas de instrucción formales e informales para familiarizar a otras oficinas del Banco con las técnicas que podrían emplearse para desalentar el fraude y la corrupción o facilitar su investigación.

**a. Adopción de un criterio de adquisiciones basado en el riesgo con salvaguardias fiduciarias**

La más importante de las actividades puramente preventivas del Banco es la reciente creación de una “matriz de alertas” por parte de la Oficina de Integridad Institucional, en trabajo conjunto con el área de adquisiciones de la División de Adquisiciones de Proyectos, Gestión Financiera y Seguimiento de la Cartera. La matriz tiene como propósito brindar asistencia a las oficinas del Banco a distintos niveles en la detección temprana y, por lo tanto, la prevención prospectiva de las prácticas más comunes de fraude y corrupción que se observan en las actividades financiadas por el Banco. La matriz se elaboró a partir de un análisis de 94 prácticas prohibidas que ocurrieron en 54 casos investigados por la OII a lo largo de tres años, y se alimentó en parte del análisis de las experiencias de otros bancos multilaterales de desarrollo y de la Oficina de Adquisiciones de las Naciones Unidas.

---

<sup>34</sup> Una empresa reveló que habitualmente procura lograr que en todo proyecto en el que participa haya al menos cierta participación financiera del BID, para de esta forma aliviar la presión de tener que contratar amigos no calificados de funcionarios públicos.

Tanto la matriz como su documento explicativo se organizan de acuerdo con las cuatro fases del proceso de adquisiciones para proyectos: la de preparación, la de licitación o presentación de ofertas, la de evaluación y la de ejecución. Es importante señalar que los datos utilizados para elaborar la matriz indicaban que 56% de las prácticas prohibidas ocurrían durante las tres primeras fases, es decir, antes del ultimado de los detalles. El programa contempla el establecimiento de un sistema de notificación en línea, por lo que su implantación permitirá analizar rápidamente los patrones que puedan indicar problemas aparentes y propulsará la aplicación de medidas de defensa por parte del Banco. Esto permitirá a la institución prevenir los tipos de pérdidas que durante décadas ha sido muy difícil detectar o evitar.

La Oficina de Gestión de Riesgo y la Oficina de Evaluación y Supervisión son las promotoras del concepto de la matriz de alertas para enfrentar potenciales casos de fraude en el proceso de adquisiciones para proyectos. La matriz, de reciente creación, ha recibido el apoyo generalizado de las distintas oficinas del Banco que podrían beneficiarse con el programa y ha suscitado un entusiasmo considerable entre los gerentes de programas. Actualmente se la está adaptando con vistas a su implantación.

#### **b. Trabajo en colaboración entre las oficinas del Banco para proteger los fondos de la institución**

Como institución de financiamiento, el BID posee una serie de subcomponentes que tienen la responsabilidad directa o indirecta de velar contra la pérdida de fondos del mismo. Entre dichos subcomponentes se destaca la Auditoría General, entidad que originalmente cumplía la función de investigar los casos de corrupción. Como ya explicamos, en la actualidad, la Auditoría General y la OII trabajan regularmente de manera informal, habida cuenta de que comparten la responsabilidad de contener el efecto del fraude y la corrupción sobre las actividades del Banco. Esta relación de cooperación resulta particularmente útil porque reúne diferentes criterios profesionales y destrezas complementarias. Ambas entidades se sienten cómodas en esta relación y la consideran útil.

También se reconoce que el Departamento Legal tiene un legítimo interés en este aspecto de las operaciones de la Oficina de Integridad Institucional. Si bien son los aspectos correctivos y de investigación de la labor de la OII que con mayor probabilidad brinden oportunidades de atención conjunta, los aspectos preventivos también plantean temas que atañen a ambas oficinas. Un ejemplo de trabajo colaborativo entre la OII y el Departamento Legal fue la formulación y presentación de un programa de capacitación contra la corrupción para fiscales e investigadores de 19 países de la región. Esta actividad tuvo una gran acogida, y en respuesta a las solicitudes de los participantes de repetir el taller a nivel subregional, la OII y el Departamento Legal están trabajando en la preparación de otros programas de formación<sup>35</sup>.

Ya se ha mencionado el importante apoyo de la Oficina de Adquisiciones en la creación de la matriz de alertas. Las opiniones coinciden en que este esfuerzo conjunto se ha traducido en un enfoque frente al fraude y la corrupción que resultará particularmente valioso.

Varias otras oficinas del BID han participado en diversos aspectos de otras actividades del mismo que en cierta medida tienen que ver, directa o indirectamente, con la prevención del fraude y la corrupción. Estas unidades son la Oficina de Manejo del Riesgo, la Oficina de Evaluación y Supervisión y la División de Capacidad Institucional del Estado. El socio común a todas estas instancias ha sido la OII, y la experiencia que han compartido ha sido, a los ojos de los participantes, una experiencia de cooperación útil.

### **c. Trabajo en colaboración con otras instituciones financieras internacionales para proteger los fondos**

En los últimos años, todos los grandes bancos multilaterales de desarrollo han llegado gradualmente a comprender que un programa preventivo contra el fraude y la corrupción puede ser más eficaz en función de los costos que un programa correctivo. En efecto, el

---

<sup>35</sup> Entre otros asuntos, el Departamento Legal y la OII han emprendido una actividad conjunta para que todos los documentos legales y declaraciones de políticas del Banco contengan descripciones congruentes de las políticas anticorrupción de la institución.

Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción, adoptado por las siete instituciones financieras internacionales más importantes, hace un llamado específico a sus bancos miembros para que “creen herramientas analíticas para evaluar los riesgos de corrupción en distintos países, sectores y regiones y las capacidades institucionales para responder a dichos riesgos”<sup>36</sup>. Sin embargo, no todos los bancos han procedido a tomar mayores medidas para poner en práctica estas ideas y recomendaciones. Si bien algunas de estas instituciones han prestado cierto grado de atención a los indicadores de riesgo, ninguna ha alcanzado el nivel de sofisticación que caracteriza el enfoque de la matriz de alertas del BID. La OII, en su calidad de líder principal en la labor de coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo en materia de fraude y corrupción, está trabajando con la Oficina de Adquisiciones para familiarizar a sus entidades homólogas de otros bancos con el potencial que encierra el enfoque de la matriz. Cabe prever que el programa se adoptará ampliamente, como ha ocurrido con otros métodos preventivos más generales que se han sometido a la consideración de todos. Si estos enfoques y criterios se convierten en prácticas ordinarias de la comunidad de bancos multilaterales, la combinación de experiencias y el crecimiento de la base de datos sobre mecanismos de prevención de riesgos aumentarán la eficacia de todos los bancos.

### **3. Actividades preventivas para promover la buena gobernanza en los países miembros**

Debe tenerse presente que el programa anticorrupción del Banco nació de una necesidad que percibió la institución. Si todas las naciones de la región contasen ellas mismas con programas eficaces para disuadir el fraude y la corrupción y tuviesen además la capacidad gubernamental y la voluntad política para investigar y llevar a juicio todos los casos de fraude y corrupción que efectivamente ocurren, sería menor la necesidad de que las instituciones de financiamiento procuren suministrar sus propios mecanismos de prevención y corrección de tales actos impropios. Desafortunadamente, muchos países de la región no

---

<sup>36</sup> Marco Uniforme, nota 11, supra, parte 6.

cuentan todavía con programas eficaces, por lo que no cabe duda de que todas las naciones podrían resultar beneficiadas de recibir asistencia adicional en esta área. Esta situación nos lleva a preguntarnos por qué el Banco no ha enfatizado más el suministro de esta asistencia, a pesar de que constituye una de los tres temas centrales del documento que sustenta la creación de su programa anticorrupción<sup>37</sup>.

Una respuesta a esta pregunta es que, hasta la fecha, el Banco ha estimado conveniente concentrar su atención anticorrupción en la protección de los fondos que se le han confiado. El supuesto implícito es que la protección de esos fondos amerita prioridad y que, desde el punto de vista del Banco, resulta más rentable emprender sus propias actividades para proteger sus fondos que intentar fomentar en mejoramiento general de los correspondientes esfuerzos de los países hasta un nivel en el que los fondos de la institución reciban mayormente la misma protección. Este supuesto es probablemente correcto. Pero este criterio satisface sólo uno de los dos intereses anticorrupción inherentes a las responsabilidades generales del Banco, a saber, la protección de los fondos confiados a la institución. No se ocupa del interés independiente —que, desde una perspectiva a más largo plazo, es claramente un interés más importante— de promover la lucha contra la corrupción como un elemento clave del desarrollo y un componente de la buena gobernanza entre los países de la región. Toda mejora de la gobernanza resultante del programa anticorrupción del Banco ha sido recibida hasta ahora como un mero beneficio colateral positivo que podría en última instancia disminuir la necesidad del Banco de emplear sus propias medidas de investigación y sanción.

La buena gobernanza general es un objetivo que el Banco ha intentado promover en los países miembros, como parte de sus esfuerzos por fomentar el desarrollo, a través de varios tipos de programas de asistencia de distinta índole. Esos programas, que han abarcado materias como la modernización del Estado, la asistencia técnica y, en cierta medida, la buena gobernanza en general, han contado con los aportes de la extintas divisiones de

---

<sup>37</sup> Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo (15 de febrero de 2001).

programas sobre el Estado y la sociedad civil de los tres departamentos regionales de operaciones, la antigua División de Gobernanza del Estado y la Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible, y el Departamento Legal. Los programas han sido valiosos, en especial los dirigidos a mejorar las oficinas de contabilidad general, los regímenes de adquisiciones y algunos aspectos de los sistemas judiciales de los países. Sin embargo, el Banco no se ha ocupado hasta la fecha de prestar mayor asistencia a los países miembros con el propósito específico de mejorar la capacidad de un país para hacer frente a los problemas de fraude y corrupción como parte esencial de un programa más amplio de buena gobernanza. Una excepción a esta situación, como ya se señaló, ha sido el trabajo de la OII con el Departamento Legal y la Auditoría General, así como con el personal de operaciones, para impartir capacitación sobre anticorrupción a fiscales e investigadores de 19 países de la región; otra excepción ha sido la serie de breves misiones de la OII a 12 países para darles a conocer el programa anticorrupción del BID y sensibilizarlos ante las posibilidades que ofrece el contar con un sólido programa nacional anticorrupción. El problema no ha sido la falta de interés o capacidad, sino más bien la carencia de un plan estratégico, de coordinación y énfasis<sup>38</sup>. Se espera y prevé que el problema desaparezca con la adopción e implantación de un enfoque similar al que define el Plan de acción en apoyo a los esfuerzos de los países miembros para combatir la corrupción y mejorar la transparencia (el “Plan de Acción”) que está formulando la recién creada ICS con aportes de OII.

Algunos Directores Ejecutivos han manifestado que la asistencia directa en la lucha contra la corrupción podría ser una opción que tendría mejor acogida en sus gobiernos que el confiar simplemente en los propios esfuerzos correctivos del Banco. Igualmente, varios altos gerentes de la institución han indicado que esta asistencia desembocaría probablemente en un enfoque a largo plazo más eficaz frente al problema, no porque eliminaría la necesidad de tener las medidas de protección del Banco, sino porque reduciría la necesidad de recurrir a dichas medidas. Parece existir el consenso general de que ha llegado la hora de que el BID inicie un análisis serio de cómo podría concebirse, financiarse y ejecutarse un programa de

---

<sup>38</sup> Para un excelente análisis de la situación imperante a principios de 2007, véase Actividades anticorrupción del BID: Evaluación y recomendaciones, 20 de febrero de 2007.

esta naturaleza. Este proceso requeriría de un mandato específico del Directorio y un inequívoco apoyo de la Administración.

**a. Trabajo de buena gobernanza efectuado en colaboración entre las oficinas del Banco**

Previendo la posible necesidad de poner en marcha un programa más amplio de buena gobernanza, ICS ha comenzado a elaborar, en colaboración con la OII, el Plan de Acción para apoyar a los países miembros en sus esfuerzos para combatir la corrupción y mejorar la transparencia.

El Plan de Acción se encuentra aún en fase de preparación. Su formulación parte de una compilación altamente sofisticada de datos por parte de ICS, seguida de un análisis meticulosamente estructurado que puede indicar la probable presencia o ausencia de determinados tipos de actividades corruptas en cada uno de sus países miembros. Sus evaluaciones de diagnóstico se fundamentan en unos 600 a 700 indicadores de actividades cuestionables (muchos más que los agentes que utilizan otras organizaciones que trabajan en esta área) y parecen ser mucho más sofisticadas que los criterios análogos que han seguido otras instituciones en el pasado. Existe la posibilidad de interpretar los datos por país, y los resultados obtenidos con los ensayos realizados en determinados países han recibido comentarios positivos de funcionarios locales por su perspicacia y precisión. La expectativa es que el conocimiento que pueda extrapolarse de estos datos permita detectar vulnerabilidades en las prácticas administrativas, leyes y procedimientos de un país, permitiendo así tomar medidas correctivas focalizadas para reducir las oportunidades de corrupción y aumentar la posibilidad de responder con éxito a estas situaciones.

A partir de la información obtenida con la etapa de identificación de problemas del nuevo Plan de Acción, el Banco estaría por primera vez en capacidad de determinar con un grado razonable de precisión los tipos más preocupantes de problemas de corrupción que estén afectando a un país dado, trabajar con ese país en la preparación de un programa ajustado a su situación para superar esos problemas y hacer arreglos para proporcionar el financiamiento adecuado, ya sea por sí solo o conjuntamente con otros potenciales

financistas. La ejecución de un plan de esta índole ayudaría a los países a cumplir las obligaciones que ellos mismos han asumido como signatarios de las convenciones de la OEA y las Naciones Unidas contra la corrupción. La aplicación de este plan constituiría además un hito de particular importancia en los esfuerzos del BID por combatir la corrupción.

**b. Trabajo colaborativo de buena gobernanza con la OEA, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales**

Aunque la mayor parte de la labor anticorrupción que lleva a cabo el Banco con otras instituciones transnacionales se ha concentrado en la educación, la capacitación y la formulación de normas relativas a medidas correctivas, se ha comenzado a atender la necesidad de trabajar colaborativamente en materia de prevención y buena gobernanza. La OII ha participado en la elaboración de estos programas junto a otros bancos multilaterales de desarrollo de conformidad con la Parte 6 del Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción, en el cual se especifica que “las instituciones miembros deben velar por formular un criterio proactivo y coordinado para ayudar a los países miembros en la creación de instituciones, sistemas administrativos y políticas que pongan fin a las oportunidades de fraude y corrupción”. Además, OII, ICS y otras oficinas del BID han trabajado con la OEA, las Naciones Unidas, INTERPOL, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y otras instituciones internacionales para alentar las iniciativas dirigidas a disuadir y prevenir el fraude y la corrupción en las operaciones nacionales e internacionales, así como para apoyar la aplicación de las convenciones de la OEA y las Naciones Unidas. Esta, sin embargo, es un área a la cual debe prestarse una atención mucho mayor y en la que deben incrementarse los esfuerzos para brindar un apoyo colectivo y del Banco a los programas nacionales que mejoren la capacidad de los gobiernos para funcionar sin experimentar niveles debilitantes de fraude y corrupción.

