

GUIAS SOBRE BUENA GO- BERNANZA

No. 03

Políticas y organismos de
lucha contra la corrupción



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

CENTRO DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR DE DEFENSA

El Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS, por sus siglas en inglés) trabaja para promover la integridad, las medidas anticorrupción y la buena gobernanza en el sector de defensa. En colaboración con socios noruegos e internacionales, el centro tiene como objetivo el desarrollo de competencias, el fomento de la concienciación y la oferta de medios concretos para reducir las posibilidades de que se produzcan casos de corrupción. El CIDS fue fundado en 2012 por el Ministerio de Defensa de Noruega.

Las opiniones expresadas en este folleto son las de los autores y no representan necesariamente el punto de vista del Ministerio de Defensa de Noruega ni deben atribuirse a este.

SOBRE EL AUTOR

Francisco Cardona es un experto internacional asociado del CIDS. Cardona es un reconocido experto cuyo trabajo se centra en el diseño y evaluación de reformas en el ámbito de la función y administración públicas, la justicia y el derecho administrativos, las políticas anticorrupción y el desarrollo institucional. Su experiencia incluye desde el trabajo que ha realizado en España (su país de origen), donde desarrolló su carrera en la función pública, hasta su labor en organizaciones internacionales como la OCDE (el Programa SIGMA), en las que ha trabajado durante 15 años como analista superior de políticas en el ámbito de la gobernanza pública. En el ámbito del programa SIGMA, ha asesorado a 25 países en transición y en desarrollo en Europa Oriental, África, y la región de América Latina y el Caribe. Es abogado de formación (Universidad de Valencia, 1976) y cuenta con varios másteres en administración pública.

PRÓLOGO

Guías sobre buena gobernanza

Las *Guías sobre buena gobernanza* son una serie de folletos breves. Cada uno de ellos trata sobre un tema determinado, importante para la buena gobernanza en el sector de la defensa. El formato se ha diseñado para que sea fácil de leer, aunque sin simplificar en exceso temas que son de carácter polifacético y, en algunos casos, técnicos. Sin embargo, las guías han sido elaboradas para personal no especialista y no requieren contar con formación o experiencia profesional en un campo específico. Pueden ser leídas por personas interesadas en saber más sobre uno o varios temas relacionados directamente con la buena gobernanza en el sector de la defensa (o, en general, en el sector público). También pueden usarse con fines educativos.

El Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS) es un centro de competencias del Ministerio de Defensa de Noruega que desempeña un papel activo en el programa Generar Integridad de la OTAN. Su mandato incluye la realización de proyectos y cursos, así como el desarrollo de competencias y capacidades, tanto a nivel nacional como internacional. El motivo para promover la integridad de forma sistemática es que permite

reducir las posibilidades de que se produzcan casos de corrupción y otros comportamientos deshonestos, al mismo tiempo que mejora la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de definir las condiciones necesarias para la buena gobernanza dentro de un marco de democracia y Estado de derecho. Para este fin, resulta esencial contar con funcionarios públicos íntegros a nivel personal y profesional, así como con unos elevados estándares éticos.

La guía *Políticas y organismos de lucha contra la corrupción* es una obra de Francisco Cardona y ha sido editada por Ingrid Busterud. Quiero darles las gracias por un trabajo tan inspirador.

Cualquier comentario o respuesta relativos a las Guías sobre buena gobernanza son siempre bienvenidos y pueden dirigirse a cids@ifs.mil.no. Puede obtener más información sobre el CIDS en www.cids.no. Bård Bredrup Knudsen



Bård Bredrup Knudsen
Director

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
¿QUÉ ES UN ORGANISMO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?.....	4
FUNCIONES, PODERES Y RESPONSABILIDAD.....	5
FACTORES DE ÉXITO	7
TIPOLOGÍA Y MODELOS DE OCC	13
EL DILEMA ENTRE LA REPRESIÓN Y LA PREVENCIÓN	18
ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN.....	21
CONCLUSIONES.....	24

Introducción

La corrupción es un síntoma de males más profundos en una sociedad y de problemas de gobernanza no resueltos que se derivan de deficiencias en el proceso de construcción de un Estado eficaz y responsable.¹ Esta refleja la fragilidad de las instituciones de gobierno, los fallos de las élites políticas en la gestión de los recursos del Estado y, si la corrupción es sistémica, también puede suponer una amenaza grave para la seguridad de un país. Las mismas flaquezas institucionales que propician la corrupción también pueden afectar negativamente a la seguridad nacional e internacional. La corrupción entraña un elevado coste económico para las arcas del Estado y representa un enorme obstáculo para el desarrollo económico. Tiene efectos perniciosos en el tejido social. La corrupción mina la confianza social en las instituciones públicas y en los Gobiernos.

Este documento trata sobre la institucionalización de las políticas anticorrupción a través de órganos u organismos especializados en la lucha contra la corrupción. Este tipo de organizaciones han proliferado a lo largo de los últimos años en muchos países, principalmente bajo la influencia de las organizaciones y tratados internacionales, como instrumentos para prevenir la corrupción y luchar contra ella. Un recuento reciente sitúa el número de organismos de lucha contra la corrupción (OCC) en torno a los cien a nivel mundial. El acuerdo internacional más influyente sobre los OCC sigue siendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003.

1 OCDE, 2007: "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action", París: Ediciones de CAD-OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

¿Qué es un organismo de lucha contra la corrupción?

Un organismo de lucha contra la corrupción (OCC) puede definirse como una institución independiente, alejada de las instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo, cuya función principal es coordinar todas las actividades orientadas a la puesta en marcha de la estrategia anticorrupción de un país, y dar a conocer información para redefinir y mejorar dicha estrategia. El diseño del OCC y el lugar que ocupa en la estructura general de gobierno son decisivos tanto para preservar su autonomía profesional e independencia institucional como para garantizar la rendición de cuentas profesional y la evaluación del organismo a lo largo del tiempo. Las deficiencias en su diseño, así como los fallos en su funcionamiento, pueden provocar que un OCC carezca de trascendencia.

Esta es una de las numerosas definiciones que existen. No obstante, los dos elementos principales, es decir, las funciones (competencias) y la posición (y, por tanto, la estructura de rendición de cuentas) son los dos parámetros que fundamentan las distintas definiciones de OCC y diversos modelos nacionales. Según veremos, atendiendo a sus funciones, jurisdicción y líneas de rendición de cuentas constituidas, existen varios modelos de OCC en diferentes países.²

² OCDE, 2013: "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". París: Ediciones de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

Funciones, poderes y responsabilidad

Las principales funciones que suelen atribuirse a los organismos de lucha contra la corrupción son:

1. Proponer políticas de lucha contra la corrupción;
2. Coordinar, supervisar y crear conocimiento mediante la investigación sobre la corrupción;
3. Prevenir la corrupción;
4. Fomentar la concienciación y la educación sobre la corrupción;
5. Investigar posibles casos de corrupción;
6. Procesar delitos de corrupción.

