

Realización de un análisis de situación orientado a la corrupción para el trabajo de conservación: La experiencia como guía

Natalia Muñoz Cassolis, *Consultora Independiente*

Un [análisis de situación](#) orientado a la corrupción puede ayudar a los profesionales de la conservación y la gestión de los recursos naturales (GRN) a comprender y responder a las amenazas que la corrupción supone para los resultados de la conservación y la GRN. Como parte del proyecto Abordar la Corrupción en los Recursos Naturales (TNRC, por sus siglas en inglés), los equipos de WWF en diferentes países realizaron análisis de situación para informar tanto a proyectos pilotos a pequeña escala como inversiones a gran escala, en cada caso con el objetivo de tener una mejor idea de las formas en que la corrupción puede afectar a las actividades de GRN y cómo podrían diseñar proyectos que respondieran más eficazmente a esas amenazas. La Primera Parte de esta guía recoge lo aprendido de su experiencia y ofrece perspectivas sobre la aplicación de este tipo de análisis. La Segunda Parte comparte tres estudios de caso y herramientas de análisis para realizar análisis de situación orientados a la corrupción.

Primera Parte: Lecciones de la realización de un análisis de situación orientados a la corrupción

¿Por qué los profesionales de la conservación deberían considerar un análisis de situación orientado a la corrupción?

Dados los numerosos pasos necesarios para el diseño y la puesta en marcha de un proyecto, ¿Cuáles son las ventajas de un análisis orientado a la corrupción? ¿Vale la pena dedicarle tiempo, recursos y esfuerzo? Las entrevistas y los informes de los equipos de TNRC que se aventuraron en este trabajo revelan cuatro beneficios clave.¹

- » En general, los equipos mejoraron su **comprensión del problema**. Por ejemplo, un equipo que pretendía aumentar la participación pública en un proceso opaco de ordenación territorial señaló que su análisis de situación les permitió comprender mejor el marco jurídico y las fases y requisitos específicos

¹ La autora revisó ocho análisis de situación y entrevistó a 12 profesionales de la GRN de las oficinas de WWF en siete países diferentes.

del proceso. Estos nuevos conocimientos les llevaron a identificar distintas etapas en las que se podía promover la participación de los ciudadanos.

- » Aprender más sobre el problema puede confirmar que el proyecto y la teoría del cambio se formularon correctamente, proporcionando confianza para la implementación o ayudando a los equipos a priorizar o ajustar áreas específicas de trabajo. O puede cambiar el alcance o la dirección del proyecto si los nuevos conocimientos llevan al equipo a replantearse la teoría del cambio. Por ejemplo, los hallazgos de un equipo sobre el género les ayudaron a rediseñar sus actividades educativas para centrarse específicamente en las mujeres y los niños.
- » Un análisis de situación también puede **aclarar qué se percibe localmente como corrupción**. Por ejemplo, un equipo fue capaz de identificar que ciertos actos de corrupción se habían normalizado y eran social y culturalmente aceptados, por lo que no se consideraban necesariamente como actos de corrupción. Otro equipo pudo determinar que, aunque ciertas acciones no estaban definidas legalmente como corrupción, las partes interesadas las percibían como tales. Esta determinación de las [normas sociales y culturales](#) y de las percepciones locales de la corrupción ayuda a evitar actividades y mensajes mal orientados, por lo que puede ser fundamental para planificar iniciativas eficaces que aborden las amenazas relacionadas con la corrupción para los objetivos de conservación y GRN.
- » Mejora de la **comprensión de las relaciones de poder** por parte de los equipos. Sus análisis les ayudaron a determinar quiénes eran los verdaderos responsables de la toma de decisiones y afinaron su evaluación de las partes interesadas que podían impulsar el cambio. Este tipo de exploración puede revelar ideas críticas, como que las funciones y responsabilidades formal o legalmente

Conceptos Clave

- » **Análisis de situación:** Existen muchas formas de análisis de situación, incluidas algunas [formas familiares](#) utilizadas por los profesionales de la conservación y la GRN que no se centran específicamente en la corrupción. Un [análisis de situación](#) orientado a la corrupción es *cualquier tipo de análisis que capte información sobre la corrupción y el contexto en el que opera la corrupción*. Algunos ejemplos son las evaluaciones de riesgos de corrupción, los análisis de economía política/ecología o algunos tipos de análisis de las partes interesadas o de la cadena de valor. Los análisis suelen adoptar la forma de informes escritos, pero también pueden hacerse mediante talleres, una matriz o lista de control de riesgos u otro formato simplificado.
- » **Corrupción:** *“El abuso del poder confiado para un beneficio propio”*. La corrupción puede consistir en sobornos, malversación de fondos, extorsión, nepotismo, captura del Estado, conflictos de intereses, omisión de deberes, tráfico de influencias o tráfico de favores. (Más información en el [eCourse](#) de TNRC)
- » **Riesgo de corrupción:** Un riesgo de corrupción es un conjunto de circunstancias y vulnerabilidades que pueden facilitar actos de corrupción. Los riesgos de corrupción pueden parecerse a la ausencia de procesos estandarizados, barreras para acceder a la información, barreras para participar en la toma de decisiones públicas, procesos de toma de decisiones que no rinden cuentas, ausencia de controles u otras vulnerabilidades.
- » **Delito contra el medio ambiente:** Actos que dañan el medio ambiente y son ilícitos o contrarios a la ley. Algunos ejemplos comunes son la caza furtiva, la tala ilegal, la minería ilegal o el contrabando. La corrupción facilita muchos delitos contra el medio ambiente, pero el delito y la acción corrupta pueden ser problemas distintos con factores impulsores y facilitadores diferentes, que requieren respuestas diferentes.

esbozadas a menudo difieren de la realidad de las dinámicas y prácticas de poder. Por ejemplo, el análisis de un equipo reveló diferencias significativas entre los resultados de anteriores análisis de economía política para su zona geográfica y la dinámica específica del comercio ilegal de especies silvestres.

Una mejor comprensión de estas relaciones de poder permite a los profesionales identificar los puntos de intervención que pueden encontrar menos resistencia por parte de los actores influyentes, incluidos los implicados en la corrupción, y adaptar las intervenciones a lo largo del proyecto. En algunos casos, éste puede ser un planteamiento más estratégico que abordar problemas más difíciles de forma inmediata y, con el tiempo, los pequeños logros pueden generar el impulso suficiente para fomentar futuros esfuerzos dirigidos a los factores del daño medioambiental basados en la corrupción.

- » Por último, todos los equipos informaron de un **cambio en su propia mentalidad** sobre el tema de la corrupción. Al principio, algunos equipos se mostraron escépticos sobre la pertinencia o utilidad de este tipo de estudio, mientras que otros percibieron un alto riesgo de quedar “manchados” por la asociación con debates y cuestiones relativas a la anticorrupción. Tras explorar con más detalle la corrupción que afectaba a sus objetivos, todos los equipos afirmaron sentirse más cómodos y dispuestos a incorporar perspectivas y actividades de anticorrupción en su trabajo. Comparten que la corrupción parece ahora menos desalentadora e intimidante, y que la relevancia de la corrupción y la anticorrupción está más clara. Este cambio ha contribuido a que los equipos adopten un enfoque más sistemático de la corrupción al incluir esta línea de trabajo en otros proyectos.

¿Cómo pueden los profesionales de la conservación definir el “alcance” de un análisis de situación de corrupción?

Aunque las ventajas de realizar un análisis de situación orientado a la corrupción son evidentes, puede resultar difícil saber cómo enmarcar el esfuerzo de forma eficaz, especialmente dónde centrarse y hasta dónde profundizar. La determinación del alcance del análisis puede producirse en distintas fases, además, **no todos los estudios se formulan inicialmente con su alcance totalmente definido o delimitado, y no todos los estudios tienen por qué ser iguales en este sentido**. A veces, el alcance se afina a medida que avanza el estudio. La experiencia del TNRC indica que los proyectos a pequeña escala, a corto plazo, más centrados y con menos fondos disponibles pueden empezar con un alcance más reducido. En cambio, los proyectos de mayor envergadura y a más largo plazo, con más fondos disponibles y múltiples líneas de trabajo, pueden conllevar un proceso más amplio e iterativo.

Por ejemplo, un proyecto a pequeña escala preocupado por el aumento del comercio ilegal de jaguares en América Latina llevó a cabo un análisis de situación para comprender si, en una geografía específica de importancia medioambiental, la corrupción estaba propiciando la caza furtiva o el comercio de jaguares. En cambio, otro equipo con un proyecto de mayor envergadura se centró inicialmente en comprender la corrupción en el amplio contexto del comercio ilegal de especies silvestres en su conjunto, que se había identificado como un problema prevalente en su país. A medida que el proyecto evolucionaba, el equipo fue reduciendo progresivamente su alcance para centrarse en el papel de la corrupción en el tráfico de tortugas y maderas preciosas, más concretamente en sus cadenas de suministro y en determinadas zonas geográficas, y finalmente en los puntos críticos de intervención de las aduanas y los procedimientos penales para determinar el alcance real de las actividades específicas del

proyecto. Independientemente de cómo y cuándo se defina el alcance, casi siempre **se comienza a partir de retos definidos en términos generales** (tales como “necesitamos una mejor aplicación de las leyes contra la tala ilegal”) y se vuelven **más relevantes y útiles** a medida que se centran en un problema concreto (como las leyes específicas que se infringen y cómo la corrupción facilita o impulsa esas infracciones).²

Para facilitar esta tarea de delimitar el alcance, se presentan algunas sugerencias (no exhaustivas).

- » Desglosar un macro-problema en sub-problemas. Por ejemplo, al pensar en el papel que puede desempeñar la corrupción en el cambio climático, el alcance podría reducirse para centrarse en los emisores de carbono. A continuación, el problema podría desglosarse en sectores contribuyentes clave (por ejemplo, transporte, industria manufacturera, petróleo y gas, energía, etc.). La selección de uno de ellos (por ejemplo, el transporte) puede estar en consonancia con los objetivos estratégicos o las asociaciones de la organización, y ese sector podría desglosarse aún más (por ejemplo, transporte aéreo, marítimo o por carretera).

Cuadro 1. Ejemplos de Preguntas de Investigación

- » ¿Cómo se infiltra la corrupción en el comercio ilegal de especies silvestres? ¿Quién participa, dónde y por qué?
- » ¿Cómo promueven o contribuyen las redes criminales y los procesos corruptos a la tala ilegal, la minería ilegal, el comercio ilegal de especies silvestres y el acaparamiento de tierras?
- » ¿Existen riesgos de corrupción en la caza furtiva de jaguares, los conflictos entre humanos y jaguares y el comercio ilegal de jaguares?
- » ¿Cuáles son las vulnerabilidades y los riesgos de corrupción en la obtención de permisos de pesca a pequeña escala?
- » ¿Cómo mejorar la transparencia de la información en materia de pesquerías?
- » ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de la gestión de los bosques comunitarios?

» Otras opciones para desglosar y delimitar el alcance podrían empezar por un proceso crítico (por ejemplo, la concesión de permisos de pesca), una cadena de suministro específica (por ejemplo, la madera palo de rosa), una geografía importante (por ejemplo, una zona protegida concreta) y/o un socio clave (por ejemplo, un organismo de gestión de la vida silvestre).

» También puede ser útil considerar el estatus legal del problema: ¿Se trata de una actividad legal posiblemente permeada por la corrupción (por ejemplo, permisos de pesca, mecanismos de gobernanza forestal comunitaria) o de una actividad ilegal (por ejemplo, caza furtiva de jaguares) posiblemente facilitada o impulsada por la corrupción?