### **c. Coordinación general del Banco en cuanto a programas preventivos en los países miembros**

Desde su creación en 2007, ICS tiene el mandato de brindar a los países apoyo en materia de buena gobernanza y capacidad institucional en una amplia gama de áreas, incluidas aquellas relacionadas con proyectos de lucha contra la corrupción. Para definir este mandato, el Banco reconoció que un programa integral contra la corrupción va mucho más allá de las reformas legales y la asistencia a los investigadores, fiscales y el poder judicial, ya que también debe incluir, entre otras cosas, el fortalecimiento de los sistemas contables nacionales, reformas de la administración pública y los organismos normativos, la simplificación administrativa y el aumento de las oportunidades para que la sociedad civil participe en la supervisión de su administración. Sin embargo, las iniciativas de fortalecimiento del marco jurídico de un país y sus instituciones siguen revistiendo una importancia particular. Anteriormente, la OII cumplía una función central en la formulación de los distintos programas preventivos dirigidos a evitar el fraude y la corrupción. Pensamos que, en el futuro, dicha oficina debería continuar siendo un recurso valioso para el BID en la preparación y ejecución de proyectos en estas áreas, dado que el personal de la misma tiene amplios conocimientos sobre las características de determinadas manifestaciones de fraude y corrupción y sus posibles soluciones<sup>39</sup>. Muchos funcionarios de la OII tienen formación profesional como investigadores o abogados que han trabajado en jurisdicciones nacionales, lo que les permite comprender, en forma tanto pragmática como académica, la promesa y también la realidad del funcionamiento de los sistemas nacionales de justicia, y que también les confiere una importante credibilidad ante los funcionarios gubernamentales de los países

---

<sup>39</sup> Un funcionario del Banco se preguntaba si la OII podría ser acusada de conflicto de intereses si tuviera que realizar una investigación de fraude y corrupción en un programa de prevención cuya formulación hubiera sido responsabilidad de la misma oficina. Si bien no queda claro si el presunto conflicto se presentaría a favor o en contra de la persona a ser investigada si dicha persona no formase parte de la OII, ninguna conexión crearía un problema mayor que el que se presentaría si la persona fuera un empleado de cualquier otra oficina con la cual la OII trabaja regularmente. Si surgiese una preocupación específica sobre un potencial conflicto de intereses que afecte a la OII en un caso como este, y ciertamente en un caso en el que un empleado de la OII sea sospechoso de un acto ilícito, podría adoptarse la práctica común de asignar la investigación a un investigador externo bajo la supervisión de otra oficina, como la Auditoría General.

a los que se ofrece tal asistencia en materia de prevención. Dicha credibilidad puede revestir una importancia fundamental para la aceptación y el éxito de los programas de prevención.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El programa anticorrupción del Banco ha evolucionado con el transcurso de los años hasta convertirse en una operación que, en varios sentidos, ha podido funcionar razonablemente bien. En un programa reconstituido y ampliado, muchos elementos de las políticas y procedimientos actuales pueden continuar con solamente algunos cambios modestos que darían cabida a las modificaciones más importantes de un programa ampliado. Por ello, los cambios que procederemos a proponer seguidamente suponen que aquellas políticas y procedimientos que no se mencionan seguirán básicamente con su forma actual.

Las siguientes recomendaciones de cambio y aclaración son producto de la evaluación de una variedad de posibilidades. Muchas de las recomendaciones se presentan de forma algo resumida, ya que buena parte de su justificación se desprende de las observaciones hechas en la parte III de este informe. Otras contienen una explicación más detallada debido a la vigencia, o la sensibilidad particular, del asunto de que se trate.

De la lectura de las recomendaciones se desprende que, al considerarlas, el Banco ha de asignar prioridad a las que aparecen en la Subsección A. Dichas recomendaciones se centran en el establecimiento de una capacidad mejorada de supervisión y de establecimiento de políticas, mediante la cual el Banco podría asegurar una planificación y orientación adecuadas en la totalidad de su programa anticorrupción. Una vez establecida esa capacidad se podrán abordar simultáneamente muchas de las recomendaciones restantes. Prevedemos que el Banco considerará aconsejable prestar una atención temprana a las recomendaciones relativas a la OII y el Comité de Sanciones.

Exhortamos al Banco a considerar las recomendaciones de acuerdo con la importancia que revisten para el programa anticorrupción en general.

**A. Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción**

**1. Suprimir la responsabilidad del CSIFC de supervisar el manejo de casos individuales y limitar su papel respecto de las operaciones de la OII y el Comité de Sanciones a cuestiones relacionadas con políticas y responsabilidades generales.**

Buena parte de la función operativa que motivó la creación del CSIFC ha sido absorbida por otros componentes del Banco creados posteriormente, sobre todo la OII y el Comité de Sanciones. SI bien al CSIFC conserva la responsabilidad de examinar casos e imponer sanciones en casos específicos y está facultado para suspender temporalmente al sujeto de una investigación mientras el asunto se ventila en el Comité de Sanciones, desde el punto de vista operativo el CSIFC actúa hoy día más que todo como una unidad de derivación de documentos<sup>40</sup>, y la limitada disponibilidad de sus miembros hace que el cumplimiento de esta función conlleve demoras en la labor de otros componentes que participan en el proceso correctivo. Además, los miembros del comité no consideran esta tarea menor como una responsabilidad seria, al tiempo que otros funcionarios del Banco reconocen que se ha convertido en un uso injustificable del tiempo limitado de que disponen estos altos funcionarios. Ahora que la OII ha pasado a convertirse en una unidad establecida con capacidad conocida y que el Comité de Sanciones se ha familiarizado suficientemente con sus responsabilidades, el CSIFC debería ser liberado de la función de filtrar los documentos que pasan de una de estas entidades a la otra. Existen funciones más importantes que el CSIFC pudiera cumplir, incluida la supervisión general de las actividades y los resultados de la OII, en lugar de asumir un papel operativo en la realización de determinadas investigaciones.

---

<sup>40</sup> Como se indicó en la Sección III B 1, en los casos de supuesta corrupción en préstamos para el sector privado el CSIFC conserva la responsabilidad de supervisar las investigaciones de la OII, e igualmente cumple la función de adjudicación y sanción que en otros casos corresponde al Comité de Sanciones.

## **2. Convertir la labor del CSIFC en una función de dirección, formulación y supervisión de políticas, en especial en materia de medidas preventivas.**

El papel del comité en materia de políticas, en contraposición al papel operativo, sigue siendo de gran importancia. Anteriormente, el comité debía cumplir esta función sólo de forma esporádica cuando la ejecución del programa anticorrupción motivaba dudas en cuanto al proceso y la idoneidad. Esta necesidad de elucidar aspectos específicos de las políticas seguirá presente. En efecto, a medida que el programa anticorrupción del BID ha venido madurando, fue resultando cada vez más obvia la suprema importancia que han adquirido la dirección, formulación y supervisión integradas de las políticas con base en una visión previsor y en un sentido de sensibilidad con respecto a las metas a largo plazo del Banco.

La definición de la dirección general de las políticas es la función principal del Directorio Ejecutivo y la Oficina del Presidente del BID. No obstante, las decisiones de política que se toman a ese nivel consiguen su mejor fundamento en evaluaciones inteligentes que realizan no sólo los especialistas del área sino también los generalistas principales que se encargan de reflexionar sobre estos asuntos en el contexto de los intereses generales del Banco. En el caso de la política anticorrupción, los miembros del CSIFC, con ligeras modificaciones, ocupan una posición ideal para formular consejos y recomendaciones colectivos bien pensados al Presidente y el Directorio<sup>41</sup>. Además, el comité está igualmente bien ubicado no sólo para iniciar actividades dirigidas a explorar nuevos enfoques coordinados ante problemas generales de corrupción —en particular enfoques preventivos— sino también

---

<sup>41</sup> Se ha comentado que la labor del Comité podría beneficiarse con los aportes y la experiencia que adquiriría si se le incorporaran otros altos directivos del Banco, como el Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana (“VPP”) y representantes de la Oficina del Presidente (“PRE”), la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (“SPD”) y la Oficina de Gestión de Riesgo (“RMG”).

para dar seguimiento y supervisar los criterios vigentes y continuar su compromiso de adoptar decisiones de política específicas frente a problemas inmediatos<sup>42</sup>.

### **3. Cambiar el nombre del comité para reflejar su función de política.**

Con el cambio de función propuesto convendría cambiar también el nombre por uno más descriptivo. Una posibilidad sería llamarlo simplemente “Comité de Política sobre Fraude y Corrupción”, pero si se conserva la palabra “Supervisor” en su nombre podría contribuir a que se comprenda que su función, más allá de la responsabilidad fundamental de formular la política general en materia de fraude y corrupción, sería ejercer una supervisión y orientación generales de la labor a cargo de otras oficinas del BID.

### **4. Empezar, como primera prioridad del comité, la preparación y aprobación de una estrategia global contra la corrupción para todo el Banco.**

Según se señaló, desde la adopción del Marco Estratégico en 2001 el BID ha registrado considerables avances en la formulación de iniciativas de amplio espectro en apoyo a su programa anticorrupción, Sin embargo, estos pasos se han dado sin contar con una dirección coordinada a cargo de un ente único a nivel superior, al tiempo que las consideraciones que orientaron la creación y el funcionamiento de los componentes del programa no se han ponderado de manera uniforme a fin de determinar sus valores relativos y su uniformidad interna. Por otra parte, como indicó el Grupo de Trabajo contra la Corrupción en 2007, no se

---

<sup>42</sup> Cabe indicar la opinión de un observador de que sería más apropiado que la función de definición de políticas y supervisión que se describe en esta Sección IV A 2 y secciones subsiguientes quedara en manos del Comité de Política de Operaciones (con la participación de la OII y la Auditoría General cuando se traten cuestiones de fraude y corrupción) antes que en un CSIFC reconstituido. Cualquiera que sea la entidad que se encargue de esta tarea dentro del Banco, es fundamental velar por que estas importantes funciones de formulación de políticas y supervisión reciban la atención de los directivos de la institución al más alto nivel.

ha terminado de definir completamente una estrategia y un marco anticorrupción para todo el Banco<sup>43</sup>.

Bajo la orientación del Directorio Ejecutivo, y de conformidad con las instrucciones del Presidente, el comité debería iniciar la definición de un plan integral e interrelacionado para poner en práctica la totalidad de la anunciada política anticorrupción del Banco —tanto para las operaciones internas de la institución como para la gobernanza eficaz de los países de la región interamericana— con base en las metas generales del BID, las recomendaciones que hizo el Grupo de Trabajo contra la Corrupción en 2007<sup>44</sup>, las propuestas de la versión final del Plan de Acción y las observaciones y recomendaciones de este informe. La siguiente actividad del comité debería ser el determinar, racionalizar, actualizar y priorizar los propósitos y el funcionamiento de los componentes existentes del programa —incluidas las medidas correctivas y las medidas preventivas internas y externas— y hacer las modificaciones y adiciones necesarias.

**5. Concentrar el enfoque actual del comité en la coordinación de las diversas oficinas del BID que cumplen funciones relacionadas con el mejoramiento de las respuestas al fraude y la corrupción por parte del Banco y los gobiernos nacionales.**

Los distintos componentes del Banco necesitarán la orientación de políticas del comité a medida que formulen —en el marco de la aplicación de la estrategia del Banco con elementos internos y externos— iniciativas anticorrupción concentradas en sus propias áreas principales de responsabilidad. Una dirección en las etapas iniciales puede evitar la pérdida de tiempo en iniciativas improductivas. Las grandes propuestas sobre programas

---

<sup>43</sup> Véase el documento Actividades anticorrupción del BID: Evaluación y recomendaciones, 20 de febrero de 2007.

<sup>44</sup> El informe de este grupo de trabajo, que se elaboró a principios de 2007 con los aportes de 23 funcionarios y empleados de distintas oficinas del Banco, contiene una evaluación bien organizada y muy bien pensada de las actividades anticorrupción de la institución. Sus recomendaciones siguen siendo pertinentes, por lo que las encomendamos a la atención del Comité de Políticas propuesto. Actividades anticorrupción del BID: Evaluación y recomendaciones, 20 de febrero de 2007.

anticorrupción, en especial los programas preventivos que abarquen más de un componente del Banco o que entrañen la participación activa de los gobiernos nacionales, deberían conformar una porción mayor de las agendas futuras del comité. No obstante, debe seguir prestándose cierto grado de atención a los planes más pequeños y compartimentalizados, pero éstos deberían ocupar relativamente poco tiempo del comité y podrían filtrarse no sólo a través de su secretaría, sino también a través del grupo de apoyo propuesto en la recomendación IV A 9, más adelante.

#### **6. Ajustar la composición del comité para que refleje su nueva función.**

Además de los miembros actuales del comité, que son de muy alto nivel (Vicepresidente Ejecutivo, Asesor Jurídico, Auditor General, Vicepresidente de Finanzas y Administración y Vicepresidente de Países), dada la naturaleza de las nuevas responsabilidades ampliadas del comité, sería conveniente agregar como integrante al Jefe de la Oficina de Integridad Institucional<sup>45</sup> y, dada la mayor importancia que se prevé revestirá en el futuro el suministro de asistencia a los países en sus programas nacionales contra la corrupción, el Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, quien supervisa el Sector de Capacidad Institucional y Finanzas<sup>46</sup>.

#### **7. Celebrar reuniones trimestrales, con la posibilidad de efectuar reuniones más frecuentes sólo de ser necesario.**

Las nuevas responsabilidades del comité obligarán a celebrar numerosas reuniones al principio. Pero luego de esa fase inicial, y dado que la función del comité será fundamentalmente la de orientar en lugar de ejercer control operativo, debería bastar con celebrar reuniones trimestrales. Si se presentase a la secretaría del comité algún punto que

---

<sup>45</sup> Véase la recomendación IV B 1, más adelante, en la cual se propone que la OII se convierta en una oficina de asesoría ejecutiva como entidad aparte.

<sup>46</sup> Como se indica en la Sección IV A 2, supra, también se ha sugerido incluir a representantes de las siguientes oficinas como miembros del comité: PRE, SPD, RMG y VPP.

pareciera requerir de una atención provisional antes de transcurrido el trimestre, el comité podría siempre optar por considerar el asunto de forma más inmediata.

#### **8. Mantener una relación interactiva informal entre la OII y los miembros del comité.**

Resultaría útil, por diversas razones, establecer una relación que permita a la OII mantener una comunicación informal y específica con el presidente del comité y otros de sus miembros, como complemento a las reuniones formales. No cabe duda de que este tipo de comunicación es a menudo necesario a fin de asegurarse de que este espectro específico de la Alta Administración reciba de forma oportuna información sobre conclusiones sensibles o sobre cambios en el estado de casos particularmente delicados, que podrían no sólo tener implicaciones en cuanto a políticas sino también entrañar riesgos potenciales para la reputación del Banco, o posibles consecuencias políticas para la institución. También es menester poder brindar una orientación oportuna en cuanto a la conveniencia de informar a los Directores Ejecutivos sobre tales conclusiones y casos de índole sensible. Existe además la necesidad ocasional, menos apremiante pero de todas maneras importante, de mantener consultas sobre los criterios que deben seguirse en el caso de investigaciones complejas o de otro modo arduas, así como ante otras situaciones en las cuales resultaría de utilidad obvia el tener una comunicación expedita. Por último, el poder mantener un contacto regular con los miembros de la Alta Administración que formen parte del comité brindaría a la OII la oportunidad de estar al tanto de las prioridades que se vayan trazando en materia programática y de políticas y los cambios previstos que podrían ser pertinentes para la labor de la oficina. Si bien estas comunicaciones tendrían que ver con asuntos de interpretación y aplicación de las políticas, su naturaleza o inminencia volverían poco práctico esperar hasta la celebración de una reunión plenaria del comité.