Estas funciones se combinan de diversos modos en distintos países. Algunos OCC hacen hincapié en las funciones preventivas en lugar de investigar y procesar delitos de corrupción. Otras actúan en sentido contrario. Por lo general, las funciones de un OCC consisten en desarrollar y coordinar estrategias y planes de acción contra la corrupción, supervisar y coordinar su ejecución, y evaluar la eficiencia y

eficacia de las medidas anticorrupción. Las investigaciones sobre hechos de corrupción permiten conocer el alcance de la corrupción en un país y los sectores que se encuentran más expuestos a ella. Los OCC son ejes centrales en la cooperación internacional y el intercambio de experiencias sobre políticas y prácticas de lucha contra corrupción.

La prevención de la corrupción es una responsabilidad fundamental que suele atribuirse a los OCC. La prevención de la corrupción es una tarea intrincada. Por lo general, comprende muchas medidas o un conjunto de acciones simultáneas o secuenciadas que deben ser coordinadas con cautela para garantizar su coherencia y eficacia. Entre dichas medidas, se encuentran la promoción y protección de la integridad de los funcionarios, incluidos el Poder Judicial y las personas implicadas en la financiación de los partidos políticos. La protección de la integridad puede incluir la gestión del régimen de conflicto de interés, en particular mediante el control sistemático del cumplimiento normativo y el mantenimiento de registros de declaraciones patrimoniales y de los intereses de los cargos públicos, inclusive los cargos electos. Las políticas de prevención también pueden incluir evaluaciones

en profundidad de determinados sectores o actividades, como la contratación pública, los procedimientos administrativos, el acceso a información de interés público o la evaluación de riesgos de corrupción en el sector privado.

Fomentar la concienciación y la educación sobre este fenómeno consiste, ante todo, en promover la integridad, lo que incluye el desarrollo de actividades de capacitación y educación dirigidas a sectores o grupos sociales específicos. También puede comportar el establecimiento de alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

La investigación de casos de corrupción puede suponer una actividad más problemática para un OCC, ya que las investigaciones penales normalmente son competencia de la Policía, los jueces de instrucción o el Ministerio Fiscal. La investigación y el escrutinio de las decisiones del personal al servicio de la Administración pública y de su gestión de los fondos públicos suelen confiarse a interventores internos y auditores externos. Un OCC dotado de poderes de investigación puede antagonizar con estos órganos, y puede resultar en interminables conflictos de funciones y responsabilidades. No existe consenso sobre si un OCC debe tener poderes para intervenir en los ámbitos de la Policía, los fiscales o los auditores de cuentas. Sin embargo, algunos OCC ejercen poderes de investigación en determinadas áreas (p. ej., cuando emprenden investigaciones preliminares en casos de quejas de ciudadanos o denuncias de irregularidades por parte del personal de una institución pública, para valorar si se trata de un caso penal antes de remitir el expediente a la Fiscalía).

Procesar los delitos de corrupción también es problemático si la tarea se encomienda a los OCC, ya que, en principio, la defensa del interés público en un proceso penal es responsabilidad de la Fiscalía de Estado. Las víctimas de delitos también tienen el derecho de ejercer acciones judiciales, y no está claro que la concesión de derechos a un OCC en un proceso penal genere un valor añadido. Por otra parte, la intervención de un OCC puede ser útil para presentar la acusación contra una persona presuntamente corrupta cuando la Fiscalía decide desestimar el expediente debido a una investigación insuficiente.

Factores de éxito

Las normas relativas a los OCC, establecidas con arreglo a convenciones internacionales, sobre todo la CNUCC (artículo 6) y el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa (artículo 20), son:

- Independencia;
- Especialización;
- Conocimiento técnico;
- Recursos adecuados y dotación de personal.

La independencia es variable. Un OCC puede gozar de un grado muy alto de independencia o disponer de un grado más bajo según las funciones que se le asignen. La independencia se refiere a la capacidad de decidir y actuar de manera imparcial y en ausencia de influencias externas, sobre todo cuando se trata de actividades de investigación. Lo anterior se traduce, entre otras cosas, en la protección contra las interferencias políticas y las presiones improcedentes de todo tipo. Por consiguiente, la independencia es un valor que no puede lograrse si la voluntad política para combatir la corrupción es escasa o nula. Si la principal responsabilidad del OCC es educar, concienciar o cumplir con un número limitado de responsabilidades de prevención, el grado de independencia

necesario al margen de la autonomía profesional general de la función pública será más bien bajo. Otro tanto ocurre con las funciones de análisis y recomendación en materia de políticas. Cuando las funciones se orientan más hacia la investigación y la aplicación de la ley, el grado de independencia necesario es mayor.

La especialización hace referencia a que la legislación haya definido un mandato objetivo específico para el organismo y que el personal esté especializado en la materia. El personal en su conjunto debe reunir todas las competencias necesarias para que el OCC ejerza su mandato o cumpla con su misión. La especialización es, ante todo, un requisito del Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa (artículo 20). Los órganos encargados de la aplicación de la ley, como la Fiscalía Anticorrupción, son ilustrativos a este respecto. En los países desarrollados, la especialización generalmente queda garantizada al asignar tareas vinculadas a la lucha contra la corrupción al personal o unidades existentes dentro de los órganos encargados de la aplicación de la ley. En los países en desarrollo y países en transición, donde la corrupción es grave y la implicación de donantes está más extendida, la tónica ha sido establecer órganos de lucha contra la corrupción

independientes para garantizar así una mejor especialización.

En general, para que tengan cierto éxito, los órganos especializados en la lucha contra la corrupción cuya finalidad es combatirla activamente, en particular las instancias de la Fiscalía especializadas en delitos de corrupción requieren al menos las siguientes capacidades: en primer lugar, deben especializarse y ocuparse de los actos delictivos graves, y dejar la corrupción a pequeña escala en manos de oficinas ordinarias de la Fiscalía. En segundo lugar, los OCC deberían trabajar en estrecha colaboración con una unidad policial altamente especializada en delitos complejos de índole económica y financiera, y tener acceso a conocimientos técnicos pertinentes y de distintos géneros, en particular auditores y otros perfiles profesionales de los Ministerios de Finanzas y entidades fiscalizadoras, así como especialistas en tecnologías de la información. En tercer lugar, los jueces han de tener un grado de especialización equivalente al de los fiscales. En cuarto lugar, la jurisdicción del OCC, así como la de los jueces especializados, debe ser nacional y abarcar todo el territorio, sin restricciones. En quinto lugar, la descripción de los delitos relacionados con la corrupción en el código penal debe ser clara e inequívoca (véase a continuación) y la legislación sobre los procedimientos en causas penales debe ser coherente. En sexto lugar, la estructura de rendición de cuentas de los fiscales especializados en delitos de corrupción, desde el nivel más bajo hasta el fiscal general, debe ser clara y eficaz en la práctica. La independencia profesional de los fiscales también debe estar suficientemente protegida por la legislación. Por último, son indispensables las capacidades de investigación y los medios eficaces para recabar pruebas mediante investigaciones encubiertas, escuchas telefónicas, acceso a cuentas bancarias y medidas adecuadas para la protección de testigos.