- Si se centran en una actividad *ilegal*, es posible que el análisis deba tener en cuenta los procesos legales (por ejemplo, permisos, procedimientos penales, sanciones administrativas, etc.) a la vez que se evalúan otros aspectos en los que la corrupción podría tener interacciones claras con la pequeña delincuencia o las redes de delincuencia organizada (por ejemplo, rutas, mercados clandestinos, prácticas de contrabando, puestos de control, infraestructuras ilegales como carreteras, etc.).
- Si se centran en actividades *legales*, los equipos pueden necesitar enfocarse en los detalles de los procesos legales e identificar dónde una actividad legal puede ser más vulnerable a ser permeada por productos ilegales o acciones corruptas o ilegales. Los actores corruptos o ilícitos pueden esconderse tras fachadas legales.

² Otros ejemplos: comprender dónde afecta la corrupción a un proceso jurídico clave, identificar los factores impulsores y facilitadores relacionados con la corrupción de un delito o daño medioambiental específico, [identificar los riesgos de corrupción en una función pública clave](#), o simplemente probar las suposiciones e hipótesis necesarias para los objetivos de programación.

El tipo de análisis más adecuado y el método para llevarlo a cabo pueden determinarse una vez identificadas las preguntas de la investigación (véanse algunos ejemplos de análisis de situación en el **Cuadro 1**). Independientemente del método elegido, los **equipos locales son libres de ajustar y etiquetar el análisis como consideren oportuno**. Por ejemplo, una “evaluación de riesgos de corrupción” puede adaptarse y etiquetarse como evaluación de “vulnerabilidades”, “integridad”, etc.

Sugerencias para llevar a cabo un análisis de situación orientado a la corrupción

1. Identificación de las partes interesadas

Un análisis de situación se basa necesariamente en conversaciones con la gente. Algunos métodos y aspectos implican un mayor grado de participación de las partes interesadas que otros, como la investigación de los impulsores de la tala ilegal frente al análisis de los marcos jurídicos publicados. En todos los casos, sin embargo, para comprender plenamente el problema hay que aprender de las propias personas afectadas. **Identificar y ponerse en contacto con el espectro adecuado de partes interesadas es esencial para diagnosticar con éxito los problemas y formular respuestas adecuadas y viables.**

La identificación de las principales partes interesadas también ayuda a aplicar el análisis. Por ejemplo, puede ayudar a (i) determinar el alcance de los talleres, las preguntas o los temas que pueden debatirse; (ii) evaluar la viabilidad de ciertas actividades; (iii) indicar quiénes son las partes interesadas más fiables y quiénes pueden facilitar información más delicada; y (iv) determinar el perfil de los consultores o asesores que sean necesarios.

Entonces, ¿cómo identificar a las partes interesadas? Lo más importante es empezar por hacer algunas preguntas:

- » ¿Quiénes son las personas u organizaciones que podrían conocer más detalles sobre el problema? ¿Qué instituciones o personas trabajan en estos

temas? ¿Qué organizaciones han trabajado anteriormente en este asunto?

- » ¿Qué entidades gubernamentales o no gubernamentales podrían estar en contacto más directo con el problema?
- » ¿Quién puede ofrecernos una orientación general sobre el problema o problemas que nos preocupan y ayudarnos a comprender los factores que impulsan y facilitan la corrupción?
- » ¿A quién pueden afectar positiva o negativamente los esfuerzos por cambiar esta dinámica de corrupción?
- » ¿Quién querrá y podrá apoyar nuestros objetivos? ¿Quién podría oponerse a ellos?

Este tipo de preguntas pueden dar lugar a una lista de funciones o de grupos más que de individuos. Pero a partir de esta lista inicial, se pueden utilizar otras consideraciones para seleccionar a las personas y elegir las técnicas de selección de entrevistados, miembros de grupos de discusión o destinatarios de encuestas. Algunas formas útiles de pensar sobre la selección y el mapeo de las partes interesadas incluyen:

- » Ubicación (por ejemplo, partes interesadas situadas en la zona geográfica priorizada por el análisis);
- » Tipo de trabajo y perspectiva del problema (por ejemplo, organizaciones conservacionistas, expertos o activistas anticorrupción, periodistas, funcionarios, agentes del sector privado, etc.);
- » Nivel de confianza (por ejemplo, grupos de actores locales con los que el consultor o el equipo tienen relaciones previas); o
- » Nivel de influencia sobre el tema (por ejemplo, autoridades medioambientales, Ministerios de Medio Ambiente, etc.).

Sean cuales sean los criterios utilizados, **es fundamental contar con representación de múltiples niveles y sectores**. Por ejemplo, los mapas de partes

interesadas pueden ponerse a prueba identificando si hay representantes locales, regionales/ departamentales y nacionales, si hay probables opositores y partidarios, o si hay representantes que probablemente tengan intereses contradictorios (por ejemplo, Pueblos Indígenas, comunidades locales, sociedad civil, sector privado, funcionarios gubernamentales). Aquellos equipos que carecían de representación de alguno de estos grupos señalaron que era una carencia en su análisis.

Por último, recuerde que la selección y el mapeo de las partes interesadas no es necesariamente un proceso único que se complete en un solo momento, y que las lagunas iniciales pueden solventarse a medida que avanza el trabajo. Por ejemplo, la técnica de “bola de nieve” consiste en preguntar a cada entrevistado si tiene sugerencias de otras partes interesadas importantes. Estas preguntas también pueden formularse para solicitar ideas sobre grupos específicos, sub-representados en los primeros ejercicios de mapeo y selección.

2. Qué preguntas hacer y cómo hablar de la palabra con “C”

Tras identificar a las partes interesadas adecuadas, abordar los temas y preguntas más relevantes, es un componente importante de un análisis de situación. Los temas y las preguntas deben derivarse directamente de las preguntas de investigación y partir **de un buen mapeo y caracterización del problema**. Por ejemplo, muchos equipos se centraron en mapear los procesos jurídicos y las cadenas de suministro, lo que determinó los temas debatidos o preguntados en talleres, capacitaciones, entrevistas y encuestas. En muchos de estos casos, los equipos formularon preguntas concretas sobre los procedimientos o los requisitos legales, lo que abrió el debate sobre la corrupción (véanse ejemplos en el **Cuadro 2**).

Las guías de entrevistas, cuestionarios y otras guías de debate también deben reflejar una clara comprensión de las **diferencias entre corrupción, riesgos de corrupción y actos ilegales** (véase “Conceptos Clave” en la página 1). Dado que

la **“corrupción” puede entenderse de muchas maneras** diferentes, es importante comprobar las interpretaciones desde el principio, aunque sólo sea preguntando “¿Qué piensa cuando oye “corrupción” en relación con [el tráfico de especies silvestres, la tala ilegal, la pesca no declarada, etc.]?”. A continuación, las conversaciones o encuestas pueden aclarar los tipos de acciones corruptas, riesgos de corrupción o ilegalidades que más preocupan para el análisis, así como los impulsores y facilitadores específicos de cada uno. Las diferencias entre estos conceptos también son cruciales a la hora de formular preguntas de seguimiento a las partes interesadas, que suelen hablar de muchos otros temas.

Cuadro 2. Identificar las Preguntas Pertinentes

Un equipo que estudió la corrupción vinculada a la minería ilegal de oro centró la mayoría de sus preguntas en comprender cómo las redes delictivas podían registrar falsamente a personas como mineros artesanales de oro.

Otro equipo que evaluó cómo la corrupción podía facilitar la caza furtiva y el comercio ilegal del jaguar centró la mayoría de sus preguntas en procedimientos específicos de aplicación de la ley (por ejemplo, concesión de permisos de caza, puestos de control de las fuerzas de seguridad en las carreteras de tránsito, actividades de los guardabosques y capacidad para sancionar), en los que la corrupción podía crear brechas que facilitarían la actividad ilegal.

Del mismo modo, un equipo que analizaba cómo afectaba la corrupción a la concesión de permisos en la pesca preguntó a los entrevistados “¿cuál es el proceso que sigue para obtener [x] permiso?”. Esta pregunta llevó a los entrevistados a explicar cómo opera la corrupción en la obtención de permisos.

No todas las cuestiones o temas deben debatirse por igual con todas las partes interesadas. Las preguntas deben formularse teniendo en cuenta muchos factores, como el nivel de alfabetización, los antecedentes culturales, las consideraciones de género, el papel de la parte interesada y sus conocimientos geográficos. Por ejemplo, se puede

hablar abiertamente de “minería ilegal” con un miembro de una ONG conservacionista, pero puede no ser aconsejable calificarla de “ilegal” cuando se habla con uno de los mineros, que puede no considerar como tal lo que están haciendo. Del mismo modo, un proceso legal puede discutirse de manera formal y con lenguaje técnico con funcionarios del gobierno, mientras que puede tener que enfocarse de manera diferente cuando se habla con un miembro de la comunidad local que carece de conocimientos técnicos. Si el tiempo lo permite, un enfoque útil es realizar preguntas piloto con las partes interesadas antes de recopilar los datos. Una prueba piloto puede ayudar a calibrar si las preguntas se adaptan a la audiencia y contribuyen a responder a las preguntas de la investigación. El pilotaje de preguntas es especialmente útil para las encuestas en las que no es posible hacer aclaraciones de seguimiento en directo.

En última instancia, recuerde que muchas partes interesadas estarán dispuestas a discutir abiertamente circunstancias ampliamente conocidas o secretos a voces, pero pocas estarán dispuestas a profundizar en información muy delicada. La clave está en aprovechar la oportunidad y entablar conversaciones más profundas con las partes interesadas que parecen más dispuestas a compartir información sensible. Sin embargo, en cualquier caso en el que pueda tratarse información sensible o de riesgo, es importante que los investigadores **evalúen claramente qué información debe recopilarse y eviten profundizar en temas que no sean esenciales para la investigación**. Por ejemplo, en un caso en el que la corrupción en el comercio ilegal de especies silvestres tenía algunos vínculos remotos con el tráfico de drogas, este último tema se evitó a propósito para garantizar la seguridad del equipo de investigación.

En la mayoría de los casos, un análisis de situación busca información para comprender los tipos de corrupción que pueden afectar a un objetivo determinado, y cómo funcionan la corrupción y la

dinámica del poder. Obtener los nombres de unos cuantos delincuentes no suele ser el objetivo, y empeñarse en recabar esa información puede poner en peligro las oportunidades de aprender más sobre los problemas más amplios que pretende abordar un proyecto. También puede ser peligroso para los investigadores y los encuestados.

Normalmente, los investigadores deben indicar que el análisis no pretende identificar culpables ni forma parte de una investigación policial.

Hablar de la palabra con “C” puede resultar difícil para algunas partes interesadas, por lo que **las referencias explícitas a la corrupción deben hacerse con cuidado, y existen alternativas**.

Algunas partes interesadas pueden no sentirse atemorizadas o amenazadas cuando se les pregunta directamente sobre la corrupción (por ejemplo, los académicos), mientras que otras pueden encontrarlo más difícil (por ejemplo, los funcionarios del gobierno, las comunidades locales). Los equipos informaron de algunas lecciones valiosas para evitar intimidar u ofender a una parte interesada, desde el uso de palabras alternativas como “vulnerabilidad”, “integridad” o “transparencia”, hasta el debate sobre cómo mejorar las buenas prácticas o la buena gobernanza. Otro consejo útil es utilizar exactamente la misma palabra que la parte interesada utiliza para describir un acto de corrupción o un riesgo de corrupción. Por lo tanto, si mencionan explícitamente la palabra “corrupción”, esto puede ser una señal de que se puede utilizar el término.

