

## La corrupción y seguridad internacional

Federico Aznar Fernández-Montesinos y  
Sebastián Puig Soler

### Capítulo cuarto

#### Resumen

La corrupción es un fenómeno complejo y diverso que se suma a otros debilitando al Estado hasta propiciar su colapso generando un problema de seguridad. Estos procesos se desarrollan principalmente en entornos regionales y obligan a soluciones acordes a este marco que además deben ser integrales y pasan por el reforzamiento de los Estados desde sus propias referencias culturales, más información y transparencia. Muchos son, además, los debates que este fenómeno suscita.

#### Palabras clave

Corrupción, seguridad, transparencia, corrupción sistémica, crimen organizado.

#### Abstract

Corruption is a complex and diverse phenomenon that, in addition to others, weakens the state and can even cause its collapse, causing a security problem. These processes are mainly regional and, so, require regional solutions, which also must be comprehensive and pass through the rein-

forcement of states from their own cultural references, more information and transparency. This phenomenon generates many other debates.

**Key Words**

Corruption, security, transparency, systemic corruption, organized crime.

## Introducción

La globalización se presenta como el gran fenómeno de este siglo, la piedra angular de su explicación. Un fenómeno que, si por una parte, ha maximizado numerosos beneficios por otra ha supuesto la desaparición de los compartimientos estancos de las sociedades e incrementado su vulnerabilidad. El mundo globalizado, líquido y dominado por flujos, se ha hecho pequeño y la vida local ha enlazado con las estructuras, procesos y eventos globales,<sup>1</sup> acrecentando las consecuencias positivas y negativas de un inevitable encuentro. Y es que la globalización también globaliza lo indeseable.

La conectividad es el elemento que enmarca, explica y determina el fenómeno. El nuevo siglo es realmente el siglo de la conectividad; la interrelación entre elementos diferentes se ha incrementado en progresión casi geométrica haciendo las labores de deslinde y clasificación no solo difíciles sino falsas, toda vez la imposibilidad real de acometer tal tarea sin variar sustancialmente la naturaleza del objeto de estudio. En un mundo globalizado no existen universos estancos, todo está interrelacionado. Por esta razón las fronteras conceptuales y físicas se han diluido al tiempo que las diferentes categorías se han entremezclado. Los riesgos que acechan a los Estados en el siglo XXI son resultado de la creciente superposición de agendas y no son todos, ni mucho menos, intrínsecamente militares. Además, su materialización puede desencadenarse de forma prácticamente instantánea, configurando un entorno de seguridad complejo y muy volátil, con nuevos y exigentes retos.

A este respecto, Beck subraya, citando a la comisión Brundland, como un «análisis integrado de la vivienda y la alimentación, de la pérdida de especies y recursos genéticos, de la energía, la industria y la población humana muestra que todas esas cosas están mutuamente interrelacionadas y no pueden tratarse de forma separada».<sup>2</sup> Un fenómeno globalizador que ha incidido en todas las facetas de nuestra realidad, entre ellas la corrupción.

A principios de los noventa, Robert Mac Namara, presidente entonces del Banco Mundial, resaltó como la corrupción era objeto del interés internacional, cosa que hacía 5, 10, 20 años era impensable. En este mismo sentido, Israel Covarrubias González destaca como fue precisamente durante la primera mitad de eso años 90 cuando una cadena de escándalos de corrupción en distintos países y latitudes geopolíticas puso en evidencia importantes fallas en los sistemas democráticos.

<sup>1</sup> COKER, Christopher. *Globalisation and Insecurity in The Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*. The International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press. 1ª Edición, Nueva York, junio 2002. Pág. 19.

<sup>2</sup> BECK, Ulrich. *La sociedad de riesgo global*. Editorial Siglo XXI, Madrid 2002, pág. 54.

No fue ajena a tales hechos «la importancia de una opinión pública (nacional e internacional) mucho más sensible y vigilante en las confrontaciones del problema, donde los medios de comunicación jugarían un papel central en el descubrimiento y señalamiento de los casos de corrupción».<sup>3</sup>

Sin embargo, resulta clamoroso que el incremento en la intensidad de las relaciones internacionales y el auge del comercio no se hayan visto correspondidos, al igual que ha sucedido en los Estados, por un marco regulatorio global equivalente. Pese a los muchos progresos del pasado siglo, la esfera internacional se ha transformado en un escenario tan desarticulado como lo eran las naciones a comienzos del XIX en los albores del maquinismo, caracterizado por una configuración bilateral y contractual de geometría variable. El derecho no ha seguido con la proximidad que debiera a la globalización ni se han establecido mecanismos para alcanzar una gobernanza global uniforme y, sobre todo, equitativa.