Aunque la necesidad de estas comunicaciones informales ha disminuido a medida que la parte correctiva del programa anticorrupción del Banco ha madurado en los últimos años, seguirá siendo aconsejable disponer de estos canales específicos de comunicación.

**9. Considerar el establecimiento de un grupo de apoyo para facilitar la labor del comité.**

A fin de permitir al comité ofrecer la orientación y supervisión generales que se contemplan y posibilitar que lo haga mayormente a través de reuniones trimestrales (luego de su preparación inicial y la aprobación de una estrategia global contra la corrupción para todo el Banco), podría ser aconsejable ofrecer al comité un nivel de asistencia más allá de la que habitualmente brinda una secretaria.

Todo aquel que conoce el programa anticorrupción actual del Banco reconoce que afecta a una gama muy amplia de oficinas de la institución. Los programas correctivos que se requieren para el cumplimiento de las obligaciones fiduciarias del Banco afectan a todos los sectores. Los programas preventivos internos que entrañan el convertir las lecciones aprendidas en mejores mecanismos, prácticas, reglamentos y políticas tienen consecuencias para casi todas las oficinas del Banco. Los programas preventivos externos necesitan recurrir a las amplias experiencias de la institución tanto en las Representaciones como en la Sede. Dados los efectos generalizados del programa global y la importancia de formular un programa refinado y ampliado con toda la previsión fundamentada que el Banco pueda congregar, sugerimos considerar la conformación de un grupo de apoyo, a nivel de subgerente principal, para asistir al comité y su secretaria en su labor futura.

**B. Oficina de Integridad Institucional**

**1. Sacar a la OII de la esfera de Oficina del Presidente y convertirla en una oficina de asesoría ejecutiva que continuaría dependiendo directamente del Presidente.**

A medida que el programa anticorrupción del Banco va adquiriendo mayor importancia para la operación de la institución, el papel de la OII también se vuelve necesariamente más importante. Pero el papel de la OII se mantiene oculto. El personal del Banco en Washington que ha tenido la oportunidad de trabajar directamente con dicha oficina está por lo general al tanto de la naturaleza de su función, pero el personal de la institución que no ha

tenido esa oportunidad tiene un vago conocimiento de sus responsabilidades y su autoridad, y el personal de las Representaciones sabe incluso menos acerca de la OII. Las personas ajenas al Banco, incluidas aquellas que ocupan posiciones similares en otros bancos multilaterales de desarrollo, no son capaces de identificar ni siquiera en qué nivel se ubica la OII dentro de la jerarquía general del Banco. En el caso de los funcionarios gubernamentales que los representantes de la OII deben contactar en algunas ocasiones, la comprensión de la autoridad de la oficina parece ser todavía más limitada. Y si estas personas consultan cualquiera de los organigramas publicados por el Banco, no podrán aclarar la situación: la OII simplemente no aparece en ellos.

La Oficina de Integridad Institucional tiene una importante misión que cumplir, y para cumplirla con eficacia, debe ser visible. Su prominencia institucional debe ser más obvia si se quiere que su personal pueda obtener la rápida cooperación de aquellos cuya información o asistencia requiere. Incluso quienes están al tanto de la ubicación actual de la OII pueden llegar a pensar que la misma tiene una cierta aura de temporalidad. En efecto, cuando el Banco creó originalmente esta oficina, su ubicación tan particular —un recurso que le confirió una autoridad y una protección de facto— puede haberse considerado de hecho tentativa, a la luz de la evolución poco sistemática que estaba teniendo el programa anticorrupción del Banco que, era sin duda de prever, continuaría sufriendo cambios en el futuro. Sin embargo, a esta altura del proceso, convendría al Banco aclarar la posición de la OII y, con ello, indirectamente, la permanencia e importancia de la misma, que es particularmente pertinente para el cumplimiento exitoso de la porción externa del programa anticorrupción del Banco. Esto contribuiría ciertamente a facilitar la labor de la OII para combatir el fraude y la corrupción en proyectos financiados por el Banco, y quizás más importante aún, a demostrar el respaldo a nivel presidencial en cuanto al apoyo que brinda el Banco a los países miembros conforme éstos procuran emprender sus propias iniciativas contra la corrupción.

Por estas razones, alentaríamos al Banco a realinear la OII y convertirla de una oficina dentro de la esfera de la Oficina del Presidente en una oficina paralela a la Auditoría General

y otras oficinas de asesoría ejecutiva. Esto no cambiaría la estructura ni las funciones de la OII. No obstante, le conferiría una visibilidad mucho mayor al aparecer en el organigrama que publica el Banco. Esto, a su vez, produciría al menos un cierto aumento de la eficacia con la cual este órgano puede cumplir las responsabilidades correctivas y preventivas que se le han confiado.

**2. Reafirmar la relación de presentación de informes de la OII al Comité de Auditoría y, conjuntamente con el nuevo Comité Supervisor reestructurado, perfeccionar y regularizar las normas y procedimientos para informar a los distintos Directores Ejecutivos.**

La relación de presentación de informes de la OII al Comité de Auditoría ha sido de utilidad para ambos. El Comité de Auditoría tiene un claro interés en asegurarse de que el Banco tome medidas adecuadas para cumplir su responsabilidad de proteger sus fondos a través de programas internos de índole correctiva o preventiva, y algunos Directores Ejecutivos miembros del comité han manifestado con frecuencia un profundo interés en las operaciones preventivas de la OII y en los programas conexos de buena gobernanza que están siendo formulados con vistas a su aplicación por ICS conjuntamente con la OII. Desde la perspectiva de la OII, resulta de singular utilidad el conocer las opiniones de distintos Directores Ejecutivos sobre los programas en curso y previstos, en lugar de tener que esperar una acción formal del Comité de Auditoría con una conclusión que refleje la homogeneización de puntos de vista.

Sin embargo, la notificación de cuestiones relativas a casos específicos es más problemática para la OII, sobre todo en relación con la aplicación de normas y procedimientos apropiados para informar a un determinado Director Ejecutivo sobre aspectos de una investigación que tiene que ver con el país que dicho Director representa. La dificultad radica en la difícil posición en la que se encuentra un Director ante tales circunstancias. Un Director Ejecutivo es un funcionario internacional con una responsabilidad profesional que cumplir en la cúspide de un banco multinacional y, a su vez, un funcionario designado por su gobierno nacional. Es rara la persona capaz de equilibrar con facilidad las responsabilidades

profesionales y éticas implícitas en esta dualidad. Sin embargo, sea o no con facilidad, en casi todos los casos los Directores Ejecutivos parecen poder mantener con éxito ese equilibrio, al cumplir sus responsabilidades de velar por la salvaguarda de los fondos del Banco y al mismo tiempo compartir un grado adecuado de información con el país de que se trate a fin de poder permitir a éste proteger sus propios intereses legítimos de una manera y en un momento que no ponga en peligro las actividades anticorrupción del Banco y la necesidad crítica de la institución de mantener la confidencialidad durante el curso de una investigación.

Indudablemente, será siempre aconsejable que la OII notifique al respectivo Director Ejecutivo antes de emprender una misión a su país. Sin embargo, debido a la naturaleza particularmente delicada de los detalles de algunas investigaciones, podría resultar contrario a los intereses del Banco el enfrentar incluso la más ligera posibilidad de divulgar inadvertidamente información sobre una determinada investigación. En consecuencia, parecería que la mejor opción en cuanto al nivel de detalle y el momento de informar a un Director Ejecutivo, o cualquier otro funcionario de gobierno, debe quedar a discreción del Director de la OII, quien ha de actuar con conocimiento de causa y de conformidad con las normas y criterios promulgados por el nuevo Comité Supervisor.

### **3. Aumentar la capacidad de la OII en relación con las prácticas de adquisición y formulación de proyectos del Banco.**

Debido a la complejidad y la naturaleza hasta cierto punto singular de las prácticas de adquisición y formulación de proyectos de los bancos multilaterales de desarrollo, una persona que no tenga experiencia operativa al interior de una institución de este tipo podría tener dificultades para apreciar la importancia de determinadas actividades o relaciones. Llegar a comprender dichas prácticas es algo que ciertamente no se logra de forma intuitiva. El Banco debe definir maneras de ampliar la capacidad de la OII en esta área por medio de alternativas como agregar personal de los componentes operativos del Banco u otras instituciones similares que ya posean un amplio conocimiento de las prácticas de adquisición y formulación de proyectos de los bancos multilaterales de desarrollo, o bien

intensificar la capacitación de los investigadores de la OII. Además, es muy importante que los Oficiales de integridad de dicha oficina participen en los programas de capacitación que se ofrecen al personal de operaciones como parte de su orientación para trabajar en el Banco, mientras que la OII debería trabajar con los componentes de adquisiciones y operaciones de la institución para elaborar programas constantes de formación diseñados específicamente para sus oficiales de integridad.

**4. Elaborar un sistema perfeccionado de ponderación de casos por la OII para facilitar la concentración en casos que puedan tener el mayor efecto de disuasión.**

Debido a las limitaciones prácticas que imponen los recursos finitos del Banco, todos los programas del mismo deben operar con un nivel de financiamiento inferior al nivel óptimo. Y el programa contra el fraude y la corrupción no es ninguna excepción al respecto. En consecuencia, la OII, incluso con una configuración considerablemente ampliada, no estará en capacidad de cumplir las actividades de investigación que parecerían requerirse, habida cuenta de su número y alcance. A medida que aumente el volumen de casos, deberá conferirse a la OII una autoridad mayor de la que se indica en el marco actual del Banco para priorizar su carga de trabajo y concentrarse en aquellos casos de mayor importancia para la institución. La única respuesta razonable ante esta realidad es emplear la considerable capacidad del Banco para la extracción de datos y el análisis econométrico con el propósito de crear un sistema sofisticado de ponderación de casos en la selección de temas que requieran un procesamiento que trascienda el punto de investigación preliminar.

Todo sistema realista de ponderación de casos que elabore el Banco deberá incorporar un componente de preselección con el objeto de delimitar la carga laboral a niveles que el personal de la OII pueda manejar. Esto es de por sí una justificación razonable para desarrollar un sistema de ponderación de casos. Sin embargo, el proceso para ponderar los factores de casos también permitiría determinar las maneras de sugerir recursos apropiados que deberían asignarse a partir de entonces en respaldo de los diversos casos que compiten por la atención del personal. El componente costo-beneficio del proceso de ponderación

podría asignar pesos a todos los elementos, desde el potencial de recuperación de fondos perdidos, pasando por las perspectivas relativas de disuasión que se tendrían en función de la investigación de distintos tipos de delitos, hasta el valor actual de disuasiones futuras. Un enfoque de este tipo —al obligar a identificar factores pertinentes y agudizar las reflexiones sobre sus interrelaciones— ofrece como mínimo la posibilidad de resolver distintas consideraciones en conflicto con más elementos de juicio que otras formas de evaluación menos focalizadas.

El nuevo Comité Supervisor sería el órgano apropiado del BID para supervisar la formulación de un sistema perfeccionado de ponderación de casos. La tarea de estructuración de dicho sistema requerirá, y amerita, la colaboración de varias oficinas del Banco. Además de los abogados e investigadores de la OII y los especialistas en análisis econométrico del Banco, se requerirá la atenta participación de los profesionales de la institución que tienen responsabilidades en las áreas de adquisiciones y evaluación de riesgo. También sería aconsejable evaluar las opiniones de otros funcionarios de operaciones, sobre todo en las Representaciones, que se verían afectados por las normas que conducirían a tomar ocasionalmente la decisión de proceder a la investigación integral de un asunto dentro de sus respectivas carteras.

Sin perjuicio de la consideración interna que debe darse a estas cuestiones, y conscientes de que no se trata de un conjunto exhaustivo de criterios, sugeriríamos incluir los siguientes factores entre los que se consideren para la priorización de casos: el potencial del personal del Banco para aprender de la conducta específica y de esa forma prevenir pérdidas en futuros proyectos similares; el potencial efecto de disuasión en contratistas y otros que participen en futuros proyectos del Banco; la posibilidad de que un imputado haya adoptado una conducta similar en proyectos anteriores; la posibilidad de que una investigación permita descubrir otros actos ilícitos cometidos por parte de un grupo de agentes y no sólo la persona o entidad específicamente acusada desde un principio; la novedad de los temas o las prácticas presentados; el grado en el cual el caso tiene que ver con una región geográfica, un sector determinado o un tipo de infracción que anteriormente no recibió un nivel tan

importante de atención como otros; y la cuantía de la pérdida para el prestatario como consecuencia del presunto acto ilícito. También sugeriríamos que, dada su experiencia directa, se confiera a la OII un grado razonable de discreción para decidir cómo aplicar los factores en situaciones específicas.

**5. Implantar un procedimiento de preselección como parte del sistema de ponderación de casos, y aclarar que el principio de “tolerancia cero” no es incompatible con la necesaria preselección.**

El BID debe reconocer que es menester contar con un programa de preselección como componente necesario de su sistema general de ponderación de casos.

No sería justo interpretar el empleo de un sistema para reconocer las prioridades entre los casos como una contradicción de la sinceridad del BID cuando manifiesta una “tolerancia cero” frente al fraude y la corrupción. Si se formula un sistema de prioridades para asegurarse de que todo caso de sospecha de deshonestidad que se remita al Banco reciba al menos una evaluación preliminar por parte de la OII, si los casos que aparentemente impliquen incluso una gravedad relativamente menor se llevan ocasionalmente hasta el punto de sanción, y si todos los países de la región y todos los sectores de las operaciones del Banco desarrollan un grado apropiado de atención investigativa, la concentración de la mayoría de los recursos del Banco en los casos más importantes difícilmente podría ser objeto de desaprobación. Este sistema podría llegar a la mayoría de los casos más importantes, así como a una gran proporción de los casos menores. El proceso de priorización, al aumentar considerablemente las perspectivas de eficiencia general del Banco para abordar los casos de fraude y corrupción, debería verse como un instrumento que apuntalaría eficazmente el propósito subyacente de la política de “tolerancia cero” del Banco y no lo contrario. Como se señala en la Sección III e iv 3, la OII debería informar regularmente al CSIFC (quizás cada seis o doce meses) sobre los casos que no se hayan investigado, para que el Banco pueda comprender claramente la naturaleza y las potenciales ramificaciones de dichos casos.