3. Otras consideraciones sobre la recogida de información y la participación de las partes interesadas

» **Seguridad.** En general, las partes interesadas locales suelen estar muy familiarizadas con los riesgos de seguridad y, por tanto, son cruciales a la hora de proporcionar información sobre cómo mitigarlos. Los equipos mencionaron que una forma útil de evaluar los riesgos de seguridad era determinar si un tema de estudio específico es más delicado que otros y, por

tanto, requiere más medidas de seguridad (por ejemplo, investigar la pesca ilegal se consideró más peligroso que investigar la tala ilegal en un país en particular).

Se recomienda enfáticamente contar con un protocolo de seguridad. Éste puede incluir información detallada sobre todo el personal de investigación y hacer un monitoreo de su paradero y movimientos previstos (por ejemplo, horarios de entrada, rutas, hoteles, personas que acompañan a los miembros del equipo y números de contacto en caso de emergencia). Esta herramienta también puede orientar sobre cómo responder a las amenazas o exigencias de sobornos o a cualquier riesgo específico que los investigadores hayan identificado previamente.

Las consideraciones de seguridad deben aplicarse no sólo a los investigadores, sino también a los participantes. Por ejemplo, algunos equipos destacaron la importancia de aminorar el riesgo para los miembros individuales de la comunidad hablando con más de una persona por comunidad. [Aquí](#) encontrará más elementos sobre los tipos de riesgo y cómo abordarlos.

» **Confidencialidad.** Antes de recoger los datos, los equipos deben determinar cómo garantizar la confidencialidad a los participantes. Aunque las medidas concretas variarán en función de la metodología y el contexto específico, la norma general es proteger adecuadamente los datos de los participantes. Un protocolo de recogida y gestión de datos puede incluir, por ejemplo, la recolección de información de conformidad con las leyes de habeas data, la eliminación de las grabaciones al final del estudio, el anonimato de la información de los participantes y la limitación del número de personas que pueden acceder a los datos. Cualquier medida de este tipo deberá explicarse y garantizarse a todos los encuestados al principio de su participación. Por ejemplo, algunos equipos que realizaron entrevistas utilizaron mecanismos como

codificar los nombres de las partes interesadas, hablar con la gente en lugares seguros y realizar las entrevistas individualmente para mitigar posibles escuchas.

Los equipos también mencionaron la importancia de utilizar formularios de consentimiento informado. Establecer normas claras sobre el uso que se haría de la información proporcionó confianza a los entrevistados y a otros encuestados. Un equipo señaló que necesitaban ajustar el lenguaje de los formularios de consentimiento en función de las partes interesadas; diseñaron específicamente un formulario de consentimiento con un lenguaje simplificado para las comunidades locales.

» **La importancia del trabajo de campo.** Cuando sea posible, realice trabajo de campo en lugar de llevar a cabo la investigación a través de medios virtuales. El trabajo de campo permite un flujo constante de información incluso cuando no se participa en entrevistas, talleres o grupos de discusión (por ejemplo, estando al tanto del paisaje, las formas de vida, la dinámica social o la evolución de las infraestructuras). Si el trabajo virtual es la única opción disponible, el equipo debe incluir personas que conozcan las zonas geográficas, la dinámica local y los matices socioeconómicos y culturales del lugar o lugares. Cuando no pueda incluirse el trabajo de campo, planifique formas de llegar al terreno durante la ejecución del proyecto para comprobar los avances y los supuestos.

» **Consideraciones culturales y de género.** Evalúen si las partes interesadas pueden estar más dispuestas a debatir asuntos de corrupción y medio ambiente con hombres o con mujeres. Este [conjunto de herramientas](#) puede proporcionar algunos ejemplos de consideraciones de género en el contexto del comercio ilegal de vida silvestre, y [este recurso de TNRC](#) identifica algunas formas específicas en las que una perspectiva de género puede ayudar

a comprender el impacto y la dinámica de la corrupción. Desde un punto de vista práctico, un equipo de TNRC informó de que, en su contexto específico, contar con mujeres investigadoras era vital para que los hombres se sintieran más cómodos al hablar de actos ilegales.

Las consideraciones culturales también son vitales para garantizar que la información recogida sea una representación exacta de la realidad. Los equipos deben discutir de antemano cualquier aspecto cultural que pueda afectar o facilitar la realización del análisis. Por ejemplo, los equipos deben tener en cuenta a las partes interesadas que tienden a evitar decir que no, a las que quieren evitar participar en discusiones de grupo o a las que quieren evitar contradecir a sus mayores o superiores.

» **Emparejamiento de conocimientos.** Los equipos de TNRC informaron de dos tipos importantes de emparejamiento durante la realización de un análisis de situación: (i) con otras organizaciones locales o líderes comunitarios locales y (ii) entre los miembros del equipo o entre el equipo local y el consultor o consultores. Trabajar con organizaciones locales o líderes comunitarios locales fue esencial para llegar a las comunidades locales y a partes interesadas específicas en casi todos los casos, pero especialmente cuando los equipos no tenían una presencia fuerte en todas las zonas geográficas analizadas.

En cuanto al emparejamiento de conocimientos con otros miembros del equipo o consultores, los equipos destacaron que la combinación de capacidades, como tener sobre el terreno a alguien con experiencia en conservación (por ejemplo, un miembro del personal de WWF) y a alguien con experiencia en anticorrupción o gobernanza, dio buenos resultados. Dicha colaboración debe utilizarse a la hora de enmarcar el análisis y determinar su metodología, así como para su implementación. En un caso, el equipo de TNRC no pudo colaborar

estrechamente con el equipo consultor para enmarcar y aplicar el análisis, y los resultados informados no fueron tan satisfactorios.

» **Calendarización.** Los profesionales de la GRN deben tener en cuenta las circunstancias específicas del contexto que pueden afectar la implementación del análisis (por ejemplo, evitar el lanzamiento de actividades durante las vacaciones, la temporada de incendios forestales, la temporada de lluvias, etc.). También deben tenerse en cuenta las circunstancias políticas, económicas o sociales que pueden facilitar el trabajo o presentar obstáculos. Por ejemplo, un equipo informó de que los medios de comunicación habían estado sensibilizando sobre el tema de la investigación durante la realización de su análisis de situación, lo que facilitó el compromiso del equipo local con las partes interesadas. Otro equipo informó de que, cuando compartieron los hallazgos con el gobierno, hubo una especial disposición a abordar la corrupción, lo que facilitó la materialización de algunas de las recomendaciones. Aunque las circunstancias de estos ejemplos no estaban previstas, se anima a los equipos a estar atentos a este tipo de oportunidades al planificar el análisis y a medida que avanza su aplicación.

» **Funciones organizativas, relaciones y directrices de comunicación.** Asegúrese de que el consultor o el equipo que trabaje en el análisis comprenda las funciones, relaciones y directrices de comunicación de las organizaciones de financiación y/o ejecución en el país/zona geográfica. El consultor o el equipo deben acordar protocolos de comunicación y actuar conforme a estas directrices a la hora de comunicar sobre el análisis o publicar informes, por ejemplo, para evitar dañar las relaciones o crear otros riesgos inesperados.

Dar sentido a la información: Hallazgos y recomendaciones

1. Evaluar la información recopilada

Una vez recopilados los datos, los equipos tienen que darles sentido. Esta sección se centrará en consejos útiles para dar sentido a la información recopilada. Estos consejos no sustituyen en modo alguno a las metodologías formales, sino que más bien sirven de complemento.

Durante la realización del análisis, recuerde constantemente cuál es el alcance. **Pregúntese si la información recopilada responde a sus preguntas de investigación y si cambia o confirma sus suposiciones.** A veces, la información recopilada puede apuntar a nuevas vías que no estaban previstas cuando se diseñó el análisis, y es el momento de decidir si conviene profundizar en ellas.

Un consejo práctico es **asignar momentos específicos para hacer una pausa y reflexionar.**

Estas conversaciones, ya sea con otros miembros del equipo o con el consultor, pueden guiarse por una serie de preguntas, pero deben dejar espacio para conversaciones abiertas. Entre las preguntas que los equipos pueden plantearse figuran las siguientes:

- » ¿Cómo cambia o confirma la información recogida nuestra comprensión del problema?
¿Hay nueva información sobre el problema?
- » ¿Qué relaciones de poder se están poniendo de manifiesto?
- » ¿Hemos identificado nuevas partes interesadas que no sabíamos que desempeñaban un papel en el problema?
- » ¿Qué partes interesadas pueden ser clave para impulsar el cambio? ¿Cuáles pueden oponerse a nuestras metas o sentirse amenazados por nuestros objetivos?
- » ¿Quién puede ser un aliado estratégico para llevar a cabo las actividades?
- » ¿Existen oportunidades especiales que

debamos aprovechar? ¿Qué es importante en este momento para las autoridades públicas?
¿Tienen otras partes interesadas alguna razón especial para actuar ahora?

- » ¿Hay algunas posibilidades reales de cambio?
¿Qué cambios son más difíciles y requieren más recursos?

2. Formulación y validación de recomendaciones

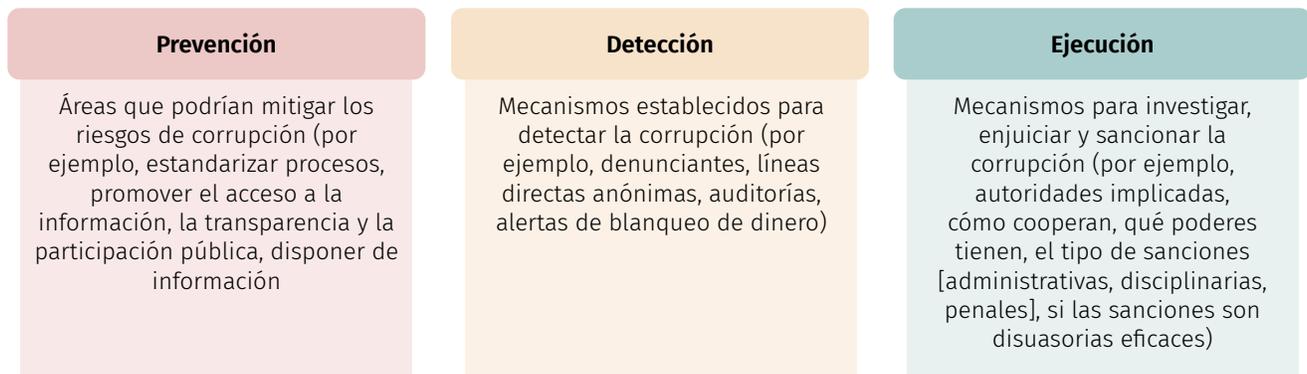
Estas reflexiones también pueden ser un buen punto de partida para **pensar en cómo formular recomendaciones.** Para identificar las recomendaciones, los equipos pueden empezar por establecer el principio general de que no se puede hacer todo y fijar los criterios que guiarán la formulación de sus recomendaciones (por ejemplo, viabilidad, centrarse en los riesgos más elevados, centrarse en el mayor impacto). Otros consejos útiles para elaborar y organizar recomendaciones son:

- » Identifique lo que su organización puede aplicar (por ejemplo, puede incluirse en proyectos existentes y la organización dispone de los recursos y capacidades necesarios),
- » Tenga claro el alcance geográfico (por ejemplo, de la autoridad requerida, escala de la implementación),
- » Considere quién puede aplicarlos, y
- » Reflexione sobre qué aspectos del trabajo de anticorrupción podrían abordarse con las recomendaciones (véase el **Gráfico 1** y este [conjunto de herramientas](#)).

Los equipos de TNRC también señalaron que enmarcar sus recomendaciones en iniciativas de política pública o de la sociedad civil ya existentes resultaba útil para aumentar la probabilidad de que se hicieran realidad.