Asimismo, los mecanismos políticos, económicos y administrativos que han regido las interacciones mundiales no han sido capaces de adaptarse al ritmo de la expansión del conocimiento humano y de la innovación, uno de los efectos positivos más evidentes del fenómeno globalizador. Esta rigidez y predictibilidad institucionales ha propiciado la aparición de amplias zonas oscuras fuera del alcance de legisladores y gobernantes, verdaderas grietas del sistema vulnerables a la subversión.

Hoy es muy difícil deslindar la seguridad nacional de la internacional, pues la amenaza actualmente se presenta como «interméstica» –palabra con la que se pretende subrayar su naturaleza internacional y doméstica al mismo tiempo– y que se caracteriza por «la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza».

Algunos riesgos y amenazas son predecibles, otros como las catástrofes naturales no. No pocos de ellos, además, afectan simultáneamente a varios países y parecen requerir de la acción concertada de la comunidad de naciones. La sociedad del nuevo siglo se presenta como una sociedad del riesgo global, en la medida en que los viejos frentes de conflicto han perdido importancia ante unas amenazas novedosas que suponen una ruptura sustancial de continuidad con el pasado.

Tales riesgos y amenazas son consecuentemente poliédricos en la medida en que se superponen unos a otros e interaccionan entre sí. Las pandemias, por ejemplo, pueden desestructurar las sociedades en las que se instalan y debilitar al Estado sumándose y agravando otros problemas.

---

<sup>3</sup> COVARRUBIAS GONZÁLEZ, Israel. «La globalización de la corrupción. Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia». *Bajo el Volcán*, vol. 5, n.º 9, 2005, págs. 13-39 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

Otro tanto sucede con la corrupción, que adquiere inequívoco un cariz epidémico al penetrar, replicarse y difundirse en los sistemas afectados, debilitando su estructura, legitimidad y capacidad de supervivencia.

En este contexto, el concepto de defensa, esto es, la aproximación militar a los problemas, ha sido diluido en un marco más amplio y flexible como es el de seguridad, que toma en consideración numerosos elementos no militares. También, simultáneamente, se produce un desplazamiento del eje de referencia, que pasa de centrarse sobre el Estado a situarse en el hombre, que es y debe ser la base real de cualquier actuación efectiva.

La aparición del concepto de seguridad humana en un informe del PNUD de 1994 tampoco fue casual, situando ya entonces el foco de la valoración en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y derechos humanos. Como resultado de esta definición, se aúnan supervivencia, dignidad y medios de vida, en un enfoque que debe contemplar necesariamente las dimensiones económica, alimenticia, político-institucional, medioambiental y educativa. Parafraseando al profesor Gerald J. S. Wilde, la seguridad está en la gente, o no está en ninguna parte.

La respuesta a estos procesos, por consiguiente, debe ser integral, esto es, fusionar diferentes metodologías y referencias, toda vez que las conclusiones parciales obtenidas forman parte de una solución conjunta de mayor entidad. El concepto de seguridad humana plantea así necesariamente una agenda multidimensional junto a un enfoque plural; para ello combina instrumentos del Estado, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y la iniciativa individual, en un marco en que el modo de actuar es tan importante como el objetivo perseguido. Como se señala en la declaración final de la Cumbre de la OTAN en Riga: «sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad».<sup>4</sup>

Y en la consecución de dicha seguridad, la lucha contra la corrupción resulta un pilar fundamental. Una lucha que, por otra parte, no puede entenderse sin la existencia de sistemas políticos estables y democráticos, capaces de mantenerla a raya mediante el imperio de la ley, la libre elección de los representantes políticos, la separación de poderes, el ejercicio de las libertades civiles y la defensa de los derechos humanos.