Aunque estas son las normas internacionales en las que se sustenta el éxito de los OCC, la sostenibilidad de estas instituciones no está garantizada en ningún caso. Muchos países encuentran serias dificultades para cumplir con las normas internacionales por razones políticas o de otra índole. La prevención y el control de la corrupción son procesos de políticas gubernamentales y no gubernamentales basados en un alto grado de competencia, cuyo objetivo es frenar la incidencia y el alcance de la corrupción. Estos procesos deben basarse en una combinación de principios e instrumentos rectores y hacer uso de ellos. Los esfuerzos orientados a aumentar la eficacia del control de la corrupción requieren una compleja combinación de enfoques preventivos y represivos, de incentivos y restricciones, de normas de integridad impuestas tanto a nivel interno como externo, de medidas de carácter procesal, institucional, estructural y educativo, de mecanismos de control interrelacionados, así como de leyes aplicables, principios éticos y directrices morales.

Las organizaciones internacionales públicas o privadas que establecen las normas se han esforzado por simplificar y armonizar estos principios e instrumentos con el fin de crear sinergias entre las fronteras de Europa y todo el mundo. A pesar de ello, para que todos los elementos mencionados funcionen como un sistema de integridad eficaz, es necesaria una buena dosis de voluntad política nacional y compromiso gubernamental. Como es habitual, un liderazgo competente y comprometido al frente de la organización es fundamental.

El fundamento inicial para la creación de un OCC podría determinar su futuro éxito. Existen numerosas razones por las que un Gobierno decide crear un OCC. Un número significativo de países, que por lo general no son miembros

de la OCDE, han creado OCC a raíz de presiones nacionales e internacionales para que apliquen el artículo 6 de la CNUCC.

Artículo 6 de la CNUCC: órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:
 - (a) la aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;
 - (b) el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.
2. Cada Estado Parte concederá al órgano o los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su sistema jurídico, para que el órgano o los órganos puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y libre de influencias indebidas.
3. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.
4. Cada Estado Parte comunicará al secretario general de las Naciones Unidas el nombre

y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

La aplicación de la citada disposición de la CNUCC puede tener diversas motivaciones, como la necesidad que tiene un gobierno de responder a los escándalos de corrupción, a las crisis de confianza en las instituciones públicas o a la pérdida de confianza pública en la clase política.

Sea cual sea la situación, es importante que el esfuerzo de lucha contra la corrupción se contemple en el contexto más amplio de la gobernanza (incluida la reforma de la gobernanza), y que la responsabilidad de la reforma recaiga en manos de quienes tienen la legitimidad y la capacidad de decisión para gestionar un proceso de fortalecimiento del marco de integridad pública. Esta legitimidad solo puede ser garantizada por representantes políticos elegidos por los votantes. Es muy difícil, sobre todo para observadores extranjeros, identificar estrategias o procesos de reforma viables desde el punto de vista político, mientras que para los Gobiernos nacionales la dificultad radica en el riesgo de perder el apoyo de empresarios influyentes con negocios locales, políticos o redes criminales que forman el reducto de corrupción más importante y poderoso, y tienen intereses particulares en preservar el statu quo.

Aunque el Gobierno sea el máximo responsable de las políticas anticorrupción, la reforma sistémica de lucha contra la corrupción aboga por un enfoque global e inclusivo del proceso legislativo y de la aplicación de la ley. Las prácticas de consulta a múltiples partes interesadas con el objetivo de contribuir a la redacción de la legislación son decisivas para su éxito. El contexto es importante, lo que significa que, según el país, serán necesarias

una serie de políticas distintas y combinaciones jurídico-institucionales adaptadas a cada situación. Los reformadores deberían comprender que las diversas cuestiones que preocupan en el ámbito de la gobernanza pública, como el desarrollo de capacidades y competencias, las dificultades de coordinación, la orientación a los resultados, la participación pública, o la confianza institucional, entre otras, también forman parte del esfuerzo de lucha contra la corrupción y deben abordarse de forma sistemática.

El éxito también depende de las expectativas depositadas en un OCC desde su creación. De manera más específica, un OCC no puede sustituir a un Gobierno incompetente o corrupto ni remediar sus fallos. Un OCC no puede compensar, por sí solo, la falta de credibilidad de otras instituciones, sobre todo del Gobierno, la Administración pública y el Poder Judicial. Según apunta Unsworth, la corrupción se considera cada vez más un resultado de la mala gobernanza y los esfuerzos para combatirla siguen centrándose sobremanera en modelos institucionales en lugar de en procesos políticos.³ Las expectativas sobredimensionadas respecto a un OCC sin introducir reformas para mejorar la gobernanza general de un país, y en particular los procesos políticos de una sociedad, son erróneas y pueden resultar contraproducentes.

Los procesos de interacción entre un OCC y su entorno político también constituyen un factor de éxito. A propósito de esto, el caso del OCC portugués (Alta Autoridade Contra a Corrupção) resulta ilustrativo. De acuerdo con de Sousa, el final del OCC portugués no estuvo relacionado con su rendimiento objetivo, que gozaba de buena reputación, sino con las tensiones entre el organismo y

la clase política.⁴ El trabajo del organismo solía desafiar los intereses de los políticos. El organismo portugués fue posiblemente el primer OCC que se creó en Occidente. Fue fundado en 1983 por decreto gubernamental en el marco de un esfuerzo político para minimizar el descontento público con las políticas partidistas en las que primaba el enchufismo. No se pretendía que investigara la corrupción en el seno de los partidos políticos. En 1986 obtuvo poderes de investigación y empezó a abrirse camino y amenazar los intereses del sistema político. El organismo fue disuelto, sin un debate previo sobre su rendimiento, por ley del Parlamento en 1992, justo cuando otros países occidentales consideraban la creación de organismos de lucha contra la corrupción.

A partir de la literatura existente sobre los factores de éxito, Johnsen et al. distinguen los siguientes cinco factores:

1. Factores contextuales: el grado de éxito de un OCC debe contemplarse dentro de su contexto. Las culturas organizativas, los niveles de desarrollo nacional y la estabilidad política configuran el entorno que rodea a estos órganos. Resulta prácticamente inimaginable que un OCC tenga un funcionamiento adecuado en un país con graves problemas de gobernanza.
2. Marco jurídico y factores políticos: los OCC topan con diversas limitaciones a su mandato a consecuencia de las decisiones políticas que se toman durante el proceso legislativo, que pueden determinar su naturaleza jurídica, posición institucional, poderes especiales, división de competencias e intercambio de información, autonomía financiera, procedimientos para

3 Unsworth, Sue. 2007: "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. Disponible en: <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

4 De Sousa, Luís. 2009: "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". EUI Working Paper RSCAS 2009/9. Disponible en: <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

presentar informes, etc. Conforme a sus estatutos, todos los OCC son, en cierta medida, independientes. En la práctica, sin embargo, el grado de autonomía operativa varía significativamente de un organismo a otro. En muchos casos, la independencia operativa y financiera de los OCC es solamente nominal.