Una vez identificados los resultados y formuladas las recomendaciones, vuelva a consultar a las partes interesadas que han contribuido al análisis antes de compartir los resultados. Los equipos

Gráfico 1. Enfoques anticorrupción



de TNRC informaron de que era vital **validar los hallazgos y recomendaciones con las partes interesadas locales y nacionales y entre sectores** (por ejemplo, ONG, sector privado y comunidades locales). Estas sesiones de validación pueden aclarar los hallazgos, ayudar a evaluar la viabilidad de las recomendaciones y a afinar los pasos necesarios para ponerlas en práctica.

3. Compartir recomendaciones

Es esencial compartir los resultados y las recomendaciones de los análisis de situación. Esta es la etapa en la que los equipos pueden expresar sus conclusiones y poner en marcha los cambios que han identificado. A la hora de planificar cómo y cuándo compartir los resultados, es importante tener en cuenta varias consideraciones.

En primer lugar, hay que examinar **si los hallazgos y las recomendaciones deben darse a conocer, y de qué manera** y cómo compartir los resultados con las partes interesadas pertinentes. Resulta muy útil mantener este debate *antes* de iniciar el análisis. Es posible que los equipos deseen examinar **cómo debe tratarse la información sensible** en cualquier informe y determinar una línea de actuación planificada. Los equipos de TNRC informaron de que compartir hallazgos y recomendaciones “en bruto” sin ajustar cuidadosamente el lenguaje podría haber sido perjudicial para la relación de la organización con partes interesadas específicas, como el gobierno o las organizaciones socias de la sociedad civil. Algunos equipos también debatieron cómo tratar la información sensible

sobre los participantes e investigadores en cualquier documento público para garantizar su seguridad (por ejemplo, evitando menciones específicas de zonas geográficas, codificando los nombres de los participantes y evitando mencionar las instituciones a las que pertenecen). Como resultado, algunos equipos compartieron versiones editadas y conservaron el informe original sólo para uso interno, por lo que esta fase adicional debe planificarse desde el principio.

En segundo lugar, los informes y hallazgos deben redactarse pensando en el “impacto”. Aunque los análisis incluidos en este documento pretendían explorar los impactos medioambientales de la corrupción, los impactos reales tendieron a estar infrarrepresentados en los informes finales. Los equipos deben utilizar los resultados de los análisis para **poner de relieve cómo afectan al medio ambiente determinados actos de corrupción** o riesgos de corrupción, especialmente a los objetivos medioambientales que les conciernen. Articular estos impactos facilita que el público objetivo entienda por qué abordar la corrupción y los riesgos de corrupción es relevante para su trabajo. Los equipos de TNRC también destacaron la importancia de redactar las recomendaciones utilizando un lenguaje positivo y enmarcándolas como “oportunidades de cambio” en lugar de centrarse en lo que no funciona. Por último, los equipos deben tener en cuenta que su público puede no estar familiarizado con la corrupción o los asuntos medioambientales; por lo tanto, el lenguaje debe ser fácilmente accesible para los no expertos.

Las secuelas: ¿Qué esperar después de realizar un análisis de situación?

» **Enfoque sistemático.** Sin proponérselo necesariamente desde el principio, todos los equipos de TNRC que realizaron un análisis de situación han **incorporado un enfoque más sistemático de la corrupción** en toda su programación. En la actualidad, se considera esencial disponer de una lente de la corrupción para otros proyectos de la misma oficina o para seguir trabajando en el proyecto principal para el que se hizo el análisis de situación. Por ejemplo, una oficina identificó que el comercio ilegal de especies silvestres, que era el principal objetivo de su análisis, converge con la tala ilegal y el comercio de madera. Ahora consideran que una mirada similar sobre la madera ilegal podría ser útil para aclarar mejor la dinámica de poder y los riesgos de corrupción asociados al comercio ilegal de especies silvestres. Del mismo modo, otro equipo que se centró en el comercio ilegal de especies silvestres y madera considera ahora que este tipo de trabajo también puede ser útil para comprender lo que está ocurriendo actualmente con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) en su país, sobre todo ampliando su análisis a las aduanas.

» **Creación de alianzas estratégicas.** Como parte del trabajo posterior, los equipos que participan en un análisis de situación pueden esperar forjar **fuertes lazos de cooperación** con otras organizaciones o con los consultores contratados. Los equipos de TNRC informaron de que no sólo han fortalecido las relaciones con organizaciones locales que pueden promover el trabajo anticorrupción o que fueron de ayuda estratégica en el análisis, sino que también han podido conectar, o incluso establecer, redes de personas dispuestas a participar en el trabajo anticorrupción y de conservación. Los equipos de TNRC describieron estas redes como un organismo vivo en el que las partes interesadas se sienten cómodas

Cuadro 3. Documentar las Lecciones Aprendidas

Las conversaciones con los equipos de TNRC indicaron que las lecciones sobre la realización de un análisis de situación (en contraposición a las recomendaciones del propio análisis) tienden a quedar relegadas a los informes periódicos de los proyectos, en los que no se refleja necesariamente todo el alcance de estas lecciones. Por lo tanto, es posible que estas lecciones sólo las conozcan las personas que realizaron el estudio y pueden perderse con la rotación de personal y los cambios de responsabilidades. Aunque estas lecciones están muy presentes para los miembros de los equipos en nuestros estudios de caso, puede que haya pocos espacios o documentos específicos diseñados para reflexionar sobre lo que salió bien o mal y captar los cambios en la comprensión interna o las actitudes sobre la corrupción que se produjeron.

Recopilar y documentar estas lecciones puede ser crucial para lograr un enfoque sistemático de la corrupción en la programación de la conservación. Los equipos deben **planificar con antelación la recogida y documentación de las lecciones aprendidas** en momentos concretos del proceso. Recopilar lecciones durante la ejecución del análisis mitiga el riesgo de olvidar algunas, mientras que hacerlo después permite a los equipos reflexionar en retrospectiva sobre lo que salió bien o mal, especialmente a la luz de las conclusiones. Independientemente del momento en que se produzca esta reflexión, fomente los debates en lugar de anotar las ideas individualmente. Los debates en grupo ayudan a lograr una comprensión más profunda y completa de lo aprendido.

Por último, se anima a los equipos a pensar en formas de compartir esas lecciones para que otros puedan aprovechar su experiencia. Las lecciones pueden compartirse de diversas formas: a través de talleres, presentaciones, conferencias o documentos de síntesis. Los equipos de TNRC que disponían de mecanismos específicos para documentar las lecciones aprendidas prepararán manuales y guías para otros profesionales del GRN, con la esperanza de facilitar la tarea a quienes nunca se han involucrado en este tipo de trabajo.

ayudándose mutuamente y donde a menudo debaten y exploran vías de trabajo en materia de anticorrupción.

- » **Aprendizaje progresivo.** La comprensión de cómo realizar un análisis de situación es algo que evoluciona. Los equipos declararon **sentirse progresivamente más cómodos** con sus conocimientos sobre la realización de un análisis de situación y el estudio de la corrupción. En retrospectiva, pudieron identificar que al principio del análisis no comprendían del todo lo que implicaba el trabajo, pero ahora saben cómo abordar este tipo de estudio. Algunos equipos incluso señalaron que al principio les parecía una tarea insuperable, pero ahora se sienten seguros y capacitados para utilizar el análisis de situaciones en otros proyectos. No saber exactamente cómo hacer un análisis de situación no debe disuadir a los equipos de emprender este tipo de trabajo.
- » **Los análisis de situación no son un objetivo final.** Los análisis de situación se percibieron como un peldaño hacia una comprensión más completa de la corrupción. Los equipos mencionaron a menudo que este análisis **les proporcionó una comprensión básica del problema**, que fue evolucionando a medida que ejecutaban el proyecto más amplio. Las actividades e iniciativas resultantes del análisis de situación nutrieron constantemente su conocimiento general de la corrupción, la dinámica del poder y el problema en sí.
- » **Transferencia de conocimientos.** Los equipos destacaron que un componente esencial de las secuelas era la transferencia de conocimientos desde el proyecto de TNRC, los consultores, los socios locales u otros miembros del equipo. Casi todos los equipos mencionaron la importancia de estar en estrecho contacto y discutir su enfoque con otros profesionales de GRN que hubieran implementado este tipo de análisis con anterioridad. Del mismo modo, los

equipos señalaron a menudo que la ayuda del proyecto de TNRC, a través de la formación en economía política, los talleres o el [Knowledge Hub](#), les ayudó a comprender mejor lo que implicaba un análisis de situación.

Los consultores y socios locales también fueron proveedores esenciales de conocimientos para los equipos locales. Por ejemplo, un equipo declaró haber mejorado su comprensión del marco jurídico del país gracias a los conocimientos compartidos por la organización que les asesoró. Una buena transferencia de conocimientos capacita a los equipos locales para adoptar un enfoque sistemático de la corrupción, y es muy aconsejable incluirla como parte del contrato o acuerdo de análisis de situación. Los equipos pueden, por ejemplo, solicitar sesiones de desarrollo de capacidades a los consultores; uno de los equipos de TNRC participó en sesiones de formación dirigidas por el consultor sobre temas que iban desde conceptos básicos de anticorrupción hasta técnicas para realizar entrevistas.

- » **Identificación fiable de socios.** Un resultado global, a menudo no escrito, de un análisis de situación es la identificación de individuos, entidades o instituciones, incluidas las personas y organizaciones que colaboraron en el estudio, que pueden ser socios fiables en la realización de la labor en anticorrupción. Un proceso de análisis de situación también permite a los equipos reconocer cualquier riesgo potencial asociado a la relación con personas o instituciones concretas y adoptar decisiones en consecuencia. Por ejemplo, en un caso concreto, el equipo local identificó que uno de sus socios ejecutores aumentaba ciertos riesgos para su reputación al comprometer los datos de los participantes y, por lo tanto, no debía ser tenido en cuenta para futuros trabajos sobre anticorrupción y conservación.
- » **Reforzar los vínculos de la organización con los organismos gubernamentales.** Todos los

equipos mencionaron la importancia de **evitar un enfoque de confrontación con el gobierno** a la hora de analizar el impacto de la corrupción en los objetivos de conservación. Señalaron la importancia de considerar el análisis de la corrupción como un aspecto de una asociación estratégica con el gobierno para encontrar oportunidades de cambio, en lugar de acusar, señalar con el dedo o enfrentarse. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, los resultados y las recomendaciones de un análisis de situación tendrán algunos componentes de elaboración de políticas o promoción en los que el gobierno es el asociado natural.

Un enfoque de no confrontación no significa necesariamente estar ciegamente de acuerdo con las políticas, acciones o afirmaciones del gobierno; tampoco excluye el pensamiento crítico sobre la conveniencia de asociarse con el gobierno. Por el contrario, un enfoque no conflictivo anima a los equipos a buscar y evaluar las vías más prometedoras para lograr los resultados deseados. Por ejemplo, un análisis puede indicar que el poder ejecutivo quiere mantener el statu quo, pero también puede identificar a ciertos legisladores o jueces deseosos de introducir cambios desde un ángulo diferente. En este caso, los equipos pueden evitar entrar en agotadoras confrontaciones con el poder ejecutivo y abordar los problemas con mayor eficacia a través de otros funcionarios.

» **Comprender lo que se puede o no se puede hacer.** Tras realizar un análisis de situación, los equipos de proyecto y sus colaboradores pueden **sentirse abrumados** por el alcance de los problemas de corrupción o pensar que no tienen capacidad para abordarlos. No obstante, un análisis de situación puede ayudar a las organizaciones a clarificar si la corrupción es una amenaza crítica para sus objetivos, cuáles son los aspectos específicos de la amenaza, quién puede estar implicado tanto en los

problemas como en las soluciones, y el papel concreto de la organización en la realización o promoción del trabajo anticorrupción. También puede ayudar a los profesionales de GRN a evaluar la viabilidad de iniciativas o actividades específicas. Por ejemplo, una oficina de país pudo identificar que algunas organizaciones locales con las que tenían previsto trabajar no tenían capacidad para participar en iniciativas de promoción, lo que significaba que podrían tener que recurrir a organizaciones asociadas más grandes y estructuradas.