### La corrupción como concepto

La palabra corrupción deriva del verbo latino «*corrumpere*» que significa pudrir, aludiendo con ello a un proceso interno de degradación, una pér-

<sup>4</sup> RAGGIO, Benito. «Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias» en VV. AA. VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra 2008, pág. 113.

dida de la integridad, del ser. Su esencia es una desviación del deber, de lo correcto, de lo esperado. Por eso aunque no exista castigo, tenderá a no ser admitida, a quedar en lo oculto, bajo una máscara de normalidad o a ser banalizada. En este sentido lo entiende la *Real Academia Española* cuando define corromper como «alterar y trastocar la forma de algo» y «echar a perder, depravar, dañar, pudrir».

Este término empezó a aplicarse a la actividad pública cuando los Estados comenzaron a burocratizarse. Así, la corrupción va más allá del concepto *corruptere*, hacia una desviación del sentido de la imparcialidad e implica un desigual tratamiento de los ciudadanos, es decir, es una divergencia.<sup>5</sup>

No existe una definición comúnmente acordada de corrupción de modo que la misma palabra recoge todo el espectro de actividades de un fenómeno complejo y que además varía según quien lo formule. Es de naturaleza cultural; y dado que cada cultura opera de manera distinta, el rango de las actividades corruptas varía en cada parte del mundo. Consecuentemente y siguiendo a John Hooker,<sup>6</sup> la corrupción puede entenderse como aquella actividad que persigue degradar un determinado sistema cultural.

Su principal característica material es la existencia de prestaciones y contraprestaciones ilegales o ilegítimas, un flujo que liga simultáneamente oferta y demanda; se encuentra ligada a los procesos de decisión y se traduce en un perjuicio para un tercero normalmente anónimo. Corrupción, corruptos y corruptores.

El Banco Mundial la define como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados. No obstante, este significado inicialmente ligado a la autoridad, se ha extendido a todos los nodos de la sociedad civil con capacidad de resolución; corrupción y colusión. Transparencia Internacional (ONG cuya central está en Berlín),<sup>7</sup> la define como el abuso del poder delegado para beneficio propio.

Atendiendo de nuevo al diccionario de la *Real Academia Española*, cuando se habla de organizaciones, especialmente públicas, la corrupción es «la práctica de la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores».

<sup>5</sup> SASS MIKKELSEN, Kim. «In murky waters: a disentangling of corruption and related concepts» Springe Sciences+Business Media, Dordrecht 2013.

<sup>6</sup> HOOKER, John. «Corruption from a Cross-Cultural Perspective». Carnegie Mellon University, octubre 2008, <http://web.tepper.cmu.edu/jnh/corruption08s.pdf>.

<sup>7</sup> Transparencia Internacional (<https://www.transparency.org/>) nació en 1993, precisamente a partir del fracaso de diversas políticas promovidas por el Banco Mundial en contra de la corrupción en África.

Pero toda definición implica un acotamiento. Tratar de medir los conceptos sociales es siempre difícil y más cuando tratan de ser opacos (cuanto menos traslúcidos) y, además, por lo general, no produce perjudicados directos. Así, definir la corrupción en clave de percepción es aceptar de antemano un error; hacerlo en base al interés público es igualmente complejo pues obliga a definir que es el interés público, lo cual trae consigo a su vez otro debate. También puede hacerse en términos legales, fijando una definición operativa de lo que es corrupción y una lista *ad hoc* de actividades asociadas a la misma. Tales acotaciones, nacidas del ámbito jurídico y administrativo, se enfrentan a los amplios matices morales del concepto, lo que a su vez ha devenido en una proliferación de normas sobre corrupción cada vez más complejas.<sup>8</sup>

Como hemos apuntado, el término corrupción envuelve diferentes actividades con diferentes significados y valoraciones en cada sociedad: el soborno, la apropiación indebida de fondos, el nepotismo, adoptando también múltiples formas acordes a la complejidad de esa sociedad, como por ejemplo, el patronazgo, la tergiversación de la información científica, la violación de los principios de información veraz, el intercambio de regalos y favores.

La corrupción, además, constituye un factor adicional de otras actividades ilícitas, aún es más, la condición necesaria para que estas prosperen. Por ejemplo, en Alemania un tercio de los actos criminales cometidos en 2009 incorporaban delitos de corrupción. Y en los países en desarrollo, débiles estructural e institucionalmente, se suma al sinfín de males que conforman su estado de postración.

Nos hallamos pues en áreas grises, en la que es posible desplazar las fronteras conceptuales a conveniencia para entrar en debates nominalistas entre los que escabullirse sin poder evitar, eso sí, la sanción moral inherente a cualquier conducta no ejemplar hecha pública.