3. Factores organizativos: los bajos niveles de rendimiento también se deben a procedimientos inadecuados de contratación y rendición de cuentas, así como a mecanismos de gestión poco apropiados o inexistentes que condicionan la capacidad de la organización para operar y cumplir con su mandato. La capacidad técnica de un OCC también podría verse obstaculizada por una colaboración poco eficaz con otras autoridades. Las dificultades para recabar pruebas sobre prácticas de corrupción o información sobre ámbitos de riesgo de otros órganos u organismos estatales reducen la eficacia de los OCC. Los OCC también suelen carecer de la autoridad necesaria para garantizar que sus recomendaciones sean puestas en práctica por otras instituciones públicas. En la mayoría de los casos, el marco jurídico de la colaboración institucional no se aborda debidamente desde el principio. Además, los OCC suelen enfrentarse a la necesidad de cumplir con mandatos demasiado amplios. A menudo se espera que los organismos multidisciplinares tomen medidas enérgicas contra la corrupción (función que se basa en el miedo) y, al mismo tiempo, sirvan como un órgano de asesoramiento en materia de prevención (función que se basa en la confianza).
4. Factores financieros: la falta de recursos financieros suficientes representa una amenaza constante para las organizaciones. Aunque los presupuestos elevados no generan necesariamente mayores niveles de

productividad, es importante señalar que algunos OCC operan en condiciones financieras tan exiguas que pueden comprometer seriamente la consecución eficaz de sus objetivos.

5. Factores relacionados con el liderazgo y el conocimiento técnico: las competencias individuales, la experiencia y el conocimiento del personal al servicio de los OCC son fundamentales para lograr buenos resultados. Las cuestiones de capacidad se refieren tanto a las capacidades técnicas de los OCC como a sus capacidades funcionales generales (como el liderazgo, la gestión de los recursos humanos, la planificación y el aprendizaje organizativo). Una de las ventajas de los OCC, en comparación con las autoridades tradicionales encargadas de hacer cumplir la ley, es su capacidad de generar un enfoque basado en el conocimiento para la lucha contra la corrupción mediante evaluaciones de riesgos y otros estudios especializados. En principio, estos órganos deberían disponer de un equipo de expertos y, al mismo tiempo, poder nutrirse del conocimiento y la experiencia de otras unidades legislativas y de supervisión, así como compartir los suyos propios a cambio. En la práctica, sin embargo, muy pocos OCC tienen acceso a investigaciones internas y capacidades similares de producción de conocimiento.⁵

Otro conjunto de factores de éxito sería la cooperación nacional e internacional de los OCC con las distintas partes interesadas en la lucha contra la corrupción, incluidos los medios de comunicación, las ONG más importan-

5 Johnson, Jesper et al. 2011: "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Disponible en: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

tes, las universidades y otros OCC de todo el mundo. Esta cooperación es útil para recopilar información, generar conocimiento, obtener apoyo técnico y político, y crear sinergias relativas a investigaciones específicas sobre la corrupción a nivel nacional e internacional. La difusión de «buenas prácticas» a través de redes internacionales y nacionales puede suponer un firme apoyo al cometido y la posición de un OCC.

Disponer de mecanismos adecuados de rendición de cuentas contribuye a garantizar la legitimidad y la credibilidad de un OCC y, por tanto, a aumentar sus perspectivas de éxito. De hecho, aunque un OCC sea autónomo e independiente en teoría, ha de estar integrado en el sistema de contrapoderes institucionales del país. Según se ha señalado anteriormente, la independencia reviste diversos grados. Las normas internacionales relativas a los OCC, en particular la CNUCC y el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa, no exigen el mismo grado de independencia que se espera de los jueces. De acuerdo con la OCDE, las formas de rendición de cuentas deben adaptarse al nivel de especialización del OCC, su posición institucional, mandato, funciones y poderes, con respecto a otras instituciones y particulares.⁶

La responsabilidad general debería incluir una dimensión de rendición de cuentas ante la opinión pública para concitar el apoyo de la población en casos de ataques por motivos políticos contra el organismo. Un tipo de

rendición de cuentas ante la opinión pública consiste en garantizar que el público pueda acceder al organismo. El OCC debería desarrollar mecanismos eficaces para denunciar la corrupción que permitan a la ciudadanía informar de dichos hechos al amparo del anonimato, lo que contribuiría a combatir la corrupción. Se ha demostrado que esa es una buena manera de implicar a la ciudadanía en el esfuerzo de prevención de la corrupción. Las denuncias anónimas de casos de corrupción requieren una investigación preliminar mínima por parte del OCC para corroborar y verificar inicialmente la información recibida, antes de que el caso pueda ser remitido a la Fiscalía o la Policía o, alternativamente, desestimado por falta de pruebas.

Al igual que sucede con la mayoría de los órganos públicos, no es fácil valorar el éxito o el fracaso de un OCC.⁷ Se puede caer en la tentación de utilizar únicamente indicadores de gestión para medir el rendimiento. Estos pueden ser útiles, pero la dimensión política del esfuerzo de lucha contra la corrupción no puede medirse por medio de marcos de gestión. Además, como ya se ha explicado anteriormente, la sostenibilidad de un OCC no depende necesariamente, ni principalmente, de su rendimiento. Para obtener resultados significativos, es preciso que se integre en un esfuerzo político más amplio de lucha contra la corrupción.

6 OCDE, 2013.

7 Johnsen, Jesper et al. 2011.

Tipología y modelos de OCC

Habida cuenta de la multitud de instituciones anticorrupción que existen en todo el mundo, de la variedad en sus funciones y de su rendimiento, la identificación de los principales patrones funcionales y estructurales resulta una tarea complicada. Según la OCDE, las nuevas instituciones deben adaptarse al contexto nacional específico, atendiendo a las distintas circunstancias culturales, jurídicas y administrativas.⁸ Es posible identificar «buenas prácticas» y modelos viables en la creación de instituciones de lucha contra la corrupción. Sin embargo, no existen pruebas concluyentes que demuestren cuál es el modelo más eficaz para prevenir o combatir la corrupción.

De acuerdo con las funciones principales de estas instituciones, es posible resumir un panorama comparativo de los diferentes modelos de instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción como sigue⁹:

- Organismos multidisciplinares de lucha contra la corrupción;
- Instituciones que garantizan la aplicación

de la ley, especializadas en la lucha contra la corrupción;

- Organismos de prevención y desarrollo de políticas anticorrupción;
- Organismos multidisciplinares de lucha contra la corrupción.