» **Un esfuerzo a largo plazo.** Una observación general de los equipos de TNRC es que impulsar el cambio es un esfuerzo a largo plazo. Reconocieron que, inicialmente, la aplicación de muchas de las recomendaciones de un análisis de situación podría no parecer factible o eficaz, especialmente a corto plazo. Sin embargo, **el trabajo prolongado en materia de anticorrupción** es lo que **puede impulsar eficazmente el cambio**. Esto significa adaptar progresivamente las estrategias para abordar los problemas identificados en función del contexto específico.

Los equipos también mencionaron que, aunque cambiar todo el sistema es una tarea imposible, fueron capaces de identificar actividades realizables que pueden impulsar progresivamente el cambio, y sus análisis proporcionaron un marco para comprobar los avances y adaptar las estrategias. En este sentido, un equipo mencionó que, aunque los profesionales de GRN no puedan identificar claramente a los autores más poderosos de la corrupción, no deben desmotivarse, ya que *“siempre se puede hacer algo”*.

También cabe señalar que *la frustración* puede ser una parte natural de las secuelas. Muchos equipos consideraron que podrían haber obtenido más información sobre la corrupción o que había otros aspectos del problema que podrían haberse explorado. Algunos incluso se sentían inseguros sobre cómo utilizar parte de la

información recopilada. En lugar de considerarlas un inconveniente o un fracaso, la frustración puede ser un catalizador para identificar nuevas vías de investigación o consulta para los equipos locales. Algunos equipos pueden sentir un fuerte deseo de preguntarse cómo un problema, proyecto, programa o iniciativa específicos pueden verse afectados por la corrupción y qué pueden hacer al respecto. La frustración, al final, es una invitación a incorporar un enfoque más sistemático de la corrupción en la programación de la conservación.

Por último, ¿cómo pueden saber los equipos si su trabajo de análisis de situación ha tenido éxito? Aunque puede resultar difícil *medir* los resultados de un análisis de situación, es posible determinar su éxito. Si, como resultado, los equipos pueden identificar mejor las formas en que la corrupción puede afectar a sus actividades y objetivos; o si el estudio cambió su comprensión de la corrupción, cómo funciona y las relaciones de poder que pueden impulsar u obstaculizar el cambio; o si fomentó nuevas acciones para tender un puente entre el trabajo en materia de anticorrupción y de conservación para cualquiera de los individuos o el equipo, el análisis de situación ha tenido éxito.

Segunda Parte: Ejemplos reales de análisis de situación orientados a la corrupción

En esta sección se describirán tres estudios de caso sobre cómo los equipos implementaron un análisis de situación de corrupción para una actividad de conservación.

- » El **Estudio de Caso nº 1** procede de un país latinoamericano con un amplio sector pesquero en el que muchas operaciones siguen siendo informales.
- » El **Estudio de Caso nº 2** procede de un país asiático muy dependiente de la gestión forestal comunitaria sostenible, donde la gobernanza local lleva mucho tiempo cosechando éxitos.

» El **Estudio de Caso nº 3** procede de un país europeo en el que, a pesar de contar con un gobierno estable y marcos jurídicos reforzados, muchos proyectos de desarrollo se conceden sin contar con la opinión pública ni con una supervisión pública adecuada.

Estos estudios de casos no pretenden ser metodologías completas para “copiar y pegar”. Sin embargo, son puntos de partida útiles para los equipos que estén buscando cómo empezar.

1. Estudio de Caso nº 1 (América Latina)

A. Propósito

A través de su anterior trabajo en el sector pesquero, el equipo local había detectado problemas en el proceso de obtención de *permisos de salida* para los pescadores artesanales y de pequeña escala. Este permiso es necesario en este país para que un barco pueda realizar actividades pesqueras y debe solicitarse en persona. Para conceder el permiso en papel, la autoridad competente requiere información tanto sobre el barco como sobre la tripulación. Sin embargo, muchas pequeñas embarcaciones pesqueras navegaban sin obtener el permiso necesario, y había rumores sobre el pago de sobornos para evitar sanciones por no tenerlo.

El equipo ya estaba trabajando en innovaciones digitales para la transparencia y la trazabilidad de la pesca. Por ello, su análisis de situación pretendía averiguar si las herramientas digitales aumentarían efectivamente el uso de los permisos de salida y ayudarían a acabar con cualquier corrupción u otras vulnerabilidades asociadas a un proceso en papel. En consecuencia, el análisis de situación pretendía comprender (i) el proceso de obtención del permiso, (ii) las vulnerabilidades de corrupción asociadas a su obtención, y (iii) por qué los pescadores de la zona de estudio no solicitaban los permisos.

B. Enfoque e implementación

Aunque el equipo local describió su enfoque como una “evaluación de la vulnerabilidad”, su planteamiento y metodología eran esencialmente una evaluación del riesgo de corrupción. El equipo revisó la bibliografía y trazó el proceso legal para obtener el permiso. A continuación, identificaron los puntos vulnerables del proceso mediante entrevistas y encuestas a propietarios y gestores de embarcaciones, funcionarios de la autoridad que expide los permisos y personal de los pescadores encargado de la logística o la obtención de permisos.

El equipo utilizó una técnica de muestreo de bola de nieve: identificó a unos cuantos interesados iniciales clave de proyectos anteriores y colaboraciones en curso que luego pudieron recomendar a otros posibles entrevistados. Todas las entrevistas y encuestas se realizaron en persona, y los participantes recibieron un formulario de consentimiento informado en el que se establecía la confidencialidad de las conversaciones. Dichos formularios se firmaron para indicar su carácter vinculante, lo cual fue clave para que los interesados tuvieran la confianza necesaria para entablar conversaciones (sobre temas tan delicados) con los investigadores. Los investigadores también cumplieron plenamente los requisitos legales de protección de los datos personales que recogieron.

Además de generar confianza a través de los formularios de confidencialidad/consentimiento, el equipo también se dio cuenta de que el lenguaje que utilizaban al tratar temas delicados como la corrupción debía adaptarse a cada participante. Por ejemplo, algunas partes interesadas hablaron fácil y abiertamente de “corrupción”, sobre todo en la obtención de permisos de salida. Sin embargo,

hablar abiertamente de “corrupción” con algunas de las demás partes interesadas podría haber obstaculizado su trabajo y la capacidad del equipo para llevar a cabo determinadas actividades del proyecto. En su lugar, el equipo utilizó términos como “vulnerabilidades” en el proceso.

Al llegar a la saturación (cuando ya no se recogía nueva información), el equipo analizó la información para trazar un mapa de las vulnerabilidades vinculadas al proceso legal de obtención de los permisos.

Una vez identificadas esas vulnerabilidades, tal y como se refleja en **la Tabla 1**, el equipo evaluó el impacto y la probabilidad de ocurrencia de cada una de ellas (véase el **Gráfico 1**). Existen múltiples marcos para evaluar el impacto y la probabilidad de que se produzcan riesgos de corrupción; véanse algunos ejemplos [aquí](#), [aquí](#) y [aquí](#). Sin embargo, esta tarea casi siempre conlleva una decisión subjetiva a la hora de establecer los criterios de evaluación (por ejemplo, es “muy probable” que ocurra si ha ocurrido cinco veces en los últimos cinco años, pero sólo es “probable” que ocurra si ha ocurrido de una a tres veces en los últimos cinco años) y a la hora de realizar la propia evaluación. Por ejemplo, evaluar si un riesgo específico de corrupción en la concesión de un permiso de minería artesanal debe considerarse catastrófico, grave o moderado implica necesariamente una decisión subjetiva de los investigadores, que se basan en su juicio experto sobre los impactos percibidos de ese riesgo.

Tabla 1. Ejemplos de un mapa de vulnerabilidades

N°	Acción	Vulnerabilidad	Responsable
6	Desplazarse a Capitanía de Puerto	La distancia, duración del trámite y/o horarios de atención de la Capitanía de Puerto limita la accesibilidad, prefiriendo pagar sobornos (dinero o pescado) para evitar las sanciones.	Armador
8	Reunir documentación requerida	Debido a la informalidad, los armadores, tripulación y/o embarcaciones no tienen documentos completos o vigentes.	Armador
10	Recibir Formato y documentos completos	El contacto personal permite la entrega o solicitud de dinero o especies.	Capitanía
15	Iniciar navegación	La embarcación puede zarpar con tripulantes adicionales y/o diferentes a los declarados en la solicitud de zarpe.	Armador
22	En general	Desconocimiento de los mecanismos de denuncia de hechos irregulares.	Armador

Gráfico 1. Evaluación del impacto y probabilidad de ocurrencia

6. La distancia, duración del trámite y/o horarios de atención de la Capitanía de Puerto limita la accesibilidad, prefiriendo pagar coimas o entregando pescado para evitar las sanciones correspondientes.		
	Puntaje	Justificación y fuentes
Probabilidad de ocurrencia	3	En la encuesta (1.3.5), a más del 60% le parece excesivo un tiempo invertido mayor a 30 min.
Impacto	4	Encuesta (1.3.7), 65% paga dinero, dádiva o arregla con el funcionario para evitar sanción. Debido a la demora en los trámites los actores claves optan por salir a pescar sin zarpe tomando el riesgo a ser sancionados o en el peor de los casos a desapariciones en casos de malas condiciones del mar. Expuestos a ser intervenidos sin la autorización de pesca y posiblemente optar por el soborno para evitar sanciones.
Riesgo	12	Medio Alto
Consecuencias		Incentivo para no formalizarse, costo adicional al armador.

8. Debido a la informalidad multidimensional, los armadores, la tripulación y/o las embarcaciones no tienen documentos completos o vigentes.		
	Puntaje	Justificación y fuentes
Probabilidad de ocurrencia	4	Según encuestas, el 83% no posee libreta de embarque y el 89% de los casos en los cuales le niega el zarpe es porque no reúne los requisitos, principalmente por la documentación de la tripulación
Impacto	4	Debido a la demora en los trámites los actores claves optan por salir a pescar sin zarpe tomando el riesgo a ser sancionados o en el peor de los casos a desapariciones en casos de malas condiciones del mar. Esta situación expone a ser eventualmente intervenidos sin autorización de zarpe y posiblemente para evitar la multa optan por el soborno a la autoridad.
Riesgo	16	Alto
Consecuencias		Deslegitimación de la autoridad, soborno a la autoridad, gasto de dinero adicional por el armador, salir sin autorización de zarpe.