**6. Aumentar las oportunidades para emprender investigaciones proactivas importantes con la implantación de un sistema más perfeccionado de detección de casos de posible fraude o corrupción por medio de “alertas” provenientes del seguimiento de la gestión de riesgos y otras técnicas sistémicas.**

Hasta ahora, las actividades de investigación de la OIII han sido exclusivamente reactivas, vale decir, que responden a las denuncias de fraude y corrupción que recibe de otros. La oficina no ha desplegado mayores esfuerzos por emprender investigaciones a partir de indicadores de posible corrupción que haya descubierto por sí sola. No está facultada para ello, ni cuenta con el personal para efectuar esos exámenes proactivos.

Con la reducción de sus responsabilidades relacionadas con la ética, y la posible implantación del sistema de preselección con un enfoque más realista hacia la política de “tolerancia cero”, la OII debería recibir la autoridad y el mandato de trabajar proactivamente en la detección e investigación de los riesgos de corrupción en las operaciones del Banco. Estas actividades no se centrarían en las personas sino en riesgos sistémicos más amplios que puedan detectarse a través de la extracción de datos y otros análisis de la cartera del Banco. Una herramienta que han utilizado con cierto éxito el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial es el análisis proactivo de la totalidad de determinadas carteras o proyectos, con los ajustes necesarios para detectar indicadores comunes de fraude o corrupción. Los datos que se generan con estas evaluaciones más amplias pueden ofrecer mediciones más precisas de la existencia de fraude o corrupción que las que pueden obtenerse de los datos anecdóticos de investigaciones reactivas. En efecto, los resultados de estas evaluaciones sistémicas y proactivas serían valiosos para el diseño de estrategias de prevención y de mitigación de riesgos. A la OII se le debería impartir la instrucción de trabajar de esta manera con la Auditoría General y el Vicepresidente de Países en la selección y el análisis de carteras de proyectos, y con la Auditoría General y el Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana para analizar

prácticas industriales y carteras específicas. En la ejecución de estos programas, la labor proactiva debe llevarse a cabo en estrecha coordinación con los países pertinentes.

En la misma tónica de adoptar un enfoque más proactivo para mejorar el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias del Banco, el programa de “alertas” es una iniciativa particularmente prometedora, que debería implantarse en forma integral mediante un ulterior trabajo en coordinación entre la Oficina de Evaluación y Supervisión; la Auditoría General; la División de Adquisición de Proyectos, Gestión Financiera y Monitoreo de Cartera (División de Adquisiciones para Proyectos) y la OII. La colaboración del programa con las oficinas homólogas del Banco Mundial debería continuar en aras de establecer un marco que puedan utilizar todos los bancos multilaterales de desarrollo.

**7. Ampliar la coordinación de la OII con la Auditoría General en torno a temas que incumban a ambas oficinas, sobre todo en relación con la disponibilidad de auditores forenses a los que pueda recurrir la OII para solicitar ayuda en tareas específicas.**

La relación de cooperación entre estas dos oficinas es de especial importancia para que el Banco pueda cumplir sus responsabilidades fiduciarias, así como para el éxito de los aspectos internos de su programa anticorrupción. Liberada de sus responsabilidades con la reevaluación y estructuración de un sistema de ponderación de casos que incorpore la necesaria preselección y con un personal multiprofesional aumentado a un número razonablemente mayor, la OII tendrá mayor capacidad para concentrarse en casos más graves y complejos. Esto requerirá inevitablemente de un mayor grado de cooperación con la Auditoría General a fin de aprovechar la capacidad de ésta para efectuar auditorías forenses sofisticadas.

**8. Facilitar la coordinación de la OII con la Oficina de Gestión de Riesgo para incluir la evaluación de posibles problemas durante la consideración de préstamos con y sin garantía soberana por parte del Banco.**

La OII ha trabajado productivamente con la Oficina de Gestión de Riesgo, al igual que con el Departamento Legal y otras oficinas del Banco, en la elaboración de una manera estandarizada de efectuar evaluaciones meticulosas de los riesgos de potenciales proyectos durante la etapa de su concepción. La Oficina de Gestión de Riesgo trabaja actualmente en la creación de un lenguaje común en materia de riesgo que pueda utilizarse en el futuro para evaluar posibles problemas para el Banco que puedan surgir en virtud del entorno normativo de un país, su vulnerabilidad política y su susceptibilidad a convertirse en víctima de fraude y corrupción. Esta actividad es sin duda una parte muy importante del programa global de prevención de riesgo del Banco.

La Oficina de Gestión de Riesgo desea ampliar su trabajo conjunto con la OII en la formulación de un lenguaje común de evaluación para abarcar no sólo los préstamos sin garantía soberana, que es el área en la cual las dos oficinas han cooperado hasta la fecha, sino además los préstamos con garantía soberana. Sin embargo, RMG reconoce que la OII no tiene suficiente personal para ello. Alentaríamos al Banco a encontrar la manera de facilitar la participación de la OII en esta fase del proyecto, dado que, por tratarse de una medida preventiva importante, es una salvaguardia más rentable que la mayoría de las medidas correctivas.

**9. Tomar medidas que garanticen la dotación de personal que la OII requiera para cumplir las responsabilidades correctivas, proactivas y preventivas que tenga asignadas.**

Como se indicó anteriormente, las actividades actuales de la OII, sumadas a su nueva capacidad para adoptar un enfoque proactivo y concentrarse en casos sistémicos complejos, obligan a evaluar los niveles de personal que se requieren para satisfacer los requisitos de la oficina en cuanto a una plantilla multiprofesional y manejar una carga de casos más

voluminosa. La evaluación podría establecer niveles de dotación de personal particularmente eficaces en función de los costos a mediano y largo plazo si eso se realiza con base en una estrategia claramente definida para la implantación de otras recomendaciones que figuran en este informe —como los sistemas de ponderación y preselección de casos que permitirían al personal de la OII hacer un uso más eficiente de su tiempo— y determinar el papel adecuado de dicha oficina en la oferta de asistencia para las diversas iniciativas de prevención interna y externa del Banco.

**10. Considerar la utilidad de designar a funcionarios específicos del Banco en las Representaciones como punto centrales de contacto para brindar asistencia a la OII durante sus investigaciones en los países, facilitar el acceso de la oficina a fuentes de información en los países y fomentar las comunicaciones informales con funcionarios investigadores locales.**

El nombramiento de puntos de contacto principales en las Representaciones encargados de cooperar con la OII podría permitir iniciar con mayor rapidez y menor costo investigaciones preliminares a fin de determinar si un asunto amerita o no una atención ulterior. Se han presentado varios casos en el pasado en los que, por razones presupuestarias, los investigadores de la OII se vieron obligados a esperar algunos meses para acumular un número suficiente de temas que requiriesen de su atención en una región para poder justificar la visita desde el punto de vista de los gastos de viaje, lo que en algunas instancias implicó permitir entretanto la continuación de algunos fraudes en detrimento de los recursos del Banco. Por otra parte, esos funcionarios que se designarían en las representaciones también podrían contribuir a ampliar mucho la cooperación informal y los intercambios de información con los investigadores homólogos de la OII en los países de la región, concordando así con el interés que expresaron algunos Directores Ejecutivos en “acercar al Banco a sus clientes”. El valor adicional de este último elemento en sí mismo no debería despreciarse.

**11. Explorar la posibilidad, en los casos en los que parezca posible desde el punto de vista práctico y político, de realizar investigaciones conjuntas con las autoridades investigadoras locales.**

Es probable que no se presenten muchas oportunidades de realizar investigaciones conjuntas entre la OII e investigadores nacionales sin que ello genere al menos cierto grado de preocupación sobre las percepciones y las consecuencias colaterales, pero sí habrá algunas, y en tales casos las investigaciones conjuntas podrían resultar sumamente productivas tanto para el país como para el Banco. Quizás no sea suficiente establecer directrices para regir la participación de la OII en estas investigaciones, y probablemente dicha participación deba contar con la autorización específica del nuevo Comité Supervisor. Estas investigaciones, cuando así proceda, podrían facilitarse si el Banco utiliza a los funcionarios de las Representaciones designados por la institución como puntos de contacto, como se sugirió anteriormente. En todo caso, en muchas instancias en las que la participación conjunta en una investigación no parezca apropiada, los intercambios de información y otros grados menores de cooperación entre la OII y los funcionarios de los países continuarían disponibles.

**12. Aclarar la comprensión de las normas del Banco sobre la manera de informar a los imputados, las Representaciones del Banco y las autoridades nacionales sobre las investigaciones previstas o en curso, incluidas las normas que rigen los medios y el momento de transmitir esa información.**

Por diversas razones, es fundamental que el BID ponga en práctica políticas claras y viables relativas a la manera y el momento de notificar a las partes que tengan un interés legítimo en saber que la OII está investigando un asunto. Debe informarse al sujeto de la investigación en algún momento para que éste pueda responder a las denuncias y presente pruebas en respaldo de su posición. Debe informarse a las Representaciones del Banco a fin de que puedan suministrar la información que posean o esté bajo su control y que pueda ser pertinente para la investigación, y también deben poder brindar asistencia al personal de la

OII en su misión. Asimismo, debe informarse a los Directores Ejecutivos y las autoridades nacionales si se quiere que tomen las medidas adecuadas para ayudar en la investigación o para que se preparen para responder a preguntas si la investigación llega a conocimiento del público. No obstante, debe reconocerse que el éxito de muchas investigaciones dependerá de la confidencialidad durante el período de acumulación de pruebas, por lo que una divulgación prematura a raíz de la notificación a alguna de estas entidades podría poner en peligro la investigación. La preocupación tiene que ver más con las filtraciones de información no intencionales que con las revelaciones intencionales.

Dada la importancia de este tema, el Banco debería reexaminar sus prácticas de disponibilidad de información en estos casos. Deberían promulgarse directrices que rijan el momento y la manera de hacer la notificación a fin de establecer un proceso regularizado para informar a las partes interesadas, pero esas directrices no deben ser tan rígidas que obliguen a la OII a efectuar una notificación aunque exista una posibilidad razonable de que con ello podría perjudicarse una investigación. Las directrices deberían velar entonces por que toda divulgación se realice de una forma que respete la confidencialidad del proceso de investigación, y debería reconocer el hecho de que en los casos en que los intereses del Banco son contrarios a los de un accionista, la obligación principal de quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones es proteger los intereses del BID. El órgano adecuado para considerar la naturaleza y el alcance de las directrices es el nuevo Comité Supervisor, en su calidad de ente responsable de la formulación de las políticas generales según lo ya recomendado.

**13. Elaborar un programa de revelación voluntaria diseñado específicamente para alentar a los prestatarios y los propios contratistas a revelar con prontitud sus acciones incompatibles con las prácticas autorizadas, a fin de reducir al mínimo el daño y disuadir las futuras conductas impropias.**

Hoy en día es común alentar de forma específica a las personas que por su posición tiene la posibilidad de observar la realización de actos de fraude o corrupción a que denuncien estas situaciones. Sin embargo, es importante reconocer que un programa anticorrupción exitoso

debería considerar igualmente los medios de inducir a los altos funcionarios de un organismo o una empresa en falta a que inicien con prontitud la notificación al Banco de cualquier aparente acto ilícito de su parte y a que contribuyan a detener, o al menos a contener, la posibilidad de pérdidas. En efecto, una revelación temprana puede indicar que no debe considerarse a la propia organización como la infractora y que sólo las personas involucradas podrían ser quienes a la postre ameriten una sanción. Una pronta notificación de parte de la organización debería considerarse, como mínimo, un factor que justificaría aliviar la sanción que, de lo contrario, correspondería aplicar.

**14. Reducir las preocupaciones relacionadas con las denuncias anónimas aclarando que es necesario considerar esa información y, al mismo tiempo, especificando los pasos que toma la OII antes de dar inicio a una investigación integral.**

Este tema ha generado suficiente preocupación en el Banco como para llegar a justificar un análisis más pormenorizado de lo que de otro modo podría considerarse necesario.

Se ha señalado frecuentemente que ningún programa correctivo contra la corrupción implementado por un banco multilateral de desarrollo puede equipararse adecuadamente a un sistema de justicia penal nacional. Entre las muchas diferencias, cabe destacar que los sistemas nacionales tienen una facultad investigadora coercitiva. No obstante, incluso en los sistemas nacionales, los investigadores de actividades corruptas consideran necesario basarse en buena medida en la información que ofrecen voluntariamente los ciudadanos conscientes; la alternativa sería un número mucho mayor de delitos exitosos o un ejercicio mucho más represivo de la autoridad de investigación. En consecuencia, los gobiernos nacionales han concluido que es aconsejable exhortar a los ciudadanos a denunciar casos de aparente actividad corrupta y brindar a estas personas lo que hoy en día se conoce comúnmente con el nombre de “protección al denunciante”. En efecto, todas las naciones signatarias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se obligan por el artículo 32 a proteger a esas personas y sus familias, incluso, de ser el caso, a proteger sus identidades.

En el caso de una institución multilateral de financiamiento que, a diferencia de un sistema nacional de justicia, no puede obligar a revelar información a través de procesos legales, la necesidad de fomentar la presentación voluntaria de información es considerablemente más apremiante. En consecuencia, el BID, conjuntamente con el Grupo del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones y el Grupo del Banco Mundial han adoptado conjuntamente principios y directrices de investigación que rigen la protección de los denunciantes en casos atinentes al fraude o la corrupción<sup>47</sup>. Esa adopción amplió las disposiciones preexistentes del Banco que brindaban protección a sus propios empleados<sup>48</sup>.

La protección de las personas que denuncian actos de fraude y corrupción es fundamental por dos razones. En primer lugar, normalmente es necesaria para inducir a las personas a que superen su renuencia natural a develar las conductas inapropiadas de aquellos con quienes mantienen contacto frecuente —vacilación humana y comprensible— y a que, luego de sopesar esa inquietud frente al reconocimiento del daño que semejantes actos de corrupción causan a la sociedad, resuelvan denunciarlo ante las autoridades encargadas de efectuar una investigación adecuada del asunto. La segunda razón es que estas denuncias con frecuencia fomentan una represalia —que a veces resulta en un mero ostracismo, pero otras en graves lesiones físicas o financieras— en contra del denunciante o de su familia. Parecería inapropiado el no ofrecer el anonimato en la medida de lo posible a fin de fomentar las denuncias de buena fe, de la misma forma que hoy por hoy es bien reconocido que sería injusto negar ese anonimato a una persona que haya reunido la valentía suficiente

---

<sup>47</sup> Principios y directrices de las instituciones financieras internacionales para la realización de investigaciones, septiembre de 2006 (en lo sucesivo denominadas “principios y directrices de investigación”). Este documento complementa las disposiciones anteriores del Banco relativas a la protección de los empleados.

<sup>48</sup> Regla del personal No. 328. Protección de denunciantes y testigos.

para hacer una denuncia antes de recibir tal garantía<sup>49</sup>. Una persona que haga una denuncia de buena fe de forma anónima es con frecuencia no más que un denunciante con un pronunciado temor a las represalias. El ignorar las denuncias anónimas podría resultar sumamente riesgoso para el Banco<sup>50</sup>.