Este modelo representa el ejemplo más destacado de un enfoque de «organismo único» basado en tres pilares fundamentales: (a) investigación, (b) prevención, y (c) sensibilización y educación pública. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los procesos judiciales permanecen separados, lo que permite preservar la plena independencia de esta función (es decir, los contrapoderes institucionales dentro del sistema). Por lo tanto, los organismos multidisciplinares deberían ejercer amplios poderes y ser independientes tanto en términos jurídicos como prácticos.

La Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción de Hong Kong y la Oficina de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas de Singapur son ejemplos típicos de este modelo. Esto ha servido de inspiración para la creación de organismos similares en todos los

⁸ OCDE, 2013.

⁹ Ibid.

continentes, como la Comisión Independiente contra la Corrupción de Nueva Gales del Sur (Australia), la Dirección contra la Corrupción y los Delitos Económicos de Botsuana, el Servicio Especial de Investigación de Lituania, la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de Letonia, la Oficina Central Anticorrupción de Polonia y el Inspector General del Gobierno de Uganda. Otros organismos, por ejemplo, en Corea, Tailandia, Argentina y Ecuador han adoptado elementos de las estrategias de Hong Kong y Singapur, aunque han seguido estos dos modelos con menos rigor.

1. *Instituciones que garantizan la aplicación de la ley*

La especialización en la lucha contra la corrupción puede aplicarse en los órganos de detección, investigación o enjuiciamiento. A veces, el modelo de aplicación de la ley también engloba elementos de prevención, coordinación y funciones de investigación. Este modelo también puede surgir de una combinación de las funciones de detección, investigación y enjuiciamiento de la corrupción en un único órgano o unidad responsable de la aplicación de la ley. Es posible que este sea el modelo más común entre los países de la OCDE. Se trata del modelo en el que se basa la Autoridad Nacional de Investigación y Enjuiciamiento de Delitos Económicos y Medioambientales (Økokrim) de Noruega, así como la Oficina Central para la Represión de la Corrupción en Bélgica, la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción en España, la Oficina para la Prevención de la Corrupción y la Delincuencia Organizada en Croacia, la Dirección Nacional Anticorrupción en Rumanía, y la Oficina Central de Investigación de

la Fiscalía General en Hungría. Este modelo también puede aplicarse a los órganos de investigación internos con una competencia limitada para detectar e investigar casos de corrupción dentro de los órganos encargados de la aplicación de la ley. Entre los órganos de este tipo, cabe incluir: el Departamento de Investigación Interna en Alemania, el Comando Anticorrupción de la Policía Metropolitana en Reino Unido, y el Servicio de Control Interno de la Policía nacional en Albania.

2. *Instituciones preventivas*

El modelo de las instituciones preventivas es el enfoque en el que se basan la mayoría de los OCC. Este modelo integra configuraciones bastante heterogéneas. A grandes rasgos, se distinguen tres categorías principales:

a) Consejos de coordinación de la lucha contra la corrupción: estos órganos suelen crearse para encabezar los esfuerzos de reforma anticorrupción en un país, en particular el desarrollo, la aplicación y la supervisión de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción. Los consejos (comisiones o comités) de lucha contra la corrupción están integrados por los organismos gubernamentales y ministerios competentes, así como representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También pueden involucrar a agentes de la sociedad civil. Estos consejos no suelen ser instituciones de carácter permanente, sino que ejercen sus funciones por medio de reuniones periódicas. Pueden contar con el apoyo de secretarías permanentes. Como ejemplos de estas instituciones cabe mencionar el Consejo de Coordinación de Políticas Anticorrupción en Georgia, que cuenta con el apoyo de la Secretaría del

Ministerio de Justicia; la Comisión de Lucha contra la Corrupción en Azerbaiyán; y la Comisión Interministerial de Lucha contra la Corrupción en Albania, cuya secretaría forma parte del Consejo de Ministros. En Tayikistán, Ucrania y Rusia también existen consejos anticorrupción de alto rango.

b) Órganos de prevención de la corrupción: estas instituciones también se crean con el propósito expreso de prevenir la corrupción, pero son permanentes y tienen un mandato más amplio. A los órganos de prevención también se les encomienda la coordinación de las estrategias anticorrupción. No obstante, también tienen otras funciones, como evaluar los riesgos de corrupción y los planes de integridad en las instituciones y los sectores públicos, fomentar la concienciación y educar sobre la corrupción, prevenir los conflictos de interés, vigilar las declaraciones patrimoniales, así como la financiación de los partidos políticos, o los grupos de presión, y evaluar los actos jurídicos relativos a la lucha contra la corrupción. Algunos ejemplos de este modelo son la Comisión para la Prevención de la Corrupción (Eslovenia), la Dirección para la Iniciativa Anticorrupción (Montenegro), el Organismo de Lucha contra la Corrupción (Serbia), el Servicio Central de Prevención de la Corrupción (Francia), la Instancia Central de Prevención de la Corrupción (Marruecos) y, en cierta medida, la Comisión de Lucha contra la Corrupción (Azerbaiyán).

c) Instituciones públicas que contribuyen a la prevención de la corrupción y que no se denominan explícitamente «instituciones de lucha contra la corrupción»: algunos

países han creado órganos especializados en cuestiones más específicas relacionadas con la prevención de la corrupción, como la prevención de conflictos de interés, la ética, la integridad o el control de las declaraciones de patrimonio en la Administración pública o el Parlamento. Entre los ejemplos figuran el Organismo Nacional de Integridad en Rumanía, la Oficina Nacional para la Integridad en Países Bajos, la Oficina de Ética Gubernamental en Estados Unidos, la Comisión Oficial Principal de Ética en Lituania, el Comisionado Parlamentario de Normas de la Cámara de los Comunes en Reino Unido, la Alta Inspección para la Declaración y Auditoría de Patrimonio en Albania, y la Comisión Independiente para la Evaluación, la Transparencia y la Integridad de la Administración pública en Italia, por mencionar tan solo algunos.

Asimismo, muchas instituciones estatales actuales contribuyen a la prevención de la corrupción en el marco de sus respectivas responsabilidades. Entre ellas se encuentran las instituciones de auditoría de Estado (por ejemplo, la Oficina del Contralor General en Brasil) o las instituciones a cargo de la contratación pública (por ejemplo, la Junta de Reclamaciones para la Contratación Pública en Noruega). Las instituciones públicas de auditoría interna y externa, las autoridades tributarias y otros órganos públicos similares de control también pueden desempeñar una función importante en la prevención y la detección de la corrupción. Las comisiones electorales centrales de algunos países contribuyen a la aplicación de las normas sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, como por ejemplo la Comisión Electoral en Reino Unido. En varios países se han

instituido defensores de empresas para prevenir la corrupción que afecta a las empresas, como, por ejemplo, en Rusia y Georgia.