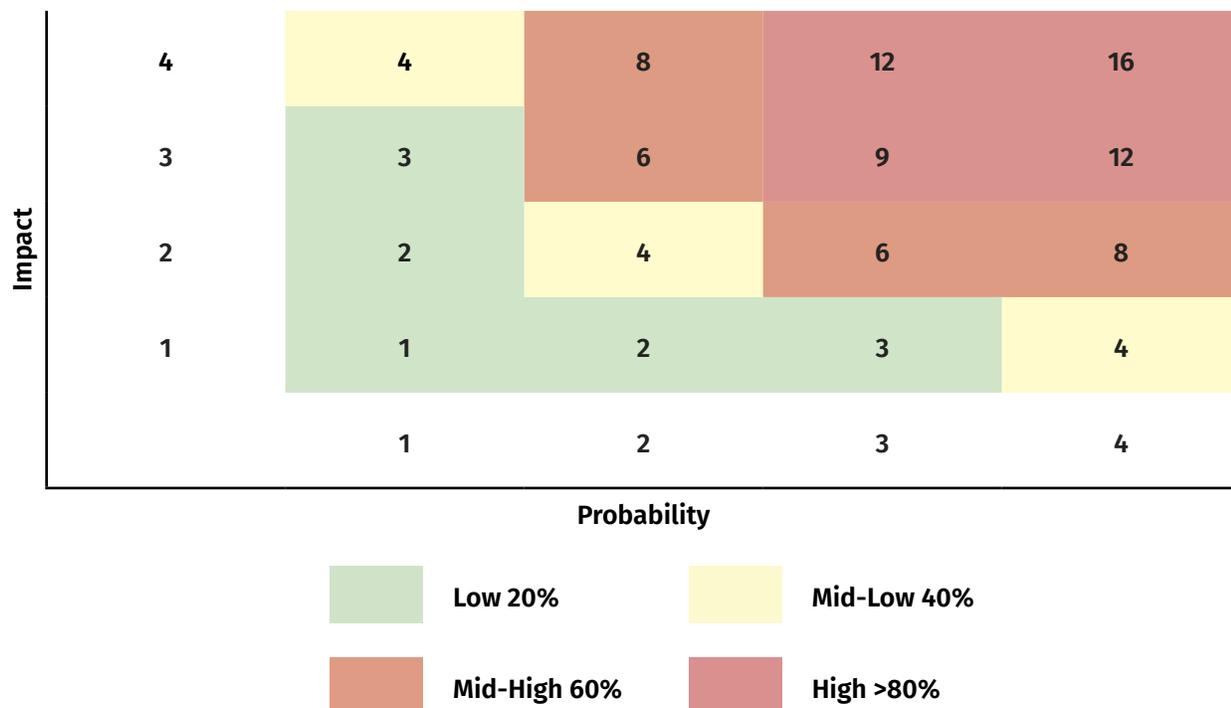
10. El contacto personal permite la solicitud u ofrecimiento de dinero o especies para agilizar el proceso y/o pasar por alto omisiones o irregularidades		
	Puntaje	Justificación y fuentes
Probabilidad de ocurrencia	3	Según encuestas, el 58% da algún tipo de dádiva a cambio de obtener la autorización de zarpe. Según entrevistas, los actores claves tienen que “negociar” con el personal encargado para dar por superado los requisitos que les faltan.
Impacto	4	Según los resultados de las entrevistas, el 63% conoce de casos de corrupción relacionado al trámite de autorización de pesca. Otros informes documentan casos de procesos irregulares de DICAPI relacionados a la pesca. Existen denuncias contra un fiscalizador público y oficiales del gobierno por cobro de dádivas.
Riesgo	12	Medio Alto
Consecuencias		Soborno a la autoridad, mayor informalidad, detenciones de funcionarios presuntamente corruptos.

15. La embarcación puede zarpar con tripulantes adicionales y/o diferentes a los declarados en la solicitud de zarpe.		
	Puntaje	Justificación y fuentes
Probabilidad de ocurrencia	4	Según encuestas, el 82% y 78% no cuentan o solo algunos con libreta de embarque y carnet de pescador artesanal, respectivamente. Según otros informes, no se declaran los pescadores reales que participan de la faena debido a que no se encuentran documentados.
Impacto	4	Incurrir en esta práctica significa cometer un delito contra la fe pública. Puede dar lugar a soborno para evitar denuncias si la autoridad marina lo llega a descubrir.
Riesgo	16	Alto
Consecuencias		Incentivo para no formalizar a los tripulantes, deficiencia en el trabajo de la institución.

En este caso concreto, el equipo local se basó en trabajos anteriores de *Transparency International* sobre minería (véase un ejemplo [aquí](#)) para extraer ideas sobre cómo evaluar los impactos y la probabilidad de que se produzcan. Sin embargo, al final, la evaluación se basó en el juicio del equipo local y de los consultores, altamente competentes y bien familiarizados con el trabajo en pesquerías.

El equipo utilizó un sistema de puntuación de 1 a 4, en el que 1 era el valor más bajo y 4 el de mayor gravedad/probabilidad. Los resultados de estas evaluaciones individuales se multiplicaron a continuación para obtener el nivel de riesgo, clasificado como bajo, medio-bajo, medio-alto y alto (véase **el Gráfico 2**).

Gráfico 2. Mapa de calor



Por último, el equipo combinó esta información en una matriz (véase **el Gráfico 3**) que identificaba la fase del proceso de obtención del permiso de desamarre, la vulnerabilidad, su probabilidad

de ocurrencia e impacto y su grado de riesgo. Esta matriz permitió al equipo formular sus recomendaciones para centrarse en los riesgos de mayor nivel.

Gráfico 3. Matriz de riesgos

N°	Acción	Vulnerabilidad	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo
6	Pedir documentos	La distancia, duración del trámite y/o horarios de atención de la Capitanía de Puerto limita la accesibilidad, prefiriendo pagar sobornos (dinero o pescado) para evitar las sanciones.	3	4	12
8	Pedir documentos	Debido a la informalidad, los armadores, tripulación y/o embarcaciones no tienen documentos completos o vigentes.	4	4	16
10	Completar y verificar documentos	El contacto personal permite la entrega o solicitud de dinero o especies.	3	4	12
15	Autorización	La embarcación puede zarpar con tripulantes adicionales y/o diferentes a los declarados en la solicitud de zarpe.	4	4	16
22	En general	Desconocimiento de los mecanismos de denuncia de hechos irregulares.	3	4	12

C. Resultados y recomendaciones

Supuestos y alcance predeterminado del análisis

La investigación confirmó muchas de las hipótesis iniciales del equipo local sobre los riesgos de corrupción, como el pago de sobornos cuando los pescadores no obtienen el permiso de desembarque y su embarcación es inspeccionada en el mar o en el desembarco. Los resultados del análisis de situación también corroboraron la necesidad real de una herramienta digital para obtener los permisos, que podría reducir los riesgos al disminuir las interacciones humanas y normalizar el proceso.

Al final del análisis, el equipo local reconoció una limitación de su trabajo, y es que el alcance del análisis se limitaba a una región geográfica. Aunque el estudio se realizó en una de las principales regiones pesqueras, la falta de recursos hizo que no se abarcaran otras regiones pesqueras importantes del país. Así pues, no se conocen del todo los problemas a los que se enfrentan los pescadores en esas regiones. El equipo se dio cuenta de que habría sido útil al menos pilotar y validar las preguntas de la entrevista y la encuesta con algunas partes interesadas de las regiones no cubiertas por el análisis para desvelar otras posibles cuestiones, reforzando así sus cuestionarios y encuestas.

Nuevos hallazgos: falta de un proceso normalizado y obstáculos reglamentarios basados en la educación

Al mismo tiempo, el equipo local identificó nuevos aspectos del problema que no formaban parte de sus hipótesis iniciales. Por ejemplo, reconocieron que, aunque existe un proceso legal establecido para obtener los permisos, algunas autoridades locales estaban acostumbradas a solicitar requisitos adicionales a los establecidos por ley. Esta falta de un proceso normalizado incentivó a los propietarios de embarcaciones y a los pescadores a recurrir a intermediarios que sabían cómo desenvolverse en el sistema (por ejemplo, conocían a alguien en la oficina local que facilitaba la expedición, o podían duplicar o falsificar documentos). Como

consecuencia, prevalecían ciertas irregularidades. Por ejemplo, se podía informar que un mismo pescador estaba simultáneamente pescando en dos costas lejanas.

Otra novedad significativa se refiere a los obstáculos para que los pescadores se registren como tales ante las autoridades competentes. El registro exige que los pescadores hayan completado su educación básica (primaria y secundaria), y muy pocos han logrado ese hito. Esto creó una barrera normativa a la formalidad para esos pescadores y, por tanto, una vulnerabilidad en todo el sector de la pesca artesanal/de pequeña escala. En respuesta a esta constatación, el equipo local ha promovido la inclusión de la educación y la formalización de los pescadores en otros proyectos como estrategia crucial para atajar las vulnerabilidades derivadas de la corrupción y cumplir sus objetivos de GRN.

D. ¿Está pensando en utilizar este método? Esto es lo que recomendamos:

Documente los criterios para cada nivel de impacto y probabilidad. Por ejemplo, explique qué circunstancias se utilizaron para determinar que un impacto debía calificarse como 4 en lugar de 3 puede hacer que el análisis sea más sistemático y mejorar las discusiones analíticas.

Asegúrese de incluir un análisis del impacto medioambiental de los procesos burocráticos y de los puntos vulnerables a la corrupción. Esto incentivará a las partes interesadas a interesarse por los hallazgos y mejorará el seguimiento y la evaluación de los programas que utilicen las recomendaciones resultantes.

2. Caso 2 (Asia)

A. Propósito

La gestión forestal comunitaria es de gran importancia para este caso de país, con múltiples comunidades locales encargadas del uso sostenible de los bosques. Sin embargo, a pesar de un marco jurídico sólido y del apoyo de un amplio abanico de partes interesadas, el equipo local sabía que

algunas comunidades no habían sido capaces de implementar y mantener una buena gobernanza. Por ejemplo, el equipo comprobó que los recursos financieros que por ley deberían haberse invertido para beneficiar a los pobres, las mujeres, los grupos tradicionalmente marginados y los pueblos indígenas no llegaban a su destino.

Esta circunstancia implicaba que, en algunas comunidades locales, era necesario reforzar mecanismos de gobernanza como la rendición de cuentas, la igualdad de género, el reparto equitativo de los beneficios y la inclusión social. Así pues, el análisis de situación realizado por el equipo tenía por objeto identificar las deficiencias específicas de gobernanza en las comunidades locales destinatarias, con el fin de fundamentar los esfuerzos de capacitación del equipo.

B. Enfoque e implementación

El equipo local aplicó su evaluación a través de:

1. revisión bibliográfica sobre los mecanismos de gobernanza forestal comunitaria,
2. análisis político y jurídico, y
3. investigación cualitativa.

La **bibliografía revisada** consistió principalmente en artículos de revistas y evaluaciones sobre la gobernanza del desarrollo forestal comunitario. El **análisis jurídico** y el mapeo de las disposiciones legales aplicables incluyeron leyes nacionales, documentos políticos, proyectos de ley y las constituciones y planes operativos forestales de las seis comunidades. La **investigación cualitativa** incluía debates, grupos de discusión y entrevistas tanto con los miembros ejecutivos, como responsables de la gestión de los bosques comunitarios, como con los miembros generales, como titulares de derechos en el régimen de desarrollo forestal comunitario.

Para analizar la información recopilada, el equipo identificó en primer lugar los principios de gobernanza que debían evaluarse (por ejemplo, transparencia, participación, rendición de cuentas,

Estado de derecho). A partir de esos principios generales de gobernanza, el equipo identificó una serie de indicadores que ayudarían a comprender la actuación de cada comunidad local en la gestión de sus bosques. A continuación, mediante métodos participativos, el equipo evaluó los resultados de la gobernanza a través de un sencillo enfoque de “semáforo”, calificando cada indicador de esa comunidad como verde, amarillo o rojo. Una evaluación verde indicaba buenos resultados en el indicador, amarilla representaba algunas acciones positivas para alcanzar el indicador, y roja representaba una laguna o problema importante. **El gráfico 4** contiene un ejemplo extraído de la evaluación de una de las seis comunidades locales seleccionadas.