Sin embargo, el realizar una investigación basada *exclusivamente* en una denuncia anónima podría considerarse precipitado e injustificablemente perjudicial para la persona acusada. Esta situación ha sido el motivo de algunas expresiones recientes de preocupación en el Banco. Hemos de reconocer que, en algunos países de la región interamericana, se tienen antecedentes infortunados de acusaciones falsas hechas de forma anónima ante las autoridades policiales, acusaciones frecuentemente denominadas “denuncias”, en un intento por promover una investigación pública que, por el mero hecho de producirse, podría destruir, o al menos perjudicar, la reputación de adversarios o competidores políticos o económicos. En tales casos, cuando se hace una acusación con propósitos espurios, el daño principal reside en la realización misma de la investigación pública. Aun si posteriormente se identifica a la persona que hizo la acusación, los recursos que estipulan los sistemas que se basan en las tradiciones jurídicas de Europa continental (como las acciones civiles o penales por difamación e injuria) normalmente resultan ilusorios o insuficientes. Estos problemáticos antecedentes llevan a preguntarse si las políticas del Banco de actuar con base en denuncias anónimas deberían modificarse.

Esta pregunta es a la vez seria e importante. No obstante, las políticas y prácticas del Banco han sido razonablemente diseñadas para evitar el uso inapropiado de los recursos del Banco. La OII no investiga a las personas, investiga la conducta inapropiada. La denuncia anónima

---

<sup>49</sup> En este sentido, cabe mencionar que el Banco no sólo tiene una necesidad particularmente grande de contar con una política sólida de confidencialidad para aquellos que se animan a denunciar y a presentar su identidad junto con la información, sino que además esa política sólida de confidencialidad puede de hecho reducir el número de personas que en otras circunstancias recurrirían únicamente a la denuncia anónima y por ende no estarían disponibles para proporcionar otros detalles o información que lleven a pruebas corroborantes.

<sup>50</sup> De las denuncias que se reciben actualmente en el Banco, apenas un 15% se hace de forma anónima. Sin embargo, su importancia se mide no en función de su número sino según la naturaleza de la información aportada.

de conducta inapropiada por parte de una persona u organización que se haga ante el Banco a través de su sitio virtual o por otro medio no conducirá a una investigación a menos que una indagación preliminar de los expedientes del proyecto presuntamente afectado confirme que, en efecto, alguien puede haber incurrido en alguna actividad cuestionable. Por razones prácticas, la OII no tiene personal sobrante que pueda asignar a la investigación de acusaciones infundadas. Por razones profesionales, tampoco procedería de esa forma, y esto se refleja tanto en sus procedimientos operativos<sup>51</sup> como en sus registros estadísticos<sup>52</sup>. En consecuencia, cuando una denuncia es anónima, y por lo tanto no es posible comunicarse con la persona denunciante para que aporte información de respaldo, es muy poco probable que la sustancia de la acusación se divulgue fuera de la OII ante la falta de pruebas confirmatorias recabadas de manera independiente.

Por último, aunque parezca una perogrullada, conviene señalar que cualquier persona que haya hecho una acusación que no sea de buena fe y cuya identidad se descubra posteriormente no recibirá la protección acordada a los denunciantes de conformidad con convenios internacionales y con el reglamento del personal del Banco<sup>53</sup>. Por otra parte, en el caso de una declaración intencionalmente falsa por un funcionario, la acusación constituiría una conducta inapropiada de conformidad con el reglamento del personal del Banco, volviendo susceptible de sanción por éste a quien haya hecho la acusación a sabiendas.

En resumen, el fraude y la corrupción entrañan actividades en buena parte encubiertas, por lo que son necesariamente difíciles de descubrir. De allí que la capacidad para recibir y

---

<sup>51</sup> “La oficina de investigaciones aceptará todas las denuncias independientemente de su procedencia, incluidas las provenientes de fuentes anónimas o confidenciales ... Se procederá a registrar y evaluar todas las denuncias a fin de determinar si corresponden a la jurisdicción o la autoridad de la oficina de investigaciones ... Una vez registrada una denuncia, la oficina de investigaciones procederá a evaluarla para determinar su veracidad, gravedad y verificabilidad. A tales efectos, se evaluará la denuncia para determinar si existe una base legítima que justifique una investigación”. *Principios y directrices para la realización de investigaciones*, párrafos 27, 29 y 30.

<sup>52</sup> De acuerdo con las estadísticas de la OII, sólo cerca de 14% de las denuncias anónimas pueden fundamentarse hasta el punto de justificar una investigación.

<sup>53</sup> Véanse la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 33; la Convención Interamericana contra la Corrupción, artículo III 8; el Reglamento de Personal No. 328 del BID, Protección a los denunciantes y testigos, párrafo 107.

considerar denuncias anónimas sea de particular importancia para el éxito del programa anticorrupción del Banco. La clave para un manejo responsable de una acusación circunspecta reside en reconocer que es probable que sea más espuria que las denuncias efectuadas por personas de identidad conocida, y también en hacer que el personal profesional de la OII realice una evaluación especialmente cuidadosa de la probable veracidad de la denuncia antes de iniciar una investigación. Tal es precisamente el proceso que sigue la OII de acuerdo con las directrices y los procedimientos vigentes. Ese proceso debería continuar.

**15. Mejorar la capacidad de la OII para brindar capacitación preventiva al personal del Banco, incluidas las Representaciones, así como para apoyar las iniciativas de ICS en materia de capacitación preventiva en las instituciones nacionales.**

A nuestro juicio, es importante para el Banco y la región que los programas de capacitación de la institución en materia de anticorrupción, con utilización tanto de investigadores como de personal experimentado distinto de los especialistas en investigación, se amplíen. También recomendamos que, como ha sido hasta ahora, la OII mantenga la responsabilidad general de los programas relacionados con la prevención interna y la responsabilidad fiduciaria, mientras que ICS cumpliría la labor principal en las iniciativas dirigidas a asistir a los países en el desarrollo y fortalecimiento de su capacidad institucional, con la OII en función de recurso importante para ICS en este ámbito. Las preocupaciones de algunos funcionarios del Banco —en cuanto a si una oficina encargada de investigar posibles fraudes cometidos por ciudadanos de un país sería eficaz a la hora de presentar programas de capacitación para los naturales de dicho país<sup>54</sup>— disminuiría si se asignase la responsabilidad general de esos programas a ICS, cuyo enfoque principal recae más en el

---

<sup>54</sup> A menudo, las personas y organismos de quienes con mayor posibilidad se sospecharía de participar en actividades fraudulentas no son, obviamente, la mismas personas y organismos que invitarían al Banco a presentar sus programas de formación correctiva y preventiva. Estas últimas personas y organismos recibirían con beneplácito la implantación de programas anticorrupción eficaces, en lugar de temer su aplicación.

desarrollo que en la investigación de actos ilícitos<sup>55</sup>. Por el contrario, las preocupaciones de las personas familiarizadas con las opiniones de los investigadores y fiscales nacionales — sobre si los especialistas en desarrollo tienen la capacidad para ofrecer programas de capacitación a nivel profesional sobre la aplicación de la ley— amainarían con la participación de la OII, quien se ha forjado una reputación por su competencia e imparcialidad en un gran número de países de la región.

#### **16. Asegurarse de que la OII se someta a auditorías periódicas a cargo de la Auditoría General.**

La Auditoría General debería evaluar periódicamente los procesos de investigación de la OII y sus prácticas administrativas a fin de asegurarse de que cumpla las normas operativas aplicables a todas las oficinas del Banco. Si bien esto se hizo una vez anteriormente, no existe razón alguna para hacer de este proceso una cosa periódica, y existen claras razones para proceder de esta manera.

#### **C. Comité de Sanciones**

##### **1. Ampliar la jurisdicción del Comité de Sanciones para incluir todos los asuntos relacionados con fraude y corrupción, incluidos los contratos con el sector privado y los contratos manejados directamente por el Banco.**

Las partes incursas en actos de fraude y corrupción en préstamos al sector privado y proyectos no reembolsables, ya sea bajo los auspicios del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF), el Sector de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), el FOMIN o la CII, no están sujetas a la jurisdicción del Comité de Sanciones. Esto se debe en

---

<sup>55</sup> Una pregunta conexa —si la OII podría investigar imparcialmente a personas que han asistido a uno de sus programas de capacitación— no comporta un problema práctico mayor que la pregunta de si la Oficina de Ética podría investigar imparcialmente a un empleado que haya participado en el programa de capacitación de ética del Banco, o si la Auditoría General podría auditar imparcialmente los registros que lleve un empleado que haya recibido capacitación de AUG. En todas estas situaciones, incluso en el caso de que, bajo las circunstancias, la interconexión parezca tener una importancia más que teórica, ninguna dificultad sería insuperable; en esos casos relativamente excepcionales, siempre podría transferirse la investigación a otro componente del Banco a una entidad externa contratada para tales fines.

parte a la percepción de que estos tipos de actividades tienen una naturaleza diferente a la de los préstamos del BID para el sector público, que son más grandes y más tradicionales y, en el caso de la CII, en parte, a su condición jurídica separada, que excluye sus programas de las medidas que se toman en nombre del BID. Si bien estas diferencias pueden ser pertinentes en algunos contextos, no existe razón alguna para que los fondos distribuidos por estos canales estén sometidos a un régimen menos riguroso para investigar prácticas fraudulentas o corruptas. Recomendamos que las partes que cometan fraude o corrupción en proyectos patrocinados o financiados por SCF, OMJ, el FOMIN y la CII se las someta a la jurisdicción del Comité de Sanciones. Para ello, convendría ajustar la composición de dicho comité con la inclusión de un representante de la CII o el FOMIN cuando se trate de un asunto relacionado con uno de los proyectos de alguna de estas dos entidades. Además, la documentación legal pertinente que se tenga con las partes beneficiarias de préstamos al sector privado debe dejar claramente sentada la aplicabilidad del proceso de sanciones para los potenciales prestatarios de dichas entidades.

De acuerdo con las prácticas actuales del Banco, aunque quien comete fraude o corrupción en el ámbito de una cooperación técnica o en el marco de otros proyectos en los cuales el Banco contrata directamente a contratistas o consultores no está sujeto a la jurisdicción del Comité de Sanciones, puede ser sancionado por el CSIFC utilizando para ello el régimen de penalizaciones a disposición del Comité de Sanciones. Esta disparidad resulta del texto de los procedimientos de sanción, que se refiere a “firmas, entidades o personas que licitan o participan en *proyectos financiados por el Banco*” (énfasis nuestro)<sup>56</sup>. Ese texto se ha interpretado en el sentido de que excluye entidades similares en otros tipos de proyectos apoyados por el BID, como los proyectos pagados directamente por este. En consecuencia, el entendimiento es que el CSIFC ha conservado autoridad sobre estos proyectos, por lo que si el Banco ha de enfrentar el fraude y la corrupción en ellos, corresponde al CSIFC hacerlo. Estimamos que este proceso paralelo es inconveniente e innecesario, por lo que aun si no estuviéramos recomendando un cambio sustancial en la función del CSIFC,

---

<sup>56</sup> Procedimientos de sanción, párrafo 2.1.

recomendaríamos que se dé al Comité de Sanciones autoridad para tratar todos los asuntos de esta naturaleza.

A la luz de estas consideraciones, recomendamos enmendar los procedimientos de sanción para conferir al Comité de Sanciones una clara jurisdicción sobre todos los asuntos que tengan que ver con fraude y corrupción en los que se vean afectados fondos provenientes del BID, la CII y el FOMIN, y que los Directorios de la CII y el FOMIN tomen las medidas necesarias para autorizar al Comité de Sanciones a ejercer esta autoridad en sus proyectos.

**2. Modificar la composición del Comité para incluir a personas ajenas al Banco que tengan una amplia experiencia en materia de adquisiciones en instituciones multilaterales en sus sedes u oficinas externas, así como experiencia en prácticas institucionales de sentencia o en otras áreas pertinentes.**

Existen al menos tres maneras en que el Banco podría seleccionar a los miembros del Comité de Sanciones. La primera sería mantener la práctica actual de escoger a los miembros exclusivamente entre su propio personal. En segundo lugar, podría establecer un Comité de Sanciones conformado únicamente por personas ajenas al Banco, cuyos servicios se contratarían por un tiempo determinado y cuya experiencia incorporaría una dimensión útil que quizá no exista entre los funcionarios de la institución, como es el caso del Tribunal Administrativo. Por último, podría crear un comité mixto cuyos miembros se seleccionarían de ambas categorías<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> En el futuro, a medida que se amplíen la colaboración y la cooperación entre los bancos multilaterales de desarrollo en torno a las iniciativas anticorrupción, podrían considerarse otras opciones de mayor envergadura para la conformación de un órgano de sanciones que promuevan el intercambio con otros bancos multilaterales de desarrollo y fomenten el avance hacia una modalidad de exclusiones válidas en todas estas instituciones. Las propuestas a este respecto incluyen (i) escoger entre los funcionarios de los distintos bancos multilaterales de desarrollo a los integrantes de los órganos sancionadores de los otros bancos de esta clase o (ii) establecer un comité conformado por representantes de cada banco multilateral de desarrollo que actúe como órgano sancionador para todos ellos (o por lo menos para aquellos que decidan participar).

Entre las opciones disponibles, recomendaríamos que el comité esté conformado tanto por empleados del Banco que tengan responsabilidades pertinentes pero que no se cuenten entre los más altos directivos de la institución, como por personas que no sean actualmente funcionarios del BID pero que tengan experiencia en materia de adquisiciones y prácticas operativas de los bancos multilaterales de desarrollo (como sería el caso de funcionarios jubilados de esas instituciones), o bien en procedimientos cuasijudiciales, administrativos o de investigación (como funcionarios policiales o académicos jubilados provenientes de la región). Los miembros podrían sumar entre siete y nueve, divididos de forma más o menos pareja entre funcionarios del Banco y personas externas a la institución.

- 3. Asegurarse no sólo de que los funcionarios del BID que se designen para formar parte del comité tengan el nivel de antigüedad requerido para asumir esta responsabilidad y la experiencia necesaria en las áreas sustantivas que habitualmente se presentan a la consideración del comité, sino velar además por que sus principales responsabilidades en el Banco puedan ajustarse para permitirles dedicar el tiempo adecuado a los casos que considere el comité.**

Si bien la incorporación de personas ajenas al Banco en el Comité de Sanciones contribuiría a reducir el tiempo que tendrían que dedicar a sus tareas en dicho comité los funcionarios de la institución que formen parte del mismo, conforme el número de casos aumenta, dichos funcionarios se verán de todas maneras sometidos a mayores exigencias de tiempo. El Banco debe tomar esto en cuenta a la hora de escoger entre sus funcionarios a quienes han de prestar servicios en el comité, por lo que debería definir la manera de conseguir tiempo en el día normal de trabajo a fin de que los miembros del comité no se vean obligados a luchar para equilibrar su labor en el comité con sus otras responsabilidades en el Banco y con sus vidas personales.