Lo que resulta evidente es que la corrupción se encuentra ligada a la falta de transparencia en los procesos de decisión, bien por un margen excesivo de los responsables, bien por la complejidad del proceso o por razones inherentes a la regulación. Otro factor con una relación directa es la impunidad de quien realiza estos actos.

Medir la corrupción en clave de la lucha contra ella, esto es, tratar de hacerlo en base a los delitos detectados y castigados, tampoco es completamente correcto pues una mayor sanción puede estar asociada a una mejora en las formas de lucha o a una mayor voluntad política antes que a una mayor comisión de delitos, que también.

<sup>8</sup> BYRNE, Elaine. *The Moral and Legal Development of Corruption: Nineteenth and Twentieth Century Corruption in Ireland*. PhD Thesis, University of Limerick. 2007.

Por ello se utilizan índices como el de Perception Corrupción Index<sup>9</sup> de Transparencia Internacional, el del World Bank Control of Corruption Index<sup>10</sup> y el Corruption in Government Index de la International Country Risk Guide.<sup>11</sup> También puede hacerse indirectamente midiendo la transparencia con que actúan las estructuras organizativas, puesto que la opacidad de estas está estrechamente relacionada con la corrupción.

En cualquier caso, como ya hemos apuntado y bien matiza el economista indio Jagdish Bhagwati, hemos de ser muy prudentes con tales clasificaciones: «Transparencia Internacional y a veces el Banco Mundial gustan de clasificar los países por su grado de corrupción y después los medios de comunicación no cesan de contar el puesto que ocupa cada uno de ellos, pero las diferencias culturales entre los países socavan la legitimidad de esas clasificaciones, que, al fin y al cabo, están basadas en encuestas al público».<sup>12</sup>

Atendiendo a su dimensión, la corrupción puede ser individual, tanto esporádica (de oportunidad o puntual), como prolongada en el tiempo; estructural (sectorial, de alto nivel –*grand corruption*– o de nivel bajo –*petty corruption*–, con repercusiones diversas a escala nacional), y sistémica (estratégica, con repercusiones internacionales y afectación sobre la estabilidad del Estado). Puede también hablarse de corrupción activa o pasiva en función de la actitud que la hace posible. Las clasificaciones existentes son numerosas y poco homogéneas.

Este trabajo pretende centrarse en la corrupción sistémica, analizando las consecuencias que de ello se derivan a nivel internacional. Entendemos que existe corrupción sistémica cuando esta constituye un elemento integral y esencial del sistema económico, social y político considerado. Una situación en la que las principales instituciones y procesos del Estado están controlados y son utilizados de manera rutinaria por individuos o grupos corruptos, con los que la mayoría de los ciudadanos no tienen otro remedio que tratar.<sup>13</sup>

No debemos confundir la corrupción sistémica, que aprovecha las rentas generadas por las barreras y privilegios económicos para controlar y perpetuar un sistema político-económico cerrado y clientelar, con la llamada corrupción venal, que ocurre cuando se trata de obtener bene-

<sup>9</sup> <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

<sup>10</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

<sup>11</sup> <http://epub.prsgroup.com/products/international-country-risk-guide-icrg>.

<sup>12</sup> BHAGWATI Jagdish. «Entender bien la corrupción». Project Syndicate. Diciembre 2010. <http://www.project-syndicate.org/commentary/getting-corruption-right/spanish#qGeSWLbmRi2DEPkx.99>.

<sup>13</sup> JOHNSON, Michael. «Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform». *The European Journal of Development Research*. Volume 10, Issue 1, 1998, págs. 85-104.



ficio económico corrompiendo a determinados cargos públicos, y que se corresponde con el concepto de corrupción más extendido en el discurso informativo actual. Tal y como expresa John Wallis,<sup>14</sup> «en términos de bienestar y crecimiento económico, la corrupción venal es una minucia comparada con la corrupción sistémica».

### Causas del fenómeno

Cuando Noam Chomsky, con ocasión de los estragos del huracán Mitch, se preguntaba si las desgracias tenían un sesgo de clase, llegaba a la conclusión que el problema no se situaba en la causa última sino en los cimientos de la sociedad. En esta línea podríamos encontrar, integrando las propuestas de diversos autores, distintos factores fundamentales sobre los que gravita esencialmente la corrupción, aunque en numerosas ocasiones resulta complejo discernir cuando esta es la causa y cuando la consecuencia.