Las comisiones de la Administración pública desempeñan un papel fundamental en la prevención de la corrupción en la función pública. Su función es garantizar un servicio público profesional y basado en el mérito, así como protegerlo de influencias políticas indebidas. También pueden asesorar y capacitar a los empleados públicos en materia de normas éticas, o recopilar y supervisar sus declaraciones patrimoniales. A modo de ejemplo, cabe citar el Consejo de Deontología de la Función Pública en Turquía, el Servicio de Administración y Función Pública dentro del Ministerio de Hacienda en Estonia y la Cancillería Federal en Austria. Por último, las unidades internas de integridad o ética en ministerios y órganos públicos promueven o velan por el cumplimiento de las normas anticorrupción y éticas desde el propio órgano en el que se integran.

Antes de la citada clasificación de la OCDE, Heilbrunn había propuesto clasificar las entonces proliferantes comisiones anticorrupción en cuatro tipos:

- El modelo universal, fundado según la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de Hong Kong;
- El modelo de investigación, fundado según la Oficina de Investigación de Prácticas de Corrupción (CPIB, por sus siglas en inglés) de Singapur;
- El modelo parlamentario, fundado según la ICAC de Nueva Gales del Sur en Australia

- El modelo de múltiples organismos, fundado según la Oficina de Ética Gubernamental (OGE, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos.¹⁰

En resumen, las características fundamentales de estos cuatro modelos son las siguientes:

En el modelo universal de Hong Kong, la Comisión tiene un componente de investigación, otro de prevención, y otro de comunicación y concienciación. Tras su creación en 1974, la ICAC de Hong Kong tuvo dificultades para afianzarse en el panorama institucional. La ciudadanía la despreció. En la actualidad, muchos expertos la consideran una de las comisiones de mayor éxito en todo el mundo.

En el modelo de investigación de Singapur, la Oficina se especializa en la investigación y la aplicación de la ley tras su reestructuración en la década de los setenta. Los esfuerzos se han orientado hacia la creación de un clima favorable a la inversión. La Oficina cuenta con una estricta jerarquía que depende directamente del presidente, al punto de que muchos observadores la consideran un instrumento del actual régimen político semiautoritario.

La ICAC de Nueva Gales del Sur se especializa en la prevención tanto en el sector público como en el sector privado. Esta Comisión se rige por la convicción de que es mejor prevenir la corrupción que remediar sus efectos y castigar a los culpables, y que es más importante que la eficiencia en la gestión. La Comisión está dirigida por un comisionado, y rinde cuentas a un comité parlamentario conjunto

¹⁰ Heilbrunn, John R. 2004; *Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington: Instituto del Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

de dos cámaras y a un Comité de Evaluación de Operaciones. La ICAC lleva a cabo investigaciones y análisis de presuntos casos de corrupción, en colaboración con los comités parlamentarios de supervisión. Se considera que la comisión australiana ha contribuido a reforzar la cultura de integridad en el país.

El modelo de Estados Unidos se basa en la coexistencia de numerosos organismos transversales que investigan, previenen la corrupción y educan en materia de lucha contra la corrupción e integridad en el sector público. La Oficina de Ética Gubernamental, que fue fundada en 1978, es uno de los componentes de dicho entorno de múltiples organismos. Su objetivo es prevenir y educar, en particular para evitar los conflictos de interés y promover las normas éticas, al mismo tiempo que coopera con organismos de investigación. Desde 1989, es un servicio independiente que rinde cuentas al presidente y al Congreso.

El dilema entre la represión y la prevención

Como se ha observado a lo largo de este documento, los esfuerzos anticorrupción varían según los países, las culturas y los modelos, así como el énfasis puesto en la represión de los actos de corrupción frente a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad. Naturalmente, ambos enfoques son necesarios y deberían adoptarse de manera simultánea. En la clasificación de la OCDE citada anteriormente, se establece una división bastante clara entre los enfoques basados en la aplicación de la ley y los enfoques basados en la prevención. Esta clasificación distingue con claridad entre las opciones de políticas nacionales.

Los países que dependen casi exclusivamente del código penal y el sistema de justicia penal para hacer frente a la corrupción tienden a percibir un nivel de corrupción más alto que los países que dedican considerables recursos y esfuerzos a las políticas de prevención de la corrupción.

Sin embargo, aunque sea indispensable, el código penal, por sí solo, es insuficiente y adolece de limitaciones infranqueables para luchar contra la corrupción. En la tradición occidental, por fortuna, la presunción de inocencia es un principio fundamental del derecho penal. En

muchos países, este principio incluso ha adquirido un carácter constitucional. Ninguna persona puede ser condenada por un delito a menos que se demuestre su culpabilidad más allá de toda duda razonable, de acuerdo con las pruebas presentadas por la Fiscalía. Estas pruebas deben ser claras y convincentes, ya que los procesos penales pueden concluir en una pena de prisión (es decir, la pérdida del derecho fundamental a la libertad), y pueden dañar gravemente la reputación y el patrimonio de la parte acusada. El resultado de un proceso penal es mucho más grave que el de un procedimiento civil o administrativo, cuyo recurso habitual para reparar las infracciones cometidas consiste en la obligación de pagar una cantidad de dinero (una multa). Esta presunción inicial de inocencia está firmemente arraigada en una concepción imparcial de la justicia, sobre todo en lo que respecta a la equidad procesal.

Es extremadamente difícil probar los delitos de corrupción. Por naturaleza, la corrupción es una actividad encubierta y clandestina. Quienes se ven involucrados en comportamientos corruptos tienden a camuflar sus actividades ilícitas. Puede que a la Justicia le resulte extremadamente difícil encontrar pruebas suficien-

tes para convencer a un tribunal «más allá de toda duda razonable», incluso cuando es bien sabido que un político o un cargo público es corrupto.

Ningún juez penal con integridad profesional condenaría a un político, un cargo público o un magnate de los negocios sin pruebas claras y convincentes. Este hecho representa una importante limitación del código penal en la lucha contra la corrupción.

Además, el código penal debe ser claro a la hora de definir hechos punibles por la vía penal. Una redacción vaga en la descripción jurídica de las conductas ilícitas en el código penal puede llevar a un juez a absolver a una persona sospechosa debido a otro principio muy arraigado en la cultura occidental: no hay pena sin ley (*nulla poena sine lege*). Sin embargo, es posible que no todas las leyes cumplan con este requisito. La ley debe: a) haber sido promulgada previamente a los hechos (*nulla poena sine lege praevia*); b) conforme a los procedimientos oficiales establecidos en la Constitución (*nulla poena sine lege scripta*); c) debe ser clara y concreta, lo cual constituye el prerrequisito más importante de la seguridad jurídica que exige el derecho penal (*nulla poena sine lege certa*); y d) la ley debe ser estricta (*nulla poena sine lege stricta*), lo que significa que está prohibido recurrir a la analogía en la interpretación y aplicación del derecho penal. Queda claro que la tipificación de la conducta corrupta en la ley es muy difícil si tiene que cumplir con estos cuatro requisitos fundamentales. La dificultad estriba en que una conducta corrupta no necesariamente cumple con todos estos requisitos de manera simultánea.