Gráfico 4. Evaluación de la gobernanza de una sola comunidad local

Criterios de evaluación	Indicadores (Extracto)	Principales lagunas	Desempeño general de la gobernanza	Observaciones
Estado de Derecho	La Constitución y los planes operativos (PO) se revisan y actualizan periódicamente			
	El comité forestal de la comunidad local (CFC) actúa de acuerdo con las leyes y reglamentos	Lo hacen bien, pero los miembros coinciden en que pueden hacerlo mejor		
	Evaluación/valoración de las políticas/objetivos de la gestión del comité forestal	No realizado		
	Objetivos del comité forestal coherentes con las políticas forestales vigentes			
	Asamblea General Anual (AG)			
Transparencia	Audiencia pública y auditoría pública al menos una vez al año			
	Sistema de auditoría financiera interna y externa			
	Documentación actualizada de ingresos/gastos y gestión contable conforme a la contabilidad por partida doble	El CFC lo realiza, pero no de forma sistemática y actualizada y sin contabilidad de doble entrada		
	Libre acceso a la información sobre decisiones, fondos, etc.; las partes interesadas conocen las decisiones tomadas			
	Denuncias de corrupción	No		

Rendición de cuentas	El Comité Ejecutivo tiene funciones y responsabilidades claramente definidas y funciona de conformidad con ellas			
	Mecanismo y disponibilidad de información para consulta/participación y retroalimentación			
	Implementación de los compromisos contraídos durante la audiencia pública/auditoría pública			
Participación	Asistencia de los usuarios a la reunión de constitución/preparación/renovación del PO			
	Los usuarios pueden expresar su opinión en la asamblea general			
	Las voces de los pobres, las mujeres y las minorías étnicas se toman en cuenta a la hora de tomar decisiones			
Capacidad de respuesta	Sistema de control participativo y transparente			
	Implementación de actividades de seguridad social y desarrollo comunitario	Implementación de actividades de desarrollo comunitario, pero escasa atención a la seguridad		
Inclusión y equidad	Clasificación del bienestar revisada cada dos años	No se ha actualizado la clasificación de bienestar y el reparto de beneficios no se ajusta a ella		
	Planes y disposiciones específicos para los más pobres/marginados			Excepto el préstamo desembolsado anteriormente
	La representación de miembros femeninos, marginados y pobres en el CFC se ajusta a las normas y reglamentos			

Eficiencia y eficacia	Métodos de las operaciones forestales llevadas a cabo regularmente, por ejemplo, construcción de líneas de fuego			
	Las actividades de gestión forestal se llevan a cabo de acuerdo con el PO			
	Coordinación funcional con otras partes interesadas (gobierno local, otras FC, agencias)	Antes sí, pero ahora está en declive		
Consenso	Las decisiones se toman por consenso			
	El proceso de consenso es participativo e institucional			
	Los representantes y cargos directivos se eligen por consenso			A veces no hay consenso

Una vez finalizada la evaluación de cada comunidad, el equipo local recopiló los resultados de los distintos principios de gobernanza (véase **el Gráfico 5**) y seleccionó cinco carencias principales para el desarrollo de capacidades de cada comunidad.

Gráfico 5. Rendimiento global de los principios de gobernanza en la gestión forestal comunitaria

Gestión Forestal Comunitaria Local						
Principios de gobernanza	Comunidad #1	Comunidad #2	Comunidad #3	Comunidad #4	Comunidad #5	Comunidad #6
Estado de Derecho						
Transparencia						
Rendición de cuentas						
Participación						
Capacidad de respuesta						
Inclusión y equidad						
Eficiencia y eficacia						
Consenso						

C. Resultados y recomendaciones

Alcance de análisis: reforzar la buena gobernanza

El estudio no se centró en la identificación explícita de pruebas de corrupción. El equipo comprendió que era necesario generar mucha más confianza antes de intentar recopilar datos sobre un tema tan delicado. En cambio, el equipo local se centró en comprender si los mecanismos de gobernanza funcionaban correctamente. Dado que se cree que los mecanismos de buena gobernanza mitigan los riesgos de corrupción, las mejoras en esos mecanismos de gobernanza podrían servir como indicador indirecto de la reducción de las oportunidades de corrupción.

De hecho, el equipo local fue capaz de señalar mecanismos de gobernanza específicos que necesitaban ser reforzados en sus capacitaciones y talleres. Como respuesta a estas formaciones, el equipo local fue testigo de mejoras concretas que aportan pruebas preliminares de que, en última instancia, se reducirán las oportunidades de corrupción. Por ejemplo:

- » Una comunidad decidió sustituir al presidente encargado de la gestión forestal comunitaria tras darse cuenta durante la capacitación de que ciertos recursos financieros no se contabilizaban correctamente
- » Tras los talleres con el equipo del TNRC, alguien de una comunidad capacitada alertó a las autoridades locales sobre el posible uso indebido de fondos procedentes de la venta de madera, y las autoridades empezaron a investigar el caso.
- » Otras comunidades adquirieron conocimientos sobre los requisitos legales, como la consulta previa a los grupos indígenas y la necesidad de mantener registros de las transacciones de venta de madera, que pueden reducir las oportunidades de corrupción.

Este caso ilustra bien una cuestión crítica para cualquier análisis de una situación de corrupción:

¿el problema que estamos viendo es corrupción, o se trata simplemente de falta de capacidad o de una aplicación deficiente de los procesos? Dado que el equipo no evaluó los actos de corrupción, no puede concluir que la corrupción se haya reducido. Pero las mejoras en cuestiones menos delicadas y más accesibles, como la gestión financiera, proporcionan pruebas razonables de que se han reducido las *oportunidades* de corrupción. El trabajo también genera confianza para que el equipo pueda replantearse en el futuro si es necesario y más factible trabajar directamente sobre el problema.

Principales interesados en impulsar el cambio, que trabajan en el tema de la corrupción

Una importante lección aprendida de la aplicación del análisis de situación fue la identificación de las partes interesadas que no estaban dispuestas a participar en el trabajo anti-corrupción y las que sí querían hacerlo. En este caso, la organización asociada que trabajó junto al equipo local se mostró reacia, ya que consideraba que su mandato institucional podía entrar en conflicto con la labor anticorrupción. Incluso algunos miembros del equipo se mostraron reacios a participar al principio del estudio. Consideraron que era un reto trabajar en el ámbito de la corrupción, porque la corrupción está en todas partes, pero no siempre se puede localizar. También consideraron que la corrupción se ha convertido en algo socialmente aceptado, lo que hace más arriesgado denunciarla.

A pesar de estas preocupaciones iniciales, el equipo participó con éxito en el análisis y se sintió capacitado para transferir este tipo de trabajo a otras áreas de su programación. El equipo también se dio cuenta de que es posible hablar de la corrupción y ahora se sienten cómodos discutiéndolo. Aunque la corrupción no podía debatirse abiertamente con partes interesadas concretas, lo que requería indicadores indirectos y términos como “transparencia” y “vulnerabilidades”, el equipo descubrió que otros estaban más dispuestos a hablar de ella. En concreto, el

equipo local descubrió que los jóvenes están muy dispuestos a participar en la lucha contra la corrupción. Por ello, el equipo desarrolló nuevas actividades para organizar y apoyar a los jóvenes (por ejemplo, docentes y estudiantes) con el fin de exigir responsabilidades a la gestión forestal comunitaria.

D. ¿Está pensando en utilizar este método? Esto es lo que recomendamos.

Para estandarizar mejor el análisis y la comparación de casos, los futuros profesionales podrían plantearse establecer criterios más objetivos para puntuar los indicadores verde, amarillo y rojo. Por ejemplo, el indicador *“los usuarios se sienten libres de expresar sus opiniones en la asamblea general”* podría utilizar paréntesis para los encuestados: menos del 40% de los encuestados está de acuerdo, entre el 40% y el 80% está de acuerdo, más del 80% de los encuestados está de acuerdo. En el caso de los mecanismos de rendición de cuentas, la participación pública o las auditorías de terceros, la puntuación podría basarse en la frecuencia: una vez al año, cada 6 meses o disponible todo el año.

Al igual que en el caso anterior, el análisis también puede complementarse incluyendo más referencias a las repercusiones medioambientales de la corrupción o de los mecanismos de mala gobernanza. Aunque algunos de estos impactos pueden inferirse, una descripción explícita del problema puede ayudar a concienciar a otras partes interesadas de la importancia de los mecanismos de gobernanza. También puede ayudar a supervisar y evaluar los proyectos.

Por último, este análisis se ha realizado principalmente a través de medios virtuales. El equipo señaló que el hecho de no haber podido acudir personalmente a las comunidades locales puede haber limitado sus conclusiones. La recogida de datos en persona también facilitaría la divulgación a otras partes interesadas, como el sector privado.

La inclusión del sector privado en el análisis podría haber aportado información sobre cómo se conciben y funcionan las operaciones forestales comunitarias locales. Por ejemplo, se suele contratar a contratistas independientes para que redacten los documentos de constitución y obtengan todos los permisos y aprobaciones necesarios; podrían haber proporcionado información sobre los asuntos que suelen plantear los ejecutivos en esta fase. Del mismo modo, incluir a los compradores de madera podría haber ofrecido capas adicionales de información sobre cómo se gestionan las negociaciones y las ventas de madera (por ejemplo, si hay pagos no registrados), que era una de las principales preocupaciones para este caso concreto.

3. Caso 3 (Europa)

A. Propósito

Aunque este país se ha fijado objetivos medioambientales para aumentar el número y el tamaño de las zonas protegidas en los dos últimos años, su consecución se ha retrasado. Paralelamente, ha experimentado un aumento considerable de los proyectos de infraestructuras, a menudo aprobados violando las políticas medioambientales. El equipo local, a través de su trabajo previo de conservación, pudo identificar que un factor determinante para facilitar estos proyectos de infraestructuras, y los impactos ambientales que a menudo conllevaban, era el proceso de ordenación del territorio. Los procesos de ordenación del territorio abarcan grandes áreas en las que más tarde es posible desarrollar proyectos individuales concretos que pueden generar impactos ambientales.

El equipo también detectó que había poca supervisión ciudadana del proceso de ordenación territorial. Esta situación implicaba que, a menudo, los ciudadanos no conocían el uso del suelo aprobado hasta que había concluido el proceso de ordenación territorial, lo que dificultaba aún más la prevención de los daños medioambientales. Además, la falta de supervisión ciudadana,

especialmente en proyectos de infraestructura que implican grandes cantidades de dinero e impactos potenciales igualmente grandes, es un [riesgo importante de corrupción](#). De ahí que el equipo local decidiera centrar su proyecto piloto en este tema. Determinaron que necesitaban un análisis de situación como primer paso, para comprender a fondo el proceso legal de ordenación del territorio e identificar las etapas en las que podría promoverse la participación pública.