Podemos agrupar diversos factores explicativos, sin pretender confeccionar una lista cerrada:

- Factores culturales.
- Factores políticos-institucionales.
- Factores económicos.
- Factores coyunturales.

Insistimos en recalcar las dificultades de tal deslinde, toda vez que los diversos factores aquí descritos mantienen relaciones cruzadas y se realimentan entre sí hasta configurar un conjunto poliédrico. Como ya hemos mencionado, no son pocas las actividades delictivas asociadas a la corrupción.

### Factores culturales

Al analizar la corrupción como concepto, destacábamos el hecho de que diferentes actividades pueden verse como corruptas en diferentes partes del mundo. Merece la pena profundizar en esta idea. Siguiendo de nuevo a Hooker, debemos reconocer la existencia de culturas basadas esencialmente en reglas y culturas basadas en relaciones, que además son mayoritarias en el mundo.<sup>15</sup>

En las primeras, las personas tienden a confiar en el sistema, organizando sus negocios alrededor de tratos concretos o acuerdos garantizados

<sup>14</sup> WALLIS, John Joseph. «The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History». *National Bureau of Economic Research. Working Paper 10952*. <http://www.nber.org/papers/w10952>.

<sup>15</sup> HOOKER, *op. cit.*, pág 2.

por el sistema legal. Por el contrario, el eje de las culturas basadas en relaciones es la confianza en la familia y amigos. Sus negocios pueden organizarse a partir del honor personal, la obligación filial, la amistad o el deber mutuo a largo plazo. La lealtad o el favoritismo a familiares, amigos y conocidos puede resultar sospechosa en el mundo occidental pero ser una cualidad moral destacada en otras muchas partes del mundo. Tal distinción no es baladí y tiene una incidencia incontestable en el tema que nos ocupa, ya que las culturas basadas en reglas tienden a ser universalistas en su concepción de la corrupción y la forma de combatirla.

En este sentido, la falta de adecuación entre el modelo cultural y el institucional, en cuanto a proyecto político y código de valores, puede explicar la persistencia endógena de este mal tanto a nivel de país como a nivel regional, un hecho que suele ser muy común. La corrupción sería expresión de este diferencial.

Ejemplo de ello sería un sistema de patronazgo como en el sur de Italia, los apoyos de la mafia en la década de los 90 a buena parte del arco parlamentario italiano, un historial de organizaciones secretas, una opinión pública que considera normal la corrupción o la percepción pública de los criminales como «hombres de honor».<sup>16</sup>

En el norte de África durante siglos ha predominado el sistema *majzen* para el que el «cargo paga al hombre» basado en la costumbre (*urf*) de que la posición servía a la remuneración del funcionario. En las sociedades de identidad comunitaria, marcadas por la existencia de grandes redes informales, al introducir a una persona en la Administración, en realidad se está incluyendo a una tribu o clan, toda vez su lealtad al grupo, que favorece el desarrollo de nepotismo, clientelismo... y hasta la captura del entero sector por elementos tribales.

Pero también se puede explicar la subsistencia del Estado y hasta, en algunos casos, su éxito, cuando la corrupción se gestiona acertadamente desde sus variables culturales y las reglas son otras diferentes de las promulgadas pero conocidas por el entorno y respetadas por los decisores. Ello dota de la estabilidad necesaria al sistema para proporcionarle predictibilidad, una seguridad diferente de la seguridad jurídica y que es, hasta cierto punto, típica de regímenes autoritarios. El caso de China puede ser paradigmático, en la medida en que ha sido capaz de sostener altas tasas de crecimiento y mantener al mismo tiempo elevados índices de corrupción.

Otro ejemplo muy interesante lo tenemos en el problema de la ayuda a África. En el siglo XIX se trataron de resolver los problemas del continente con las tres C, «comercio, cristianismo y civilización», después con el

<sup>16</sup> VV. AA. «Examining the links between organised crime and corruption». *Working Paper*, Center for the Study of Democracy, 2010.

colonialismo y en la segunda mitad del siglo XX con más autogobierno, cosa que también fracasó. Tras la Guerra Fría el elemento decisivo fue la democracia, pero la persistente corrupción y las tensiones tribales fueron más fuertes. Finalmente, la solución se fijo a la transferencia de recursos. No obstante, esta visión occidental, de vocación universalista, ha olvidado la mayoría de las veces las particularidades históricas, culturales, geoeconómicas y coyunturales de los países objetivo, tratando de proponer soluciones homogéneas a una realidad diversas y muy fragmentada.