En la práctica, esta circunstancia se debe a lo siguiente: es prácticamente imposible sinteti-

zar la complejidad de los actos de corrupción en unas cuantas palabras claras, concretas e inequívocas. Los hechos y las conductas deben desglosarse en componentes más abstractos para poder plasmarlos adecuadamente en palabras. Este desglose, aunque sea lógico, puede convertirse fácilmente en un escollo para lograr el carácter diferenciador requerido según la redacción del código penal. En efecto, si se observan las principales convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, es posible comprobar que su redacción, en general, es vaga porque representa el resultado de negociaciones políticas generalmente extensas. Sin embargo, los Estados signatarios deben plasmarlas en sus códigos penales nacionales. Entonces, surge la pregunta siguiente: ¿cuáles son los actos concretos que deben penarse?

Si se combinan los aspectos esenciales de las principales convenciones internacionales contra la corrupción, debería ser posible delimitar lo que se entiende por actos de corrupción. Se puede afirmar que las conductas punibles comprenden los actos intencionales (activos, pasivos, por acción u omisión) cometidos por los cargos públicos (o autoridades públicas) en el ejercicio de sus funciones, ya sea directamente o a través de terceras partes, por incumplimiento de sus deberes oficiales (imparcialidad y objetividad, entre otros), que crean ventajas o beneficios ilícitos o indebidos para sí mismos o para terceros. Las conductas punibles deberían incluir la promesa de ventajas ilícitas favorecidas por los cargos públicos (corrupción pasiva), así como las conductas específicas de particulares (corrupción activa).

A modo de ejemplo: ¿debería investigarse por la vía penal el enriquecimiento sospechoso de los cargos públicos como posible delito públi-

co, o se trata de una conducta que pertenece al ámbito privado de un particular y debería ser investigado como tal? Resulta fácil comprobar lo difícil que es redactar un código penal con una formulación adecuada que recoja todos estos matices, pero que, al mismo tiempo, prevea y describa convenientemente las posibles conductas ilícitas y corruptas.

Por último, lo que se puede llamar corrupción sistémica debe entenderse como un delito cometido principalmente por los ricos y poderosos de una sociedad. Los colectivos pobres y excluidos cuentan con escasas posibilidades de participar en tratos corruptos, más allá de ser incluidos en redes de enchufismo. La denominada corrupción a pequeña escala normalmente se sitúa más bien en un punto intermedio (p. ej., un agente de la Policía que exige una cantidad de dinero para no emitir una multa por exceso de velocidad). Los delitos económicos generalmente son cometidos por funcionarios de alto rango y altos cargos directivos en las altas esferas. Puesto que la corrupción grave es un delito de las élites sociales y políticas, dicha corrupción constituye un delito estructural, que afecta a los principios básicos de un Estado y una sociedad. De ahí que pueda calificarse de sistémica, porque es parte de la dinámica de funcionamiento de una sociedad. En razón de la relevancia social y política de los infractores, la corrupción atenta contra el Estado de derecho, contra los derechos políticos y sociales fundamentales,

contra el funcionamiento de una economía de libre mercado y contra la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Las limitaciones de un enfoque basado exclusiva o principalmente en los aspectos represivos del código penal son insuficientes para proteger todos los bienes públicos fundamentales enumerados anteriormente.

Por lo tanto, la prevención mediante el fomento y la protección de la integridad pública es imprescindible. Los regímenes políticos democráticos y los países con políticas preventivas firmes son percibidos como menos corruptos que los países autoritarios que no disponen de dichas políticas. Las políticas preventivas requieren un marco de derecho público y administrativo que permita reducir la vulnerabilidad a la corrupción en los órganos públicos de forma proactiva, al mismo tiempo que se preservan valores como la eficiencia y la eficacia de las Administraciones públicas con buen rendimiento. Esta es la política que siguen países como Australia, Estados Unidos, Alemania y, sobre todo, los países escandinavos. Durante años, y en algunos casos incluso siglos, se han esforzado por promover la transparencia en la Administración pública, con un sólido sistema de contrapoderes institucionales, administradores responsables, y funciones públicas profesionales y exentas de enchufismo. Estos constituyen los pilares más importantes de las políticas de prevención de la corrupción.

Enseñanzas extraídas de la institucionalización de políticas anticorrupción

El diagnóstico es importante, pero solamente es un primer paso en el tratamiento de la corrupción. La corrupción es un fenómeno tan complejo que aplicar enfoques simplistas puede resultar más perjudicial que beneficioso. La corrupción solo se reducirá si se reforman de manera constante y decidida todos los elementos esenciales del sistema de integridad, tanto a nivel político como administrativo, en los sectores público y privado. Para lograrlo, son necesarias tanto las medidas de prevención como las medidas de represión. La creación de un sistema de integridad sólido representa un gran esfuerzo político y técnico que debe mantenerse a lo largo del tiempo.

La lucha contra la corrupción es un esfuerzo multidimensional. Todos los tratados internacionales importantes reconocen la naturaleza multidimensional de este fenómeno. La CNUCC de 2003 es un buen ejemplo de la diversidad de aspectos y ámbitos que deben abordarse para que los esfuerzos anticorrupción resulten creíbles y viables. Esta misma complejidad se observa en las dos convenciones (penal y civil) del Consejo de Europa contra la corrupción. Es poco probable que una única institución que acumule todos o la

mayoría de los poderes pueda hacer frente de forma eficaz a todos los aspectos que conviene abordar.

Concentrar todos los esfuerzos de lucha contra la corrupción en una sola institución (sobre todo si es de reciente creación) podría poner en peligro el esfuerzo anticorrupción y contribuir a la captación ilícita de la propia lucha contra la corrupción. Una pluralidad de instituciones que actúen en varios ámbitos (Parlamento, Gobierno, Poder Judicial, Administración pública y Gobiernos locales) puede contribuir mejor al esfuerzo de lucha contra la corrupción en su conjunto, siempre y cuando cuenten con la institucionalidad, los recursos y los contactos adecuados.

En distintas partes del mundo, la integridad se ha convertido en un factor fundamental para los administradores a la hora de cubrir los puestos de la función pública, y para el electorado al hacer comparaciones entre las candidaturas a cargos elegidos o políticos. En la actualidad, la integridad suele garantizarse a través de una amplia variedad de medios, como la introducción de códigos de liderazgo, códigos de conducta, declaraciones patrimoniales, supervisión de bienes personales,

capacitación y educación, transparencia en la Administración pública y la política, y rendición de cuentas a nivel personal.