B. Enfoque e implementación

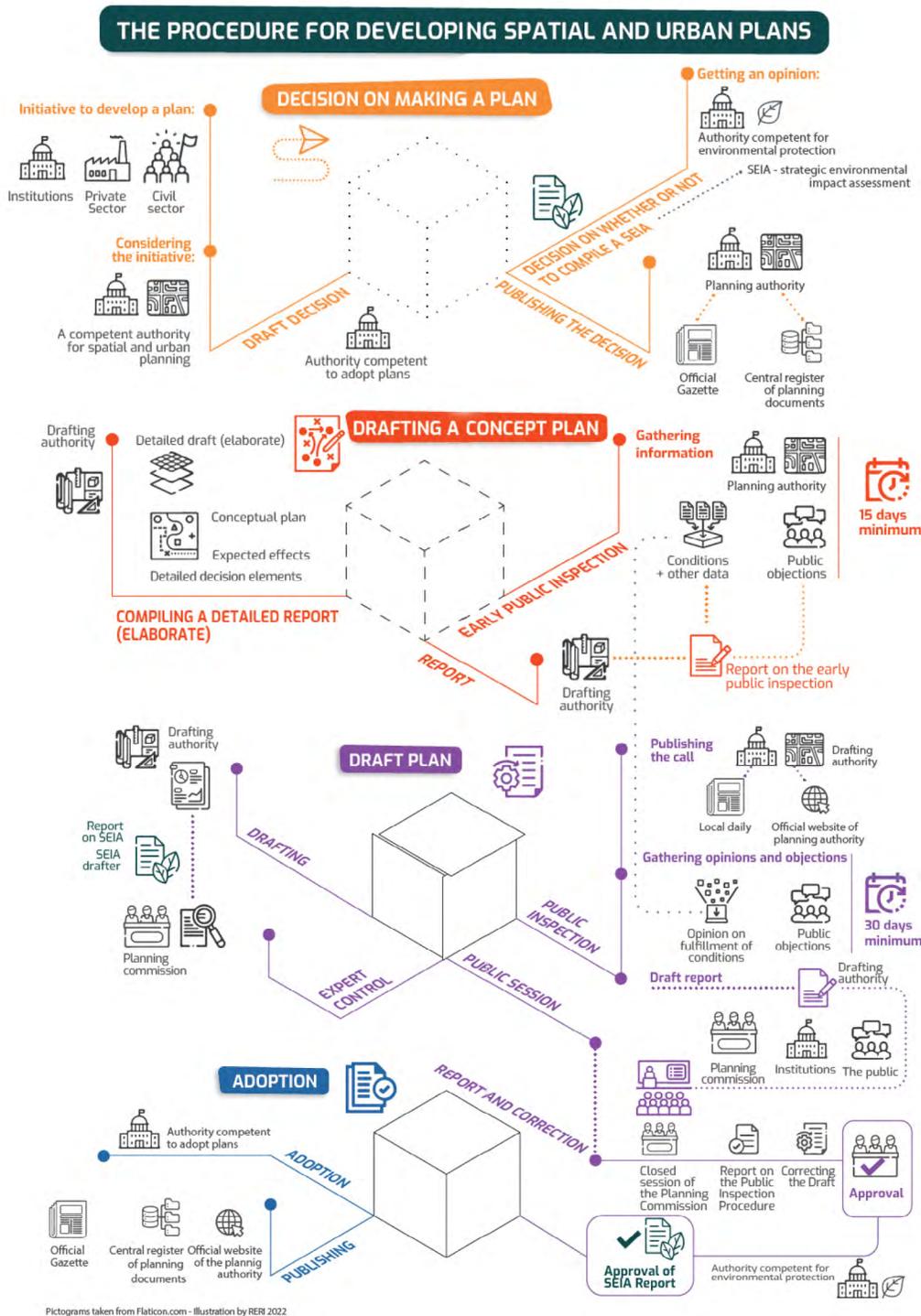
El principal enfoque utilizado para este caso fue un análisis del marco jurídico (similar a un [análisis institucional](#)), complementado con consultas públicas y a las principales partes interesadas. El análisis del marco jurídico **trazó el proceso legal de creación y adopción de planes territoriales y urbanos**. El análisis de situación también pretendía **comprender las relaciones de poder entre los responsables de la toma de** decisiones y, a diferencia de los dos análisis anteriores, **identificar ejemplos concretos de irregularidades en la ordenación del** territorio. Comprender las relaciones de poder era fundamental para identificar cualquier riesgo de corrupción, ya que el equipo sospechaba que personas poderosas podían influir en los procesos de ordenación territorial para obtener beneficios personales.

El equipo se asoció con una organización consultora con importantes conocimientos medioambientales y jurídicos. Para el análisis jurídico, el consultor revisó diversas disposiciones legales y tratados internacionales y trazó un mapa del proceso y las partes interesadas implicadas en la adopción de planes territoriales y urbanos a escala nacional, regional y local (véase el Mapa 1). En cada etapa del proceso, el consultor identificó cualquier debilidad o contradicción, como el riesgo de corrupción asociado a los poderes discrecionales de algunos funcionarios públicos. En determinadas circunstancias, estos funcionarios pueden pasar por alto las disposiciones de protección del medio ambiente para aprobar planes de proyectos de

“importancia estratégica para el país” (por ejemplo, autopistas), lo que representa un riesgo de corrupción (por ejemplo, tráfico de influencias).

Una vez concluido el análisis jurídico, el consultor tomó muestras de diez zonas protegidas para registrar cualquier problema crítico o ilegalidad que amenazara su valor medioambiental fundamental y su estatus jurídico. De hecho, el consultor detectó algunas irregularidades y señaló cuatro casos concretos en los que podría intervenir ante las autoridades administrativas para intentar frenar nuevos daños medioambientales. Del mismo modo, el equipo local realizó una convocatoria abierta en las redes sociales para casos de corrupción relacionados con la ordenación del territorio. En esta convocatoria abierta se pedía a los ciudadanos que denunciaran casos de corrupción en sus comunidades locales, y estas denuncias se trasladaban a la organización consultora para que emprendiera acciones legales.

Map 1. Legal process for spatial and urban plans



Además, el equipo local organizó una reunión inicial con otras grandes organizaciones altamente calificadas en ordenación del territorio. En esta reunión, discutieron el análisis jurídico y el alcance del proyecto global, debatieron los temas que faltaban y cómo debía abordarse la corrupción, y ofrecieron sugerencias para centrar la investigación del equipo local. El equipo local consideró que esta reunión era esencial para validar sus conclusiones y preparar la segunda fase del proyecto, que incluía talleres de formación e identificación de las partes interesadas con organizaciones locales más pequeñas.

C. Resultados y recomendaciones

Alcance del análisis: mapeo jurídico y obstáculos a la supervisión ciudadana

El equipo local informó de que su principal objetivo, comprender el proceso legal necesario para adoptar planes territoriales y urbanos, se había alcanzado. Sin embargo, el objetivo de identificar las relaciones de poder de los responsables implicados en la ordenación del territorio sólo se alcanzó parcialmente, dado el alto grado de centralización de las decisiones. El hecho de que estas decisiones se tomen a altos niveles de gobierno (por ejemplo, a nivel ministerial) supone un obstáculo adicional para que las organizaciones más pequeñas o los ciudadanos individuales participen en el proceso de ordenación territorial.

Gracias a sus esfuerzos, el equipo local pudo identificar otras dificultades en el proceso de ordenación territorial relacionadas con la supervisión ciudadana y el acceso a la información pública. En un caso, las instalaciones turísticas y los proyectos de infraestructuras entraban en conflicto con un parque nacional a punto de ser declarado, pero el equipo local fue la única organización de la sociedad civil que presentó objeciones. En otro caso, el equipo tuvo que superar varias barreras para acceder a la información sobre un plan pendiente que, según la ley, debería haber estado a disposición del público. Una vez que el equipo hubo conseguido todos los documentos necesarios, sólo les quedaba un día para presentar sus objeciones. Tales circunstancias hacen casi imposible que las organizaciones más pequeñas y menos especializadas participen en estos procesos de forma activa y eficaz.

Conclusiones productivas: necesidad de un enfoque sistemático, creación de nuevas conexiones

El análisis identificó nuevas necesidades y vías de trabajo que el equipo no había considerado al inicio del estudio. Uno de los resultados más importantes fue la necesidad de un abordaje sistemático en

materia de corrupción y ordenación del territorio. El equipo adopta ahora una perspectiva sistemática y “preventiva” de la protección de las zonas protegidas; ahora participa en los procesos de ordenación territorial para evitar que se produzcan daños ambientales, en lugar de tener que reaccionar e impugnar planes o proyectos una vez aprobados.

Como otro ejemplo, el equipo se dio cuenta de la necesidad de entablar relaciones con y entre funcionarios gubernamentales dispuestos a cumplir con su deber de compartir información pública sobre planes de ordenación territorial. Desde entonces, el equipo local ha podido identificar a algunos de esos paladines gubernamentales de la apertura que podrían ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a navegar por este proceso legal tan complejo. El equipo llegó asimismo a la conclusión de que la participación pública en la ordenación territorial es tan compleja que a una sola organización de la sociedad civil le resultaría difícil hacer frente a los procesos. Por ello, identificaron la necesidad de un grupo de expertos y entidades aliadas dispuestos a colaborar en este tipo de empresa e incorporaron el enfoque sistemático a su coordinación de este grupo.

Transferencia de conocimientos

La asociación con la organización consultora experta dio lugar a una importante transferencia de conocimientos al equipo local. El equipo se siente más cómodo navegando por el proceso legal de ordenación territorial y es capaz de identificar los puntos clave de intervención. También son capaces de identificar mejor el tipo de apoyo que necesitan de otras organizaciones (por ejemplo, asesoramiento jurídico) para participar activamente en las consultas sobre planificación territorial que podrían afectar negativamente a las áreas protegidas.

Más allá del equipo local, otro resultado crucial de este estudio es la guía resultante para las organizaciones locales. La guía permite a estas otras organizaciones participar en los procesos de ordenación territorial, aunque no sean expertos y

no conozcan todos los tecnicismos jurídicos. Este valioso informe proporciona tanto orientación técnica (por ejemplo, cómo impugnar decisiones administrativas) como táctica (por ejemplo, mantener la objetividad y la no confrontación).

Recomendaciones dinámicas

Dado el enfoque por etapas de este análisis, las recomendaciones se elaboraron en distintos momentos del proceso. El análisis jurídico generó algunas recomendaciones iniciales que posteriormente se perfeccionaron, ajustaron o mejoraron durante la reunión inicial y los cursos de capacitación.

Sin embargo, lo más destacado de este caso es cómo el análisis de situación se ha convertido en una especie de organismo vivo, en el que el equipo local interactúa constantemente con otras partes interesadas para mejorar la participación ciudadana en la ordenación del territorio y cerrar las brechas de la corrupción. Como consecuencia de esta dinámica, el equipo del TNRC no dispone de una lista exhaustiva y fija de recomendaciones. En su lugar, han identificado los problemas que deben abordarse y están encontrando progresivamente nuevas vías para trabajar en ellos con la ayuda de sus socios recién adquiridos.

D. ¿Está pensando en utilizar este método? Esto es lo que recomendamos:

El equipo local identificó muy acertadamente que el hecho de no entrevistar a funcionarios públicos dejaba una laguna importante en su análisis. Estas entrevistas no se incluyeron en parte debido a la dificultad de obtener entrevistas formales, pero el equipo local informó de que incluso las entrevistas informales habrían sido útiles para comprender las perspectivas de los funcionarios sobre el problema de la ordenación territorial. Estas entrevistas también podrían haber sido beneficiosas para triangular la exactitud de la evaluación del equipo local y mitigar cualquier sesgo. Involucrar a los funcionarios públicos desde el principio, siempre que sea posible, también aumenta las posibilidades de que el trabajo sea aceptado a largo plazo.

Aunque el equipo logró algunos avances en la comprensión de las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones, reconoció que la falta de un conocimiento más profundo de estas relaciones constituía una laguna. Esto podría haberse mitigado en cierta medida incluyendo entrevistas con un espectro más amplio de partes interesadas (por ejemplo, académicos, sector privado, abogados) e incluyendo este tema específico como parte de las reuniones de validación y las capacitaciones.

Acerca del Proyecto Targeting Natural Resource Corruption

El proyecto Targeting Natural Resource Corruption (TNRC) está enfocado en mejorar los resultados en la protección de la biodiversidad ayudando a profesionales a responder las amenazas presentadas por la corrupción que afecta la vida silvestre, pesquerías, y los bosques. TNRC aprovecha el conocimiento existente, genera nueva evidencia, y apoya políticas y prácticas innovadoras para generar programas anticorrupción más efectivos. Obtenga más información en tnrcproject.org.

Aviso Legal

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El contenido es la responsabilidad del autor y no refleja necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el gobierno de los Estados Unidos o los miembros individuales del consorcio TNRC.

WWF® y ©1986 Logotipo del Panda son propiedad intelectual de WWF. Todos los derechos reservados.