Los resultados están a la vista: a pesar de que África ha recibido en las cinco últimas décadas más de un billón de dólares, no termina de despegar. El Plan Marshall supuso una inversión de en torno a 20.000 millones de dólares entre los años 40 y 50 (13.000 entre 1948 y 1953), si bien las bases del problema eran otras, por lo que el modelo no resulta exportable. Es más, el problema hasta podría ubicarse en la naturaleza misma de la ayuda. El Plan Marshall tenía unos objetivos a largo plazo bien definidos, una duración limitada a 5 años y se concentró en las infraestructuras sin permear a otras áreas, dejando la reconstrucción económica a la iniciativa pública y privada de cada país. Además, las transferencias supusieron un 2,5% del PIB de los países, no del 15% como ha ocurrido en África.<sup>17</sup>

Los países africanos no pudieron utilizar la ayuda por falta de capacidad institucional y productiva, de modo que el Banco Mundial comprobó que el 85% de la ayuda se desviaba, acuñándose la expresión de un funcionario de que «cuando el banco Mundial piensa estar financiando una central eléctrica, realmente está financiando un burdel».

De los grandes proyectos se pasó a otros más pequeños canalizados por la sociedad civil, pasándose de los préstamos concesionales a las donaciones. Se establecieron condiciones pero estas no se cumplieron, y en los años setenta se produjo lo que Dambisa Moyo ha bautizado como el círculo vicioso de la ayuda: corrupción a gran escala, administraciones ineficaces, incumplimiento de las leyes, indefensión de empresas y ciudadanos, destinos de los fondos a proyectos no relacionados con el gasto social y exclusión voluntaria o involuntaria de los segmentos más válidos de la sociedad.<sup>18</sup>

Cuando los gobiernos reciben esta clase de ayuda los impuestos no son necesarios; con ellos se pueden mantener funcionarios ineficaces y políticamente fidelizados que no necesitan responder ante su propio pueblo. Y es que la ayuda puede conllevar un incremento de consumo sin inversión que puede acabar siendo inflacionaria, produciendo una subida de ti-

<sup>17</sup> VV. AA. «África Subsahariana». Conferencia para el IX Curso de Estado Mayor, 2008.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

pos que desalienta la inversión y afecta al empleo lo que, a su vez, genera más pobreza cerrando un círculo vicioso de difícil salida.<sup>19</sup>

Este efecto se agrava si además la nación objetivo se halla inmersa en algún conflicto armado. Con frecuencia, tal y como describe el doctor Pierre Perrin para el Comité Internacional de la Cruz Roja,<sup>20</sup> la ayuda humanitaria puede reemplazar a las partes en el conflicto y contribuye a diluir responsabilidades: «Cuando el Estado pierde influencia, la ayuda humanitaria contribuye directamente a agravar el deterioro de los sistemas estatales, en particular mediante la instauración de una economía paralela o de un sistema de asistencia médica privada, administrado por organizaciones asistenciales. Este efecto es aún más grave cuando se produce en un país en disgregación, lo que aumenta el riesgo de desestructuración del conflicto, con su cortejo de violencia incontrolada».

Esta canalización financiera de ayuda humanitaria liderada por expertos, hacia países en desarrollo, culturalmente muy diversos y con regímenes institucionalmente débiles es la que William Easterly critica por ser autocrática, ineficiente y propiciar la corrupción, identificándola como «desarrollo autoritario».<sup>21</sup>

En 2014, según la OCDE, la Ayuda al Desarrollo fue de 135,2 miles de millones de dólares.<sup>22</sup> Según datos de la misma Organización, solo en 2013 los países que la conforman concedieron subsidios agrícolas a sus nacionales por 258.000 millones de dólares. Si tenemos en cuenta que un 40% de la población del norte de África y un 60% del África Subsahariana vive de la agricultura,<sup>23</sup> parece sensato pensar que, por ejemplo, promover iniciativas individuales y grupales para fomentar la agricultura en dichas áreas (levantando al mismo tiempo barreras agrícolas proteccionistas en los países donantes) sería mucho más efectivo que la mera ayuda financiera a determinados gobiernos.

