

Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción

Con frecuencia, las entidades que establecen los países para combatir la corrupción están excesivamente politizadas y no logran cumplir una función eficaz. En el siguiente artículo, dos funcionarios de Transparency International analizan cómo lograr que estas entidades sean los principales agentes en la lucha contra el soborno.

Jeremy Pope y Frank Vogl



ACTUALMENTE, la mayoría de las instituciones de desarrollo procuran fomentar una mejor gestión pública para garantizar el éxito de los proyectos que financian. Sus esfuerzos al respecto se centran en evitar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos. Sin embargo, en la prevención y reducción de la corrupción surgen problemas cada vez más complejos. La experiencia que ha acumulado Transparency International (TI) en esta esfera pone claramente de manifiesto que las iniciativas anticorrupción son cada vez más numerosas pero deben hacer frente a una gama enorme de actividades corruptas.

Los indicadores de Transparency International sobre la percepción de la corrupción muestran que el soborno se ha generalizado en muchos países en desarrollo y en transición, sobre todo debido al bajo nivel de los salarios del sector público y a la impunidad y codicia de los políticos y los funcionarios de alto nivel. Paralelamente, las empresas transnacionales muestran una considerable propensión a recurrir al soborno. Para ser eficaz, toda iniciativa que se emprenda para eliminar el soborno debe reconocer y hacer frente a esta realidad.

Las entidades nacionales de lucha contra la corrupción pueden ser cruciales para impedir que ésta se generalice, pero son difíciles de crear e, incluso una vez establecidas, frecuentemente no alcanzan sus objetivos. A veces, están tan sometidas a sus amos políticos que no se atreven siquiera a investigar a los funcionarios públicos más corruptos. Además, pueden carecer de suficiente personal calificado o de facultades para entablar acciones judiciales.

Un elemento clave para que estas entidades sean eficaces es que los que propugnan mejoras en la calidad de la gestión pública estén dispuestos a intercambiar ideas y aunar esfuerzos para establecer prácticas óptimas. A nuestro juicio, los organismos internacionales pueden ejercer una función central en este sentido, pero sólo en la medida en que trabajen mancomunadamente con las autoridades nacionales y la sociedad civil, comprendidos las empresas, los grupos académicos y una amplia gama de organismos no gubernamentales. Ello exige que los propios organismos afronten el problema sin ideas preconcebidas.

Las iniciativas anticorrupción deben sustentarse en entidades nacionales dedicadas exclusivamente a combatir las prácticas corruptas. Estas entidades deben ser respetadas, tener credibilidad, actuar con transparencia y ser audaces. Además, sus actividades deben estar sujetas al examen de una prensa libre y de la sociedad civil; en realidad, deben rendir cuentas ante el público. Sin embargo, deben gozar al mismo tiempo de un grado

considerable de autonomía para no caer víctimas de los ataques y caprichos de la élite política.

En muchos países, es sumamente difícil movilizar la voluntad política necesaria para establecer estas entidades. El Banco Mundial, el FMI y los organismos bilaterales de ayuda a veces recomiendan a los gobiernos crear organismos anticorrupción en el marco de los programas orientados a mejorar la calidad de gobierno y, en ciertos casos, incluso condicionan sus préstamos a la creación de dichos organismos. Sin embargo, para que sean viables, debe tratarse de entidades sólidas con la autonomía política necesaria para granjearse el respeto del público. Por lo tanto, las reformas deben ser el resultado de un proceso nacional y no ser impuestas desde afuera.

Nuevos enfoques para las licitaciones públicas

Las entidades de lucha contra la corrupción deben centrar su atención en las contrataciones del Estado, que es donde se producen los abusos más graves. Según una encuesta reciente encomendada por Transparency International a Gallup International, la corrupción se concentra en las obras públicas y la construcción, seguidas de la defensa nacional. En una escala de 0 a 10 —en la que 10 corresponde a la ausencia total de corrupción—, las obras públicas y la construcción obtuvieron una calificación de 1,5 y la defensa nacional un mísero 2.

Recientemente, Transparency International ha aunado esfuerzos con el gobierno de Nigeria para reducir la corrupción en las licitaciones públicas. Basándose en la experiencia acumulada en la ciudad de Nueva York, donde se logró expurgar la delincuencia organizada de la construcción de escuelas, las autoridades nigerianas crearon un grupo de trabajo que exigió a los licitantes declarar bajo juramento todas las comisio-

nes recibidas y estableció que debían publicarse los nombres de todos los organismos participantes en los procedimientos de licitación. Asimismo, en los contratos deben establecerse cláusulas penales por montos considerables para los casos de incumplimiento. Al centrar sus esfuerzos en la modificación de las cláusulas de los contratos, en lugar de solicitar al parlamento que promulgase una nueva ley sobre las licitaciones públicas, las autoridades evitaron una larga batalla legislativa y consiguieron incorporar las nuevas exigencias en los documentos de licitación.