Tomar conciencia de que las instituciones están interconectadas y de que las reformas a menudo deben coordinarse también ha conducido a una ampliación de la noción de «independencia» de las instituciones y de la lista de instituciones que habitualmente se incluyen en las estrategias de lucha contra la corrupción. En la actualidad se acepta que otras instituciones del Gobierno y la sociedad civil también requieren atención. Sin embargo, buena parte del foco de interés sigue recayendo sobre elementos fundamentales de la Administración pública, como los organismos de control de las instituciones financieras, el sistema judicial, la Policía judicial y otros organismos de justicia penal, así como los órganos que se ocupan de la dotación de personal en la función pública y de la adquisición de bienes y servicios. Solo si se cumplen estos requisitos será posible calificar de sistémico el enfoque de la lucha contra la corrupción.

Los principales grupos del sector público, que normalmente deben ser incluidos en tales estrategias sistémicas, son: los Parlamentos; los Gobiernos y las Administraciones públicas a nivel nacional, regional y local; el Poder Judicial y sus instituciones de acompañamiento; los organismos principales de control, como los auditores o los inspectores; así como los organismos encargados de la aplicación de la ley y otros elementos de los sistemas de justicia penal. Para tener credibilidad, las estrategias deben implicar siempre a las Administraciones locales y la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

La experiencia internacional en distintas partes del mundo revela que los organismos de vigilancia centralizados solo han logrado cierto éxito en los países donde la gobernanza es generalmente buena. Sin embargo, en la mayoría de los países de la OCDE, el esfuerzo de lucha contra la corrupción y la aplicación de políticas que promueven la integridad no dependen de un único organismo o una sola institución. Existe una pluralidad de instituciones y mecanismos, cada uno con distintas responsabilidades y funciones y, por lo general, con la capacidad de desempeñar actividades de supervisión mutua, al mismo tiempo que establecen un espacio de colaboración. En entornos de gobernanza frágil, se han creado organismos anticorrupción, normalmente por presiones externas, pero a menudo carecen de credibilidad e incluso pueden usurpar beneficios para sí mismos. Ocasionalmente, se han visto comprometidos por intereses privados, ya fueran lícitos, ilícitos o ambos. En general, han demostrado ser poco eficaces.

La integración deficiente de los órganos de lucha contra la corrupción en el panorama institucional político y administrativo más amplio tiende a ser otra causa importante y más general de fracaso. La principal lección que cabe extraer de estos fracasos es que se deben priorizar los esfuerzos de reforma que fortalezcan a todos los sistemas de gobernanza democrática dentro de los países. En ausencia de este trabajo preparatorio sobre los componentes principales de la gobernanza, es probable que las instituciones especializadas fracasen.

La voluntad política configura el papel del Gobierno en materia de prevención y lucha contra la corrupción; en particular, un presi-

dente o un Consejo de Ministros elegidos democráticamente y con una voluntad política firme. Además, la voluntad política es esencial para una aplicación y una revisión eficaces de la legislación vigente, así como para proponer enmiendas que subsanen vacíos normativos y lagunas legales. El compromiso político es vital para reformar los sistemas de gobernanza de tal manera que se desempeñen con eficacia.

La cooperación internacional es valiosa siempre y cuando las organizaciones internacionales o la cooperación bilateral no impongan soluciones institucionales u organizativas concretas. El diálogo político debería centrarse en los principios de gobernanza que han de promoverse y garantizarse, y en los resultados que han de producirse, en lugar de las formas y los medios para conseguirlos. Esto reviste importancia capital para evitar el rechazo cultural a los modelos impuestos desde el exterior, que a menudo se presentan como si tuviesen una aplicación universal, aunque respondan a circunstancias históricas y políticas particulares. El contexto local es decisivo y la implicación local es primordial. No obstante, los principios y las normas son universales.

CONCLUSIONES

1. La profesionalidad en la Administración pública requiere la aplicación firme del principio del mérito en la gestión de los recursos humanos. El favoritismo, el nepotismo, el enchufismo y el clientelismo son enemigos de la imparcialidad y obstáculos para el desarrollo de una Administración pública profesional.
2. La profesionalidad requiere estabilidad. Los conocimientos técnicos necesarios no pueden desarrollarse y consolidarse sin unos servicios públicos estables. La politización es la enemiga de la estabilidad y suele dar lugar a la sustitución de un gran número de empleados públicos cada vez que se produce un cambio de gobierno.
3. La profesionalidad requiere la separación de la política y de la Administración, así como la mejora de las formas en las que interactúan entre sí. La autonomía del servicio público debe protegerse a nivel legal y de gestión. Este valor debe integrarse en las relaciones entre los funcionarios administrativos, nombrados por criterios de mérito, y los designados por cargos políticos, aunque se reconoce que el desarrollo de una Administración pública autónoma y una buena administración política son un esfuerzo político constante y un objetivo aún pendiente de cumplir por completo en muchas jurisdicciones nacionales. La delegación de la toma de decisiones administrativas puede promover la profesionalidad.
4. La profesionalidad requiere una integridad resiliente por parte de los cargos públicos, tanto los elegidos como los nombrados. Los responsables jurídicos y administrativos deben promover y proteger la integridad y la rendición de cuentas de los empleados públicos. Las medidas de capacitación y disciplinarias son instrumentos de gestión indispensables. Los códigos de conducta y los planes de integridad pueden ofrecer directrices útiles en lo relativo al comportamiento de los cargos públicos.
5. Las instituciones del sector militar y de la seguridad no podrán llevar a cabo procesos de profesionalización de su personal de forma sostenible si la Administración pública de su país en su conjunto está politizada o plagada de casos de corrupción y redes de enchufismo. Alcanzar los objetivos de profesionalidad e integridad de forma aislada y solo en una institución pública es algo prácticamente imposible y es inevitable que su vigencia sea breve.

Guías sobre buena gobernanza



La guía *Políticas y organismos de lucha contra la corrupción* trata sobre la institucionalización de las políticas anticorrupción a través de órganos u organismos especializados en este ámbito. Este tipo de organizaciones han proliferado a lo largo de los últimos años en muchos países, principalmente bajo la influencia de las organizaciones y tratados internacionales, como instrumentos para prevenir y luchar contra la corrupción. Un recuento reciente sitúa el número de organismos de lucha contra la corrupción (OCC) en torno a los cien a nivel mundial. El acuerdo internacional más influyente sobre los OCC sigue siendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003.

Las *Guías sobre buena gobernanza* son una serie de folletos breves. Cada uno de ellos trata sobre un tema determinado, importante para la buena gobernanza en el sector de defensa. Estos documentos se dirigen a personas interesadas en saber más sobre uno o varios temas relacionados directamente con la buena gobernanza en el sector de defensa (o, en general, en el sector público). También pueden usarse con fines educativos.

Publicado por: Centro de integridad en el sector de defensa

Diseño: www.melkeveien.no

Impresión: Organización de servicios y de seguridad del Gobierno de Noruega
Diciembre/2015



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



La traducción de la versión original en inglés al español se ha llevado a cabo por cortesía de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.