Citando de nuevo a Easterly, «la historia y la experiencia moderna sugiere que individuos libres con derechos políticos y económicos –llamémosle desarrollo libre– configuran un remarcable sistema de solución de problemas».<sup>24</sup> Este sistema favorecedor del desarrollo local de soluciones propias, adecuadas a la cultura económica y social del país, puede constituir un potente revulsivo contra la corrupción.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> PERRIN, Pierre. «Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos». Junio 1988. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlpa.htm>.

<sup>21</sup> EASTERLY, William. *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books. New York, 2014. Pág. 12.

<sup>22</sup> <http://www.oecd.org/dac/stats/development-aid-stable-in-2014-but-flows-to-poorest-countries-still-falling.htm>.

<sup>23</sup> Base de datos del Banco Mundial <http://data.worldbank.org/>.

<sup>24</sup> EASTERLY, *op. cit.*

### **Factores político-institucionales**

La cuestión de la relación entre el tipo régimen político y la corrupción es objeto de un interesante debate académico. Los regímenes muy estables o muy inestables cuentan con elevados índices de corrupción, constituyéndose la relación entre ambos factores una figura en forma de «U». Un régimen inestable invita a la corrupción para aprovechar las oportunidades del presente toda vez las incertidumbres futuras (efecto horizontal), mientras un régimen estable invita a ofrecer sobornos más altos como forma de penetración (efecto vertical). Países como Brasil (a principios de los 90) o Paquistán, cuentan con una baja estabilidad y alta corrupción. Por el contrario, la Indonesia de Suarto estable durante largo tiempo tuvo una muy elevada corrupción. Hay también procesos de traslación, países que reducen la corrupción e incrementan la inestabilidad.

Los regímenes autoritarios, al no afrontar la remodelación y el recambio político, son más vulnerables a la corrupción sistémica. Por el contrario, el establecimiento de ciclos políticos de relevo,<sup>25</sup> característicos de la democracia, ayudan a combatir con la corrupción, ya que el nuevo gobierno suele poner en evidencia los delitos o malas prácticas del anterior, rompiendo la relación entre políticos y Administración. No obstante, conforme transcurre el tiempo ese ánimo indagador decrece, al asumir el nuevo gobierno mayores responsabilidades ante la opinión pública, ya sea por acción u omisión. Diferentes autores consideran ciclos de ocho años como un plazo máximo conveniente.<sup>26</sup> En cualquier caso, la rotación del personal expuesto (y su control), junto a una mayor transparencia, exigencia de rendición de cuentas y asunción de responsabilidades ante los ciudadanos, así como la existencia de códigos de conducta que contemplen los aspectos no abordados por la norma, han demostrado ser eficaces herramientas contra la corrupción.

Algunos autores señalan como una de las causas de la corrupción puede encontrarse en la existencia de una regulación excesiva, puesto que esta hace especialmente gravosa la actividad económica y «obliga» a recurrir a instrumentos alternativos para su desarrollo. Promueven, por tanto, una menor carga regulatoria. Otros investigadores, por su parte, han denunciado precisamente lo contrario, cargando las culpas en la falta de regulación sistémica, poniendo de ejemplo lo que sucedió en 2008 con Lehman Brothers y la subsiguiente crisis global, aunque es este caso las fronteras entre corrupción y lo que es puramente lucro resultan más bien difusas. Estos autores, no obstante, suelen obviar el hecho de que

<sup>25</sup> «Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption». (Eds.) DI TELLA Rafael, SCHARGRODSKY. «Political and Economic Incentives during Anticorruption Crackdown». Nomos Verlagsgesellschaft, Bielefeld, Baden.

<sup>26</sup> CAMPANTE, R., CHOR Filipe., DO, QUOC-ANH, David.. «Instability and incentives for Corruption» en *Economics and politics* 21(1); Universidad de Harvard 2008, págs. 42-92.

en la época paradigmática de la supuesta «desregulación financiera», las normas completas de la SEC, destinadas a delimitar la actividad de los mercados, protegiendo a inversores y consumidores, superaban las 9.000 páginas.