El modelo de la RAE de Hong Kong

Las autoridades nigerianas están aún lejos de alcanzar la meta que se han propuesto pero pueden sentirse alentadas por la eficacia de las estrategias adoptadas en otros países. Si bien la identificación y el enjuiciamiento de los funcionarios corruptos representan un paso importante, las entidades nacionales de lucha contra la corrupción pueden ir más allá y crear un entorno en que los contratos de obras públicas se adjudiquen limpiamente. Asimismo, a través de su desempeño pueden ganarse el respeto de las empresas licitantes y fomentar la integridad en las actividades empresariales. Por utópico que parezca, es factible alcanzar estas metas, como lo demuestra la experiencia reciente de la RAE de Hong Kong.

Michael Wiehen y Peter Rooke, miembros del Directorio de Transparency International, analizaron recientemente el proceso de licitación mediante el cual se adjudicó un contrato para la construcción en Hong Kong de un aeropuerto, conexiones ferroviarias y viales de alta velocidad, un puente colgante y un túnel que cruza la bahía. Los siguientes factores permitieron reducir al mínimo la corrupción en esta obra, que por su costo total (más de HK\$160.000 millones o US\$20.600 millones al tipo de cambio actual de US\$1 = HK\$7,75), es uno de los proyectos de infraestructura más importantes del mundo:

- La promulgación de un riguroso decreto de prevención del soborno y la creación de una comisión anticorrupción (ICAC), con amplias facultades y unos 1.350 profesionales.
- Una normativa clara y mecanismos de control eficaces para la selección y contratación de servicios de consultoría, construcción y aprovisionamiento de equipos; la supervisión de la ejecución de los contratos; la rendición de cuentas por parte de los funcionarios, los consultores y los contratistas, y la resolución de diferencias.
- La creación de organismos especiales, como una oficina de coordinación (New Airports Projects Coordinating Office), que organizó un equipo de resolución de diferencias que intervino cada vez que surgieron problemas, y la participación de una junta de selección de profesionales (Engineering and Associated Consultant Selection Board).
- Un entorno de trabajo favorable —sueldos públicos adecuados y un alto grado de profesionalismo de los funcionarios— y una sociedad relativamente pequeña en la cual los empresarios que aceptan pagos ilícitos, o que tratan de manipular los procesos, tienen dificultades para encontrar nuevos clientes, con lo cual la corrupción se transforma en una actividad de alto riesgo.

La función de la ICAC ha sido esencial para la transparencia del proceso de licitación pública en la RAE de Hong Kong.

Transparency International

Transparency International (TI) es un organismo no gubernamental sin fines de lucro creado en 1993 para combatir la corrupción. Tiene su sede en Berlín y cuenta actualmente con oficinas regionales en más de 70 países. Este organismo trata de fortalecer el liderazgo de la sociedad civil para crear alianzas —entre los sectores empresarial, gubernamental y académico— que limiten la corrupción. La actividad de TI ha ayudado a consolidar el respaldo internacional al convenio de lucha contra la corrupción, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que entró en vigor en febrero de 1999, y otras medidas legislativas para sancionar el soborno. Asimismo, TI fomenta el desarrollo y la expansión de los programas nacionales e internacionales de lucha contra la corrupción, y la constitución de una base de conocimientos y prácticas óptimas que puedan utilizarse en estos esfuerzos. Los trabajos de investigación de TI, su manual anticorrupción, sus documentos de trabajo y su base de información general pueden consultarse en el siguiente sitio en Internet: <http://www.transparency.org>.

Esta comisión consta de tres departamentos. El Departamento de Operaciones realiza las investigaciones y procesa a los infractores; el Departamento de Prevención de la Corrupción analiza las prácticas y los procedimientos del sector público y formula recomendaciones sobre la forma de eliminar o reducir las oportunidades de corrupción, y el Departamento de Relaciones Comunitarias se encarga de educar al público con respecto a los daños que genera la corrupción, infundiéndole valores positivos en la juventud, brindando asesoramiento a las asociaciones empresariales en la preparación de códigos de conducta y fortaleciendo el respaldo a la ICAC.

También se crearon entidades eficaces de lucha contra la corrupción en Australia, Botswana, Malawi, Singapur y Sudáfrica (bajo el gobierno que reemplazó al régimen de apartheid). Sin embargo, en la mayoría de los países, recién se está considerando la posibilidad de crear entidades de este tipo y, por lo tanto, es urgente establecer directrices claras sobre las prácticas óptimas.