**4. Permitir al comité cumplir sus responsabilidades por medio de paneles de tres miembros (con al menos uno proveniente de afuera del Banco) cuya decisión constituya la decisión del comité en pleno.**

Con un Comité de Sanciones ampliado a un máximo de nueve miembros (más los miembros alternos para tratar asuntos de la CII o el FOMIN), la carga de trabajo podría asignarse a subgrupos o paneles del comité en pleno a fin de liberar a los miembros de tener que participar en cada caso, y reducir al mínimo las dificultades de programación. Cada panel estaría conformado por tres miembros, y al menos uno de ellos sería un miembro que no es empleado actual del Banco. Pensamos que, con la repetición cuidadosa de este método, cabría esperar razonablemente reducir al mínimo las preocupaciones existentes en torno al sistema actual —en relación con la disponibilidad de los miembros y la asignación de tiempo, conflictos de intereses, influencias externas y presiones causadas por el creciente número de casos— al tiempo que se mantiene la necesaria experiencia y pericia aportada por los integrantes.

**5. Designar a un alto funcionario del Banco, con experiencia en materia de adquisiciones o asuntos legales, como analista de casos para evaluar aquellos que se remitirían al comité y brindar asistencia a éste en su labor.**

Los procedimientos actuales del Banco para presentar un tema ante el Comité de Sanciones exigen mucho tiempo y son gravosos. En primer lugar, estipulan que el Comité Supervisor debe examinar todas las investigaciones que haya concluido la OII y determinar si existen pruebas suficientes de actividad fraudulenta o corrupta para justificar la derivación del caso al Comité de Sanciones. En segundo lugar, si el Comité Supervisor remite un caso al Comité de Sanciones, antes de que este proceda a considerar el asunto, se transmite al secretario del comité, quien actualmente forma parte del Departamento Legal y en cuya calidad cumple responsabilidades a tiempo completo. El secretario del comité es responsable de compilar todos los documentos que ha de examinar el comité, informar de los cargos al imputado, revisar el expediente para determinar si está completo (y, de no estarlo, solicitar información

adicional a la OII o el imputado), programar y asistir a todas las reuniones del Comité de Sanciones y prestar asistencia a sus integrantes durante sus deliberaciones.

Recomendamos agilizar y regularizar este proceso con la eliminación de la función del CSIFC y la designación de un funcionario del Banco como “Analista de Casos” a tiempo completo para que se encargue de cumplir ambos conjuntos de responsabilidades actuales. El Analista de Casos tendría suficiente antigüedad y experiencia para determinar si el asunto amerita la consideración del Comité de Sanciones, y liberaría a los altos gerentes del Banco que forman parte del Comité Supervisor de lo que en la práctica se ha convertido en una responsabilidad caduca y actualmente innecesaria. Dicho analista debería tener también tiempo suficiente para brindar al Comité de Sanciones el apoyo que requiera a medida que aumente el número de casos sometidos a su atención, y garantizaría una continuidad que no existe con la estructura actual, en la que la posición de secretario se llena de forma ad hoc.

**6. Autorizar al Analista de Casos a recomendar al Comité de Sanciones la sanción adecuada en un caso objeto de impugnación, e igualmente, en un caso sin impugnaciones en el cual el imputado resuelva no responder a la acusación, para despachar el asunto en forma sumaria y de conformidad con las normas del Comité para establecer sanciones adecuadas.**

El Analista de Casos podría cumplir otra función importante si se le autoriza no sólo a filtrar los casos poco convincentes para evitar que se sometan a la consideración del Comité de Sanciones, sino también, en los casos que así proceda, a recomendar una sanción específica en caso de que el comité concluya que se ha perpetrado un acto de fraude o corrupción. Esta recomendación ayudaría al comité, al darle un punto de referencia desde el cual sopesar la resolución apropiada de un asunto sobre la base de la aplicación de las directrices de sanción del comité por parte del Analista de Casos<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Véase la recomendación IV C 9, más adelante.

Las recomendaciones de sanción que haga el Analista de Casos podrían también incorporar un nivel adicional de eficiencia al trámite de aquellos casos en los que el imputado decida no refutar los cargos. Al informar de las acusaciones al imputado, podría solicitarse al Analista de Casos que incluya en la notificación la sanción que parezca adecuada a la luz de las directrices del comité. Bajo estas circunstancias, el imputado podría optar por no refutar los cargos y aceptar la sanción recomendada por el Analista de Casos, con la certeza que le daría conocer el resultado de antemano, por lo que el asunto no tendría que proceder a la consideración del Comité de Sanciones. En un caso en el que las pruebas sean abrumadoras o no se refuten, este proceso resultaría beneficioso tanto para el Banco, porque el Comité de Sanciones no debería dedicar tiempo a un asunto que podría despacharse más fácilmente, como para el imputado, porque este podría medir los costos y riesgos de refutar las acusaciones en comparación con el impacto de aceptar una sanción con pleno conocimiento de sus detalles.

**7. Autorizar al Analista de Casos, en las instancias en que así parezca procedente, a imponer la retención provisional de nuevos desembolsos de fondos en un caso que se remita a consideración del Comité.**

Otra función sumamente importante que podría cumplir el Analista de Casos sería el determinar las situaciones en las cuales, durante el tiempo que transcurra entre la conclusión de la investigación por la OII y la finalización del examen por el Comité de Sanciones, el imputado podría malversar o utilizar incorrectamente los fondos suministrados por el Banco, ante lo cual el analista decidiría declarar al imputado inhabilitado para recibir contratos en proyectos financiados por el BID mientras dure el caso. Esta es una función que ya no resultaría adecuada para el Comité Supervisor si el mismo se reforma conforme a nuestra recomendación precedente, y el Analista de Casos estaría en capacidad de asumir esta responsabilidad como participante neutral del proceso (al no defender la posición del Banco, como lo hace la OII, ni competirle tomar la decisión definitiva sobre el asunto, como corresponde al Comité de Sanciones).

**8. Brindar al imputado la opción de tener una audiencia sobre las acusaciones únicamente en caso de que el Departamento Legal, en razón de circunstancias inusuales, determine que sería aconsejable proceder de esa forma y comunique su determinación al Comité de Sanciones.**

Somos conscientes de las claras ventajas que, en cuanto a tiempo y costos, representa tanto para el Banco como para el sujeto de la investigación el que el Comité de Sanciones resuelva asuntos con base en el expediente escrito. Si bien estamos de acuerdo con que esta debería ser la práctica habitual, pueden presentarse ocasionalmente circunstancias en las cuales, ante la presencia de hechos que complican el caso o consideraciones jurídicas inusuales, podría ser prudente celebrar una audiencia sobre el asunto en la cual el imputado y los representantes de la OII puedan comparecer para tratar las acusaciones y responder preguntas de los miembros del Comité de Sanciones. Si un imputado insiste en que se efectúe una audiencia, convendría que el Departamento Legal examine la base de la solicitud y determine si ésta justifica apartarse de la política regular de Banco. Si el Departamento Legal llega a la conclusión de que las circunstancias justifican la celebración de una audiencia en un caso determinado, y el Comité Supervisor comparte la opinión, la audiencia que se efectúe ante el Comité de Sanciones ha de ser a título informal, sin utilizarse reglas estrictas de presentación de pruebas, la OII y los imputados han de recibir sendas oportunidades para presentar las pruebas pertinentes, pero sin capacidad de imponer la comparecencia de testigos, y cada parte ha de presentar sus argumentos dentro de límites de tiempo razonables.

**9. Formular normas para seleccionar, entre un número de posibilidades, sanciones adecuadas que reflejen la naturaleza y gravedad de las transgresiones y fomenten un nivel de disuasión útil.**

El Banco podría ayudar a los miembros del Comité de Sanciones con la promulgación de un conjunto de criterios que deberían seguirse a la hora de determinar la sanción adecuada al descubrirse actos de fraude o corrupción en un proyecto. Estos criterios tendrían como objetivo principal proteger los fondos que adelantaría el Banco en proyectos futuros, pero

también deberían tomar en cuenta una serie de factores adicionales con miras a cumplir las diversas metas del programa anticorrupción del Banco. Estos factores diferirían en distintos aspectos de aquellos que emplea la OII en el marco del sistema de ponderación de casos, ya que apuntan hacia otras consideraciones, pero habría cierto grado de traslape. En cualquier caso, los factores que utilizaría el Comité de Sanciones incluirían elementos como los siguientes: la magnitud de los fondos que se perdieron debido a las acciones del imputado, el efecto de estas pérdidas sobre las personas o los grupos que debían beneficiarse del proyecto, pruebas de acciones reiteradas de fraude y corrupción cometidas anteriormente por el imputado, el nivel de cooperación del imputado durante la investigación y las medidas internas que haya tomado una empresa imputada para prevenir que se repitan en su organización conductas similares en el futuro.

**10. Velar por la amplia publicación de las decisiones del comité, así como de las sanciones impuestas, a fin de aprovechar su valor de disuasión.**

El Banco debería continuar anunciando públicamente todos los casos en los cuales se imponga una sanción y dando a conocer, a través de su sitio virtual, los nombres de las partes sancionadas, junto a las sanciones impuestas. Esta divulgación ha de realizarse de una forma simple y no técnica que describa explícitamente la naturaleza y gravedad del acto ilícito, de forma que cualquier miembro de alguna de las bases constitutivas del Banco o el público en general pueda comprender los tipos de actividades en cuestión, incluso si el lector no está plenamente familiarizado con las reglas técnicas y los requisitos de la institución. Este procedimiento de publicación debería utilizarse para establecer un registro de la falta de tolerancia del Banco en cuanto a prácticas fraudulentas o corruptas y alcanzar el máximo efecto de disuasión a partir del proceso de sanción. Además de divulgar las sanciones, en el caso relativamente raro en que los resultados de una investigación exoneren de hecho a la persona o empresa sujeto de la indagación, el Banco debería estar dispuesto a anunciar dicha exoneración en su sitio virtual si con ello beneficiaría la reputación de la parte exonerada.

**11. Aprovechar los avances alcanzados en la armonización de los procedimientos que siguen los bancos multilaterales de desarrollo para investigar y sancionar los actos de fraude y corrupción, con el objetivo de que, a la postre, los bancos multilaterales de desarrollo participantes respeten las exclusiones que imponga cada cual.**

Se ha indicado que sería adecuado poner en marcha un procedimiento de “exclusión cruzada” en virtud del cual otros bancos multilaterales de desarrollo y organizaciones supragubernamentales podrían aceptar las determinaciones de exclusión que adopte cada cual con el propósito de impedir la elegibilidad de un contratista para proyectos que esas instituciones estén financiando o apoyando. Hoy en día, y en buena medida como resultado de las iniciativas de la OII, se ha avanzado considerablemente en la armonización de las normas que definen lo que constituye fraude y corrupción, así como en las normas por las que deben regirse los oferentes y contratistas. Sin embargo, no existe hasta ahora un terreno común entre los procedimientos y prácticas que se utilizan para investigar las acusaciones contra un imputado ni para determinar las sanciones que han de imponerse. A medida que el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo implanten procedimientos y prácticas comunes regularizados en todo el ámbito de sus políticas de sanción, debería estipularse como objetivo el lograr un nivel de confianza mutua en las conclusiones de los distintos bancos multilaterales de desarrollo y las sanciones impuestas por los mismos, en la medida en que acepten de buen grado respetar las determinaciones de los otros. Es posible que, por ahora, lo único que quepa prever son intercambios de información, ya sea mediante la publicación de las decisiones del Comité de Sanciones en el sitio virtual del Banco, o mediante la notificación específica de una sanción directamente a otros bancos multilaterales de desarrollo.

## **D. Asuntos conexos**

### **1. Asegurar un claro respaldo del Directorio Ejecutivo al programa general del Banco contra el fraude y la corrupción.**

El Directorio Ejecutivo del BID ha brindado un gran apoyo a la formulación del programa anticorrupción, probablemente más que los directorios de otros bancos multilaterales de desarrollo. Aunque los miembros del Directorio Ejecutivo no tengan una posición unánime en cuanto a los componentes del programa que consideran más beneficiosos, y si bien algunos de ellos abriguen quizás preocupaciones en cuanto a determinados aspectos o medios específicos de ejecución, existe indudablemente un reconocimiento general de la importancia del programa. Sin embargo, persiste —en cierta medida dentro del Banco, pero sobre todo fuera de la institución— la impresión de que la Administración ha venido actuando por iniciativa propia y que existe un grado considerable de consternación a nivel del Directorio en el sentido de que este comportamiento ha llevado al Banco a exceder sus límites. Esta impresión pone en peligro la potencial cooperación que la OII y otras oficinas ejecutoras pretenden y necesitan de los empleados del Banco, los contratistas y los funcionarios de los países.

Esta dificultad podría, y debería, superarse por medio de una confirmación pública y explícita del respaldo y apoyo del Directorio al compromiso del Banco de enfrentar los problemas de fraude y corrupción tanto interna como externamente. Quizás la mejor manera de lograr esto sería que el Directorio emita un mandato en el que se enuncien claramente la misión y las metas del programa general. Ese documento podría servir de mandato reconocible para la realización de las investigaciones y el apoyo a los esfuerzos de los países por parte de la OII, así como de mandato estratégico que puede alentar a los países a recibir con beneplácito la asistencia para la formación de capacidad que ofrezcan ICS y otros componentes del Banco. También podría valer como antecedente que los futuros Directores Ejecutivos puedan utilizar como punto de referencia para comprender la naturaleza del apoyo brindado al programa y las facultades de sus distintos componentes.

**2. Fortalecer las medidas dirigidas a reducir el fraude y la corrupción en los programas financiados por el Banco.**

**a. Implantar plenamente el programa de “alertas” y las recomendaciones que figuran en el documento “Alertas en las adquisiciones”.**

Los autores del programa de “alertas” han hecho una serie de recomendaciones que ameritan su adopción por el Banco<sup>59</sup>. La mayoría de dichas recomendaciones tiene que ver con la capacitación del personal y la preparación de procedimientos y mecanismos para aplicar en el Banco la “matriz de alertas” creada recientemente con el propósito de poder detectar tempranamente posibles actos de fraude y corrupción en los proyectos financiados por el Banco. Como se explicó anteriormente, la matriz es una aplicación relativamente simple que se preparó a partir de un análisis muy elaborado, y su implantación satisfactoria podría resultar de especial utilidad para reducir los casos de malversación de fondos del Banco. También debe prestarse atención a la recomendación No. 5, relativa a la creación de un programa voluntario para denunciar cualquier desviación con respecto al proceso de adquisiciones para proyectos, así como la recomendación No. 6, sobre el establecimiento de un equipo interdepartamental responsable de mantener el programa al día. El equipo propuesto debería sin duda incluir a representantes de las dos oficinas con la mayor responsabilidad de elaborar el programa —la OII y el área de adquisiciones de la División de Adquisiciones de Proyectos, Gestión Financiera y Monitoreo de Cartera— en coordinación con la Auditoría General, al Oficina de Gestión de Riesgo y la Oficina de Evaluación.

---

<sup>59</sup> Véase la Sección III C 2 a, supra.

**b. Exigir que los oferentes certifiquen si alguna vez han sido sancionados por otro banco multilateral de desarrollo.**

La lógica de esta disposición es evidente; el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las Instituciones Financieras Internacionales ha recomendado enfáticamente la adopción de esta medida.