Directrices

El punto de partida es determinar las funciones centrales que tendrán las entidades de lucha contra la corrupción. Dado que siempre es preferible prevenir a enjuiciar, un departamento de investigación y supervisión pequeño, con facultades y autonomía política apropiadas, podría estar en mejores condiciones que otros organismos públicos para identificar y aplicar medidas de prevención eficaces.

Según los estudios de Transparency International, las entidades de lucha contra la corrupción deben tener las siguientes características:

- Deben contar con el respaldo político del presidente del país y de una amplia gama de autoridades nacionales.
- Deben contar con la autonomía política y operativa necesaria para investigar a las más altas autoridades de gobierno (algunas de las entidades que han fracasado —como en Tanzania y Zambia— dependen de la Presidencia y, por lo tanto, tienen poco margen de maniobra para investigar los casos de corrupción que podrían implicar a autoridades políticas nacionales).
- Deben tener acceso a la documentación y estar facultadas para interrogar a testigos.
- Deben estar dirigidas por personas de gran integridad.

Asimismo, la credibilidad y la eficacia dependen del grado en que la propia entidad mantenga una conducta ejemplar. Debe actuar de conformidad con las normas internacionales sobre derechos humanos, debe respetar las leyes y estar sujeta a la autoridad de los tribunales.

Todo gobierno que desee establecer un organismo para combatir la corrupción debería analizar si las actividades del organismo en cuestión le resultarían aceptables si estuviese en la oposición. Debe hallarse una fórmula que sea justa y viable para todas las partes. Ello exige, por ejemplo, que la entidad esté dotada de considerables facultades de investigación, enjuiciamiento y disuasión, con independencia de los partidos políticos y las autoridades de gobierno. La rendición de cuentas es un elemento esencial para el éxito de una entidad de este tipo, como también lo son los mecanismos para limitar su poder y para designar a sus autoridades. Estas enti-

dades fracasarán si pueden ser manipuladas políticamente y utilizadas como arma para atacar a los detractores del gobierno. Asimismo, deben existir salvaguardias para impedir que la entidad se transforme en una fuente de extorsión y corrupción.

¿Por quién deberían estar dirigidas las entidades encargadas de luchar contra la corrupción? Ciertamente no por seguidores nombrados directamente por los políticos en el poder. En el mejor de los casos, las autoridades así elegidas no harán nada por cambiar el status quo, y en el peor de los casos podrían ser un medio para intimidar a los opositores políticos. Los procedimientos de designación deben garantizar que se nombre a personas íntegras para los puestos directivos, y que no estén sujetas a presiones políticas en el ejercicio de sus funciones. A tal efecto podrían aplicarse los procedimientos comúnmente utilizados para garantizar el carácter vitalicio de los jueces de los tribunales superiores.

Frenos y contrapesos

Al crear un organismo de lucha contra la corrupción, se debería considerar cómo reaccionaría la nueva entidad si, por ejemplo, el presidente del país fuese objeto de graves imputaciones. Después de todo, los legisladores deben tener en cuenta la desconfianza que suscitaría en el público el hecho de que se considerara que la presidencia está exenta de la jurisdicción de las autoridades encargadas de combatir la corrupción. La inclusión de una disposición especial en los estatutos de la entidad en que se destaquen las facultades para investigar y agilizar el enjuiciamiento de todo funcionario público, independientemente de su categoría, puede fortalecer la nueva entidad y conseguir el respaldo del público desde un principio. Los líderes del país deben aceptar que sus sucesores pueden no compartir sus criterios y que la entidad debe estar facultada para hacer frente a los casos de corrupción de las altas autoridades.

En realidad, normalmente la entidad no podrá enjuiciar al presidente debido a la inmunidad que la Constitución otorga a éste. Generalmente, el juicio político se inicia en el poder legislativo. Por lo tanto, la entidad debe estar facultada para presentar informes a la legislatura si considera que hay motivos razonables para creer que el presidente ha cometido un delito y si existen pruebas prima facie admisibles en un tribunal judicial.

Asimismo, la relación entre la entidad y la fiscalía es esencial. El público debe ver que las investigaciones que inician las entidades de lucha contra la corrupción derivan en juicios y, en su caso, dan lugar a un fallo condenatorio. De lo contrario, estas entidades no serán tomadas en serio, como ha sucedido en varios países. Los países deben contar con legislación que garantice la independencia política tanto de la entidad de lucha contra la corrupción como del poder judicial y la fiscalía.

En la tarea de establecer entidades eficaces de lucha contra la corrupción quizá lo más difícil sea garantizar que la entidad actúe en forma responsable. Algunas autoridades, como la ICAC de la RAE de Hong Kong han establecido mecanismos para que el público participe en la formulación y la supervisión de las políticas. Cuando se prevé un mecanismo de este tipo (posiblemente por medio de un comité presidido

por el ministro de justicia), la campaña de lucha contra la corrupción fomenta la transparencia. En la RAE de Hong Kong, un expediente iniciado no puede cerrarse sin el consentimiento del comité de supervisión externa, del que forman parte representantes de la sociedad civil y del sector privado. Este procedimiento evita la corrupción en el seno de la entidad.

Más allá de los procedimientos formales, la carta orgánica de la entidad debería prever la participación de una amplia gama de personas e intereses en la formulación y aplicación de las medidas de prevención. A través de esta participación puede mobilizarse el respaldo de las instituciones (públicas y privadas) a las actividades de la entidad creada para combatir la corrupción. El público debe considerar que la labor de la entidad tiene sentido, lo cual exige que la ésta tenga una relación lo más abierta posible con la prensa y publique informes frecuentes sobre sus actividades.

¿Debe adoptarse una ley retroactiva?

Las entidades de lucha contra la corrupción se establecen para resolver problemas ampliamente reconocidos. Surgen para hacer frente, en todos los casos, a años de corrupción. ¿Deben orientarse hacia el futuro o deben investigar los abusos que puedan haber cometido en el pasado antiguos funcionarios?

La respuesta no es sencilla, pero es evidente que si la entidad ahonda excesivamente en antiguas acusaciones, su capacidad para investigar casos actuales se verá gravemente comprometida. Este problema se resolvió en la ICAC estableciéndose que, salvo contadas excepciones, la comisión no podía investigar acusaciones presentadas con anterioridad a su fecha de creación, el 1 de enero de 1977.

Conclusión

Si bien es difícil establecer y mantener una entidad nacional de lucha contra la corrupción que goce de la confianza del público y el respeto de las empresas, es sumamente fácil socavar su eficacia. En última instancia, estas entidades se consideran eficaces si las principales obras públicas se completan en los plazos establecidos, y con suficiente transparencia como para convencer al observador más escéptico de que no ha habido sobornos. Por la forma transparente y honesta en que se desarrolló, el proyecto ACP de Hong Kong ha acrecentado el prestigio de la ICAC. En cambio, en Jamaica las repetidas denuncias de abusos en el proceso de licitación pública formuladas por el contratista ante el parlamento no parecen haber sido tomadas en serio por ningún partido político, lo cual ha socavado la credibilidad del programa de reformas del país.

Transparency International tiene la convicción de que es muy útil divulgar información exhaustiva sobre los éxitos y los fracasos de las entidades de lucha contra la corrupción, convicción que se basa en el reconocimiento de que los programas internacionales en esta esfera están aún en sus primeras etapas y que es preciso dar a conocer en la mayor medida posible las enseñanzas aprendidas y las prácticas óptimas para que el proceso pueda seguir adelante y dar frutos.

No se trata de un asunto puramente académico. Cuando Olusegun Obasanjo fue elegido Presidente de Nigeria en 1999,



Jeremy Pope,
Director Ejecutivo de
Transparency
International y está
a cargo de la investi-
gación internacional
y los programas de
integridad nacional.



Frank Vogl,
Presidente de Vogl
Communications, Inc.
y Vicepresidente del
Directorio de
Transparency
International.

recurrió a muchos organismos internacionales, incluido Transparency International, en busca de asesoramiento para luchar contra la corrupción y de recomendaciones para despertar en las autoridades la conciencia de los daños que genera la corrupción y crear una institución que reflejara esa inquietud. Ese asesoramiento y muchas de las ideas aportadas ya se están poniendo a prueba en la práctica.

Cuanto mejor sea el asesoramiento que se brinda a las autoridades resueltas a combatir la corrupción, mayores serán las probabilidades de lograr avances genuinos. La demanda de conocimientos especializados es enorme pero los conocimientos concretos aún son muy limitados. La única forma de establecer y divulgar prácticas óptimas es conjugando los trabajos de investigación y la experiencia de los organismos del sector público, en el ámbito nacional y multilateral, de la sociedad civil, las empresas y el ámbito académico. La creación de organismos eficaces de lucha contra la corrupción es un tema prioritario en el que se están logrando avances. **F&D**

Bibliografía:

Pope, Jeremy 1999, "The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency," *Transparency International Working Paper* (<http://www.transparency.org>).

Pope, Jeremy, compilador, 1996, *National Integrity Systems: The TI Source Book* (Berlin: *Transparency International*); disponible en el sitio de *Transparency International*, en Internet en español e inglés (<http://www.transparency.org>).

Rooke, Peter y Michael H. Wiehen, 1999, *Hong Kong: The Airport Core Programme and the Absence of Corruption* (<http://www.transparency.org>).