**c. Exigir que los oferentes certifiquen si cuentan con un programa anticorrupción eficaz de un nivel superior al requerido actualmente.**

No existe hoy en día razón alguna para no pretender que una compañía licitante tenga algún tipo de programa anticorrupción. Por lo tanto, tampoco existe razón alguna para que el Banco no pretenda que los oferentes puedan, como práctica habitual, certificar que utilizan ese tipo de normas de protección. Las grandes empresas deberían poder certificar la existencia de programas que ofrezcan un nivel muy alto de seguridades contra la malversación de fondos, mientras que los programas de las empresas incluso más pequeñas deberían de todas formas satisfacer los niveles básicos que el Banco estime convenientes. El Banco ha de definir esos niveles y asegurarse de que se apliquen como requisito para la consideración de todos los documentos de licitación.

**d. Exigir que los oferentes certifiquen que harán todo lo posible por ayudar al Banco y las autoridades nacionales a descubrir cualquier indicio de fraude o corrupción relacionado con el proyecto para el cual estén licitando.**

Esta práctica debería por lo menos indicar claramente a toda empresa licitante que si no cumple con la certificación, es poco probable que reciba financiamiento del Banco en

proyectos futuros. Los principios y directrices para la realización de investigaciones de las instituciones financieras internacionales alientan a la adopción de este requisito<sup>60</sup>.

- e. Establecer una base regularizada para suspender desembolsos a un gobierno si éste no logra garantizar un acceso razonable del Banco a las pruebas de fraude o corrupción, o hacer lo posible por ayudar a obtener tales pruebas, en un proyecto financiado por el Banco que esté ejecutándose en el país de ese gobierno.**

Este requisito no solamente es lógico, sino que además cualquier institución de financiamiento debería poder pretender que se lo acepte. Ciertamente debería pretenderlo un banco multilateral de desarrollo que utiliza fondos suministrados por los gobiernos miembros en beneficio de un país que requiere asistencia. Sin embargo, el mecanismo de suspensión de desembolsos debería redactarse con sumo cuidado para reflejar el carácter restringido de la base para la suspensión.

- f. Aclarar los medios por los cuales el fraude, la corrupción, las violaciones de la ética y problemas similares pueden someterse a la atención del Banco.**

Puede generar confusión entre los funcionarios del Banco, y ciertamente entre las personas ajenas a éste, el que existan tantas oficinas por intermedio de las cuales poder informar a las autoridades de la institución sobre distintos tipos de presuntas infracciones. Una persona que accidentalmente se topa con un caso de conducta inapropiada por lo general no piensa en ella como un caso de fraude o corrupción, violación a la ética, infracción relativa al comportamiento en el lugar de trabajo ni ninguna otra categoría burocrática similar. La mayoría de las personas simplemente van a reconocer que algo parece estar mal y que el Banco probablemente debería investigar el asunto. Si, en opinión de estas personas, el problema parece tan grave que se sienten compelidos a presentarlos ella mismas a la

---

<sup>60</sup> Véase la nota al pie de la página 8, en el párrafo 16, supra.

atención del Banco y proceden a hacerlo, se darán cuenta de que tienen ante sí una variedad confusa de oficinas a las cuales podrían notificar la situación, quizás tan confusa que los desanime a continuar adelante. Esta situación no conviene al Banco. No parece haber una razón para no publicar una única dirección de correo electrónico, un solo sitio virtual y un único número telefónico (quizás bajo el control de la Oficina del Ombudsperson) como medios apropiados para recibir las expresiones de preocupación en relación con las operaciones del Banco y que la oficina que recibe la comunicación tenga seguidamente la responsabilidad de evaluar la naturaleza de la inquietud manifestada y remitirla a la entidad pertinente del Banco.

**g. Revisar las directrices para la protección de los denunciantes.**

El BID ha publicado directrices razonables para proteger contra posibles represalias de la institución a cualquier empleado que denuncie un caso de fraude o corrupción a las autoridades pertinentes<sup>61</sup>. No obstante, no ha publicado directrices análogas para proteger a los denunciantes que no son empleados, sino consultores o personas que no mantienen ninguna afiliación con el Banco. Para una oficina de investigaciones es importante poder informar a estas personas que el Banco, en la medida de sus posibilidades, buscará asegurarse de que las mismas no sufran daño alguno por transmitir de buena fe información que revele que el Banco ha sido o está siendo víctima de personas incursoas en actos de fraude o corrupción. Aunque la publicación de estas directrices puede no ser importante por sí misma, sí es importante que la OII tenga normas regularizadas para ofrecer esa seguridad bajo las circunstancias apropiadas.

---

<sup>61</sup> Reglamento de personal 328 del BID, Protección de los denunciantes y testigos. Esta medida es congruente con el párrafo 13 del Marco uniforme para prevenir y combatir el fraude y la corrupción.

**h. Perfeccionar las normas y los procedimientos para remitir, en los casos razonablemente factibles, las conclusiones de la OII sobre posible conducta delictiva a los organismos nacionales encargados de aplicar la ley, a fin de facilitar la aplicación de las leyes nacionales.**

Los procedimientos actuales del Banco estipulan que corresponde al CSIFC decidir si los resultados de una investigación deberían remitirse a las autoridades competentes de aplicación de la ley y, de ser así, que el envío se realice por intermedio del Director Ejecutivo al Gobernador del Banco por el país de que se trate. Dado que los sistemas jurídicos de los países a los cuales cabría remitir un caso varían muchísimo, es probable que el contenido de los informes de la OII sobre el caso resulte de mayor utilidad o reciba mayor prioridad en algunos países que en otros. Sin embargo, el Banco debería estar dispuesto a suministrar pruebas verosímiles de conducta delictiva a sus gobiernos miembros de forma que éstos puedan tomar medidas para proteger sus intereses y hacer cumplir sus leyes. A medida que aumente el número de casos en manos de la OII, y a medida que los sistemas de justicia de los países sigan mejorando en cuanto a su capacidad para abordar el fraude y la corrupción, es posible que se presenten más instancias en las que se estime procedente remitir a los países las conclusiones de las investigaciones de la oficina.

En previsión de ello, el Banco debería tener directrices, cuya formulación estaría a cargo del Comité Supervisor reconstituido, para decidir cuándo, a quién y cómo remitir la información, y especificar el papel que cumplirá la institución en el suministro de asistencia a las autoridades nacionales. Estas directrices deben reconocer los intereses legítimos de los gobiernos miembros del Banco, así como el interés de la institución en proteger sus privilegios e inmunidades. Además, el Banco necesita reconocer que su interés en descubrir delitos en proyectos por él financiados —de forma de poder proteger tanto los fondos aportados por él como a las partes beneficiarias de esos proyectos— es aparte y diferente del interés de los sistemas policiales y judiciales nacionales en hacer cumplir sus leyes internas y enjuiciar la conducta delictiva. Por esta razón, las derivaciones de casos a las autoridades

nacionales no pueden considerarse el sustituto de una sólida capacidad interna en el Banco para investigar y sancionar a oferentes y contratistas que cometan actos de fraude o corrupción.

Debe implantarse un sistema de control y seguimiento de las derivaciones hechas a las autoridades locales. Para el Banco resultaría valioso recibir información de parte de las autoridades locales sobre la manera en que procedieron a investigar los casos que les fueron derivados. La OII sería la entidad a la cual hacer llegar esta información, y sería asimismo la encargada de efectuar el seguimiento de los casos e informar al Comité de Políticas acerca del nivel de cooperación y colaboración entre el Banco y los organismos nacionales de aplicación de la ley. El deber de las autoridades locales de brindar información a la OII sobre estos casos debería definirse claramente como una obligación contractual especificada en los documentos de préstamo del Banco o como deber de un país miembro, dimanante del Convenio Constitutivo del BID.

- i. Elaborar normas y procedimientos para permitir a la OII cooperar, cuando se considere razonablemente viable, con los organismos nacionales de aplicación de la ley durante una investigación en curso.**

Aunque el marco del BID contra el fraude y la corrupción contempla explícitamente las circunstancias bajo las cuales la institución podría remitir las conclusiones de la OII a las autoridades nacionales de aplicación de la ley, la institución no tiene procedimientos que puedan aplicarse a situaciones en las cuales la OII podría cooperar con las autoridades locales, previa solicitud de éstas, en una investigación en curso sobre un tema de importancia para ambas entidades. La OII debería poder participar bajo circunstancias limitadas, pero dichas circunstancias deberían detallarse con especial esmero. Si bien podrían generarse sinergias mutuamente beneficiosas con la combinación de recursos y capacidades, también podrían haber trampas y riesgos políticos y prácticos.

Si la OII ha de brindar asistencia en tales circunstancias, es importante que cuente con políticas y procedimientos que no sólo faciliten el intercambio de información entre investigadores, sino que también garanticen la utilidad de esa información para la otra parte. Por ejemplo, la OII tendría que poder satisfacer los requisitos de un país que ofrezca garantías en cuanto a su capacidad para proteger la confidencialidad de la información y de los testigos que le hagan llegar los organismos nacionales de aplicación de la ley.

**j. Alentar a otros bancos multilaterales de desarrollo a trabajar en cooperación para lograr una mayor armonización de sus procedimientos de investigación y sanción a fin de incrementar la estandarización de las prácticas internacionales y facilitar la posibilidad de futuras exclusiones aceptadas en todos ellos.**

Todos los miembros del Grupo de Trabajo Anticorrupción de las Instituciones Financieras Internacionales han concluido que convendría poder lograr el reconocimiento mutuo de las sanciones impuestas por violación de normas comunes contra la corrupción. Este reconocimiento mutuo de las medidas de aplicación de la ley podría contribuir sustancialmente a disuadir las prácticas corruptas. Como paso previo, los bancos multilaterales de desarrollo deberían profundizar su trabajo en pos de la armonización y estandarización de sus programas anticorrupción. La OII ha estado a la vanguardia en esta labor, y sus iniciativas de coordinación deberían alentarse y continuarse.

**k. Analizar la eficacia del marco de integridad que rige las operaciones del sector privado en el Grupo BID.**

Los procedimientos de revisión y mecanismos de seguimiento de la integridad que se elaboraron a través de la colaboración entre la antigua Oficina del Coordinador del Sector Privado (actualmente, el Vicepresidente del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana) y la OII debe examinarse para verificar su eficacia, conforme se recomienda en el propio marco.

**I. Considerar la posibilidad de elaborar normas de conducta para todo el Banco relacionadas con todos los temas atinentes a la ética.**

No hemos encontrado ninguna razón claramente articulada que indique que el Banco no deba fusionar sus normas relacionadas con la ética ni establecer normas de conducta uniformes válidas para todos los empleados por contrato, empleados, funcionarios y Directores Ejecutivos. La existencia de normas distintas aplicables únicamente a los miembros del Directorio genera innecesariamente preguntas y especulación sobre posibles respuestas, cuando no debería haber ninguna. Si bien presumiblemente sería necesario aplicar estas normas por medio de procedimientos distintos en el caso de los Directores Ejecutivos, parecerían deseables normas de conducta uniformes<sup>62</sup>.

**m. Reevaluar los requisitos de divulgación de información financiera para velar por una cobertura y aplicación adecuadas.**

Es pertinente solicitar la divulgación de información financiera general por parte de todas las personas de las que pueda considerarse que ocupan posiciones desde las cuales podrían afectar los contratos del Banco, sus préstamos o la implantación de sus políticas, desde los empleados de nivel medio hasta los Directores Ejecutivos. El Banco debería rever su régimen de divulgación de información financiera para asegurarse de que sea congruente con las mejores prácticas razonables aplicadas en el sector público, equilibrando la necesidad de poder examinar esa información en situaciones que así lo ameriten con el deber correspondiente de reconocer cualquier preocupación legítima relacionada con la privacidad de aquellos obligados a hacer estas revelaciones personales.

---

<sup>62</sup> Al respecto, el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos, que figura como anexo a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12 de diciembre de 1996, serviría de lista de verificación de los aspectos pertinentes.

### **3. Fortalecer las medidas dirigidas a reducir el fraude y la corrupción en los programas nacionales.**

Señalamos anteriormente que la prevención de casos de fraude y corrupción puede ser mucho más eficaz que el intentar corregir la situación una vez producida. Sin embargo, podría decirse que los esfuerzos del Banco para ayudar a los países a elaborar sus propios programas preventivos dirigidos a evitar el fraude y la corrupción no tendrían las mismas ventajas de costo-beneficio desde la perspectiva fiduciaria del Banco, ya que la mayoría de los programas de prevención serían de aplicación amplia, por lo que la asistencia que podrían prestar para proteger los proyectos financiados por la institución sería sólo ocasional. Por su parte, la ayuda del Banco relacionada con los programas correctivos podría orientarse de forma que la propia institución reciba parte de los beneficios.

Sin embargo, este argumento no toma en cuenta el hecho de que el Banco no es una institución de financiamiento comercial ordinaria. Como se resaltó anteriormente en este informe, su condición especial como banco de desarrollo regional entraña la responsabilidad de reconocer que su interés, y el interés de la región, yacen no sólo en financiar proyectos específicos de desarrollo y en velar por que los préstamos que patrocina en apoyo a dichos proyectos se utilicen para los propósitos previstos, sino además en promover la buena gobernanza general en los países de la región.

#### **a. Fortalecer la capacidad de otras oficinas del Banco, así como de ICS y la OII, para formular y apoyar los programas de los países dirigidos a reducir el fraude y la corrupción.**

Hemos resaltado anteriormente la importancia que atribuimos al inventivo trabajo de la recientemente creada ICS, con el apoyo de la OII, para elaborar una propuesta de plan de acción que brinde asistencia focalizada que satisfaga las necesidades específicas de cada país en su lucha contra la corrupción. Sin embargo, también existe una serie de otras oficinas del Banco que, hasta cierto punto, han comenzado a prestar menos atención al empleo de diversos tipos de actividades correctivas para responder al fraude y la corrupción

y a concentrarse más en las maneras de ayudar a los gobiernos de los países miembros a evitar el perpetrado de actos de fraude y corrupción. Esos cambios han sido alentadores, pero en muchos casos dichas oficinas no poseen recursos adecuados para esa labor. Convendría que el Banco obtenga una breve evaluación, a cargo del Comité Supervisor reconstituido, sobre determinadas oficinas que podrían recibir cierto financiamiento adicional para llevar a cabo iniciativas específicas en los países que en opinión del comité favorecerían al programa global. El mejor momento para la evaluación podría ser luego de la finalización del Plan de Acción y de su refrendado por la Administración y el Directorio Ejecutivo del Banco.

**b. Alentar a otros bancos multilaterales de desarrollo a trabajar en cooperación con el BID a fin de mejorar la capacidad de los países para reducir el fraude y la corrupción.**

Como ya señalamos, otros bancos multilaterales de desarrollo están igualmente interesados en definir las maneras de reducir la corrupción en los programas nacionales. Recientemente han dado muestras de reconocer también que comparten la responsabilidad de coordinar sus esfuerzos para fomentar un nivel razonable de estandarización y, con ello, una eficacia posiblemente mayor. A la luz de lo anterior, hace poco más de un año, el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las Instituciones Financieras Internacionales recomendó en su marco uniforme<sup>63</sup> lo siguiente: “las instituciones miembros deberían, de acuerdo con sus respectivos mandatos, procurar la formulación de un enfoque proactivo y coordinado para brindar asistencia a los países miembros en el establecimiento de instituciones, sistemas administrativos y políticas que eliminen oportunidades de cometer fraude y corrupción”. Debería trabajarse en pos de esa coordinación a que se insta en la propuesta. Resultaría particularmente ventajoso ampliar la cooperación entre ICS y la OII del BID y las oficinas homólogas del Banco Mundial; ambos bancos, y los países en cuestión, se beneficiarían con ello.

---

<sup>63</sup> Véase la nota 8, supra.

- c. Alentar a los gobiernos nacionales, con un mandato estratégico claramente formulado por la Oficina del Presidente, a que trabajen con el Banco en el fortalecimiento de sus capacidades para reducir el fraude y la corrupción a nivel de país mediante el mejoramiento de los sistemas nacionales administrativos y de adquisiciones, así como de los sistemas conexos.**

El BID, al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, posee claramente los conocimientos y la experiencia necesarios para asumir el liderazgo en cuanto al suministro de asistencia a los países en la conformación de sólidos regímenes de gestión financiera, instituciones públicas de auditoría y sistemas nacionales de adquisiciones, así como en la construcción de una maquinaria administrativa que permita una aplicación eficaz de los dichos regímenes y sistemas. La institución cuenta además con un núcleo pequeño de profesionales con la capacidad necesaria para brindar asistencia a los países en esta tarea. Con la creación de la matriz de alertas y la posterior formulación de un plan de acción meticulosamente estructurado para brindar asistencia a los gobiernos nacionales, parecería llegada la hora de organizar una iniciativa de envergadura que permita poner en práctica esos programas de asistencia. Los datos por país que acumula ICS contribuirían en gran medida a adaptar tanto la matriz como el plan de acción a las condiciones locales. Lo que se requiere es que el nuevo Comité Supervisor considere la situación e imparta la orientación pertinente, e igualmente que se asignen recursos suficientes para dar inicio al programa en los países interesados en adaptar sus sistemas para mejorar su eficacia.

Sería necesario tomar otros dos pasos para lanzar el programa. El primero es que el Directorio apruebe un plan de acción anticorrupción. Esto constituiría una iniciativa importante que recalcaría por primera vez los aspectos preventivos del programa anticorrupción del Banco. Cabría prever que el Comité de Auditoría imparta con presteza su orientación y dé su aprobación, habida cuenta de que varios Directores Ejecutivos han expresado un gran interés en complementar el énfasis de la institución en las acciones correctivas con un aumento considerable de su capacidad para brindar asistencia preventiva

a nivel de los países, y en vista de la reciente demostración concreta de dicho interés con los recursos que aportó el Gobierno de Noruega en respaldo a dichos esfuerzos a través del Fondo Fiduciario para Actividades Anticorrupción. Este último hecho es de particular importancia. El segundo paso sería que el Presidente anuncie la determinación de llevar adelante estos programas en cooperación con los países miembros y aliente a éstos a solicitar asistencia para la realización de estas mejoras en forma cooperativa. La nueva Oficina de Alianzas Estratégicas debería incorporarse a esta actividad para contribuir a ampliar el apoyo político y financiero a dichos programas.

**d. Alentar a los gobiernos nacionales, con un mandato estratégico claramente formulado por la Oficina del Presidente, a que trabajen con el Banco en el fortalecimiento de sus capacidades para reducir el fraude y la corrupción a nivel de país mediante el mejoramiento de las prácticas generales de buena gobernanza, especialmente en los sistemas nacionales de justicia.**

Aunque la asistencia a los países para mejorar los sistemas de adquisiciones y sistemas conexos representaría un gran avance en el programa anticorrupción del Banco, una forma de asistencia mucho más amplia y posiblemente mucho más importante residiría en ayudar a los países a emprender reformas de envergadura con la introducción de buenas prácticas de gobernanza, una de las cuales es fundamental a los fines de este informe: la relativa a los sistemas nacionales de justicia.

Todos los esfuerzos por fomentar el desarrollo alentando a los países a fortalecer sus prácticas de gobernanza deberían incluir un énfasis especial en los programas de reforma amplia de las leyes y los procedimientos penales. Estos programas pueden llevar consigo la mayor promesa de beneficios a largo plazo para un país, por lo que deben considerarse entre los que mayor atención merecen de parte del Banco. También deberían considerarse programas conexos para fomentar la selección, capacitación y retención eficaces de funcionarios competentes que tengan responsabilidades de investigación, enjuiciamiento y administración de justicia, además de otros programas para efectuar las reformas necesarias

en los sistemas nacionales de justicia civil. Estos programas constituirían quizás la mayor expresión de asistencia para la buena gobernanza. No puede haber duda alguna sobre la importancia fundamental que para un gobierno reviste el tener unos sistemas de justicia civil y penal que funcionen eficazmente —y que puedan percibirse como tales— para el éxito del resto de todos los demás programas gubernamentales.

Para todo país siempre es difícil llevar a feliz término cualquier iniciativa de reforma importante. Parte del problema reside en lograr una evaluación concienzuda e integral de la naturaleza y el alcance de la reforma que se requiere; también hay dificultades para determinar qué tipo de asistencia externa resultaría de utilidad y dónde obtener el financiamiento necesario. Aunque el Banco puede comprender plenamente estas necesidades, parecería que no se encuentra actualmente en capacidad de hacer algo más que contribuciones menores a la evaluación, la asistencia o el financiamiento.

No obstante, la institución bien podría participar en la determinación de los tipos de asistencia que serían de utilidad para un país que esté verdaderamente interesado en emprender proyectos de reforma de la justicia civil o penal, sobre todo si el Banco tuviese la oportunidad de trabajar con otras organizaciones transnacionales para ayudar a evaluar las necesidades específicas de los países. Como colaboradores potenciales obvios en estas evaluaciones podríamos mencionar a la OEA, el Banco Mundial, la Unidad de las Naciones Unidas para la Reforma de la Justicia Penal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Probablemente existen otros organismos menos conspicuos.

El Banco podría además participar, al menos en cierto grado, en el financiamiento de estos proyectos de reforma. El Fondo Fiduciario para Actividades Anticorrupción, al cual, como ya señalamos, ya ha contribuido el Gobierno de Noruega, sería un vehículo lógico para canalizar fondos para porciones de estos proyectos. También es posible arreglar un financiamiento en colaboración con el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, conjuntamente con organismos nacionales que en el pasado han financiado programas de asistencia judicial en las Américas (incluidas la Agencia

Canadiense para el Desarrollo Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

Exhortaríamos al Banco a prestar al menos cierta atención en el corto plazo a este tipo de enfoque más amplio, teniendo presente que todo esfuerzo de esta índole requeriría de cierto grado de participación continua, no sólo por parte de especialistas de ICS sino también con asistencia por parte de profesionales de la OII y posiblemente del Departamento Legal. En este sentido, cabe esperar que el Banco proceda a complementar su personal jurídico actual con por lo menos dos especialistas principales en asuntos relacionados con la reforma de los sistemas jurídicos y judiciales nacionales. Estos cargos deberían llenarse con abogados experimentados que estén familiarizados con la operación teórica y práctica de las distintas modalidades de sistemas nacionales de justicia penal de la región. Lo ideal sería que estos abogados tengan amplia experiencia práctica en el trato directo con funcionarios encargados de las investigaciones, los enjuiciamientos y los procesos judiciales en distintas naciones, y que puedan trabajar en cooperación con ICS, otras oficinas del Banco y organismos externos para evaluar las implicaciones de los datos empíricos que expliquen las fortalezas y deficiencias de los sistemas jurídicos vigentes. Este modesto aumento de personal garantizaría al Banco la capacidad jurídica necesaria para evaluar la importancia y viabilidad de los programas de asistencia jurídica contemplados, participar en su formulación y contribuir a seleccionar a los asesores nacionales adecuados para su ejecución.

- e. Fortalecer la capacidad del Banco para ofrecer asistencia en materia de buena gobernanza y asesoría directa sobre asistencia judicial, utilizando para ello a sus profesionales en la medida de lo posible y apropiado, como alternativa o complemento al aporte de fondos para programas de asesoría judicial.**

El financiamiento de expertos externos para brindar asistencia a los países es a menudo la forma más práctica de proporcionar ayuda profesional para proyectos específicos. Existen, sin embargo, algunas áreas en las cuales las autoridades más competentes se encuentran en las oficinas del propio Banco. En estos casos, podría resultar rentable enviar a los

profesionales correspondientes del BID para ayudar a los países, de forma temporal, a mejorar aspectos específicos de sus operaciones y mejorar las prácticas de gobernanza que fomentan el desarrollo. Los esfuerzos nacionales contra la corrupción se encuadran dentro de las áreas en las cuales las medidas de los países no se han desarrollado plenamente y en las que los expertos empleados por el Banco pueden hacer útiles contribuciones periódicas. Deberían evaluarse las oficinas pertinentes para considerar su posible expansión a fin de poder ofrecer estos conocimientos especializados con mayor regularidad.

**f. Considerar ampliar los componentes de buena gobernanza del Banco en los programas de asistencia judicial y administrativa para incluir a las entidades gubernamentales subnacionales.**

Aunque el Banco nunca antes ha prestado apoyo directo a unidades gubernamentales subnacionales, el nuevo Comité Supervisor debería considerar la posible utilidad de estos enfoques, conjuntamente con las unidades del Banco a quienes correspondería evaluar y ejecutar esos programas. La organización de las atribuciones gubernamentales en algunos países no se prestaría para este tipo de enfoque; en otros países, especialmente aquellos con unidades administrativas subnacionales que abarcan grandes zonas metropolitanas, los avances en la satisfacción de las necesidades anticorrupción del país quizás puedan lograrse por partes, o por regiones, bajo el marco general de apoyo a la buena gobernanza a distintos niveles de gobierno.

**g. En la evaluación, por el Banco, de una solicitud de préstamo para un programa de asistencia administrativa o judicial, considerar la posibilidad de incluir como factor de evaluación si el país prestatario ha establecido una comisión de reforma legislativa.**

Un elemento frecuente que es fundamental para asegurar la eficacia del sistema administrativo o de justicia es tener una comisión nacional para la reforma de las leyes facultada para recomendar al poder legislativo que promulgue la enmienda de aquellas leyes que hayan resultado inadecuadas o injustas. En ese sentido, en el caso de potenciales

préstamos para proyectos de mejoramiento de estos sistemas, el Banco podría valerse de la oportunidad para alentar el establecimiento de comisiones de reforma, especificando que su existencia será uno de los factores que la institución considerará al momento de evaluar dichos proyectos. Todo proyecto que contemple la revisión de las leyes nacionales sería sin duda más prometedor si el país en cuestión tuviese una comisión de reforma legislativa en funcionamiento y con suficiente autoridad para asegurarse de que sus propuestas de cambio sean objeto de una consideración seria por parte de los legisladores nacionales.

- h. En la evaluación, por el Banco, de una solicitud para cualquier tipo de préstamo, considerar la posibilidad de incluir como factor de evaluación si el país prestatario y el país del potencial contratista son partes de las convenciones de la OEA y las Naciones Unidas contra la corrupción, las han ratificado y están aplicándolas.**

Esta sería para el Banco una forma conveniente y potencialmente eficaz de manifestar su apoyo a las convenciones, y transmitiría el mensaje de que la institución se propone tomar seriamente las obligaciones nacionales que los miembros asumieron al firmar dichas convenciones.

## V. CONCLUSIÓN

Desde hace más de un decenio, el Banco viene estando a la vanguardia a la hora de reconocer que los esfuerzos para ayudar a los países a alcanzar niveles razonables de prosperidad pueden ser frustrados por la corrupción gubernamental y comercial hasta el punto de impedir el logro de los beneficios que esperaban obtenerse para la ciudadanía. Al mismo tiempo, el Banco también ha estado a la vanguardia en los esfuerzos por superar este impedimento fundamental. Ha trabajado estrechamente con la Organización de los Estados Americanos en la formulación de una convención regional contra la corrupción. Ha cooperado con otras instituciones multilaterales en los esfuerzos de coordinación de normas y procedimientos internacionales. Ha tomado medidas para reducir la corrupción en los

proyectos que él mismo ha financiado. Y ha instado a los gobiernos nacionales a crear programas eficaces para reducir la incidencia y el efecto de las actividades corruptas.

Estos esfuerzos del Banco han tenido repercusiones positivas allende su región geográfica. Su trabajo con la OEA fue uno de los factores que abrieron el camino hacia la formulación y adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, creando de esta forma un marco mundial inédito con el potencial para facilitar la cooperación transnacional en respuesta a formas graves de soborno, extorsión, fraude y actividades conexas. Su labor continua con otros bancos multilaterales ha sido un gran factor de impulso para la elaboración de un conjunto de definiciones, prácticas y procedimientos comunes, facilitando así una mayor cooperación internacional.

Los esfuerzos que ha desplegado el BID para prevenir y corregir el fraude y la corrupción que afectan a los proyectos que ha seleccionado para financiar obedecen no sólo al interés genuino por lograr el éxito de dichos proyectos, sino también a la necesidad de cumplir su responsabilidad fiduciaria de asegurarse de que los fondos que le han confiado sus países miembros se destinen exclusivamente a los fines previstos. El Banco ha adoptado un enfoque gradual en este sentido, comenzando con un Comité Supervisor, para luego agregar una capacidad de investigación profesional y, por último, crear un órgano encargado de evaluar el informe de la investigación e imponer una sanción adecuada. De esta forma, evitó caer en la trampa de desvirtuar el proceso con excesivos legalismos, reconociendo que no era su intención implantar un proceso de sentencia propio de la justicia penal nacional sino tomar una decisión de negocio sobre si optar por no contratar nuevamente a aquellas compañías que hubieran intentado defraudarlo. El Banco ha continuado dando seguimiento a los mecanismos que ha decidido emplear en su programa anticorrupción y ha aumentado su capacidad para descubrir y corregir los casos en los cuales estas actividades han tenido lugar. También tiene ahora una mayor capacidad de disuasión con el propósito de impedir estas prácticas antes de que se inicien. Sin embargo, tanto los aspectos correctivos como los elementos preventivos del programa del Banco para proteger sus fondos requieren ahora de nuevas modificaciones, aumentos, desarrollo y apoyo.

El interés del Banco en lograr que los países formen sus propias capacidades para enfrentar con eficacia estos asuntos comienza apenas a recibir un grado similar de atención. El Banco bien podría, a través de préstamos y otros medios, brindar asistencia a los gobiernos no sólo para que mejoren sus prácticas de gestión financiera, contabilidad pública y adquisiciones, sino también para que perfeccionen sus leyes y procedimientos legales y conciban los medios de alcanzar altos niveles en la selección y operación de su personal de investigación, enjuiciamiento y administración de justicia. Esto ayudaría a los países a enfrentar de forma eficaz y justa las actividades corruptas a nivel nacional y, lo que es más importante aun, ayudaría a los países a avanzar en la consecución de la meta de una buena gobernanza global. Del mismo Banco están surgiendo ahora recomendaciones a favor de un nuevo programa de amplio espectro para prestar este tipo de ayuda. Esta es a todas luces un área a la cual la institución debería prestar atención en el futuro.