A mayor abundamiento, los gobiernos van acumulando, año tras año, infinidad de normas estatales, recomendaciones y estándares parciales. Solo hace falta analizar la legislación económica estadounidense contabilizada en la edición 2014 de los «Ten Thousand Commandments»<sup>27</sup> o todo el entramado normativo que regula los servicios financieros en la Unión Europea,<sup>28</sup> sin contar las disposiciones puramente nacionales de sus países miembros. Una simple guía de regulaciones sobre *securities* de la Securities and Exchange Commission (SEC)<sup>29</sup> ocupa en la actualidad 1.400 páginas. ¿Se traduce todo ello en una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción? Hay fundados motivos para dudarlo.

Ante tal sobreabundancia y disparidad normativa, los actores económicos de la corrupción también se adaptan, produciéndose el llamado «arbitraje regulatorio»: la actividad va desplazándose allá donde la resistencia normativa sea menor. Con ello, el riesgo global no se reduce, sino que se redistribuye y muchas veces se incrementa, generando vacíos susceptibles de ser explotados que, a su vez, provocan efectos inesperados, indeseados y enormemente costosos. Esos efectos instilan la promulgación de nuevas normas, y vuelta a empezar.

De manera general, a mayor libertad económica corresponden menores niveles de corrupción en una relación directa. La voluntad de saltar barreras favorece distintas formas de corrupción. Pero la libertad puede a su vez estimular a las empresas a buscar factores de ventaja, que cuando infringen las leyes cimientan prácticas corruptas. Insistimos: hay diferentes tipos de corrupción que dependen de las normas y tradiciones de cada sociedad. Corrupción y libertad económica son fenómenos multidimensionales.

El tamaño de la administración supone otra cuestión candente. Intuitivamente, un mayor tamaño favorece una mayor corrupción. No obstante, numerosos países desarrollados disponen de Administraciones extensas con bajos niveles de corrupción. Diversos estudios empíricos llegan a la conclusión que tanto los gobiernos de muy reducido tamaño como aquellos con administraciones muy grandes están asociados con

<sup>27</sup> COMPETITIVE ENTREPRISE INSTITUTE (CEI). «Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State». 2014. <http://cei.org/sites/default/files/Wayne%20Crews%20-%20Ten%20Thousand%20Commandments%202014.pdf>.

<sup>28</sup> European Commission. «Banking and Finance». [http://ec.europa.eu/finance/topics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/topics/index_en.htm).

<sup>29</sup> U.S. Security and Exchange Commission (SEC): <http://www.sec.gov/>.

mayores niveles de corrupción.<sup>30</sup> Tal fenómeno se relaciona con la menor o mayor estabilidad (referida a la renovación o recambio político) de dichas Administraciones, ya mencionada.

En este sentido, uno de los elementos clave, además del puramente cultural, es el institucional y, por encima de todo, la consagración del principio de seguridad jurídica, dicho en otras palabras, el reino de la justicia.

Parafraseando a Adam Smith, la justicia es el pilar que sustenta todo el edificio institucional, y esta queda en entredicho cuando los que deben responder evitan la censura, persisten en sus prácticas o siguen conservando sus puestos. O los pierden, pero sin perder privilegios ni asumir responsabilidades personales. Mantener a los disolutos e irresponsables a expensas de los honestos y prudentes tiene como resultado la perpetuación de la corrupción, además de la indignación y la peligrosa rabia. En definitiva, la libertad económica no significa nada en los países en los que no se respetan las normas por falta de capacidad institucional, de hecho puede surgir de esa misma incapacidad.

A *sensu* contrario, cuando las leyes se respetan, los obstáculos a la iniciativa individual y empresarial pueden favorecer la corrupción. La clave, por tanto, no radica en el tamaño del gobierno sino en la calidad y eficacia de la Administración, así como en su capacidad para perseguir y castigar la corrupción.<sup>31</sup> No olvidemos que las actividades corruptas actúan y se legitiman muy a menudo como sustitutivas de leyes ineficaces y de sistemas burocráticos anquilosados, incapaces de responder a las demandas ciudadanas.

Esta amenaza es, además, asimétrica: el mero fallo de una institución hace vulnerable al conjunto del sistema. Puede decirse que el Estado cuenta con la fortaleza de la institución más débil. Esta suele ubicarse a nivel local donde la presión corruptora es grande en los países desarrollados, y mucho más, en los subdesarrollados. Un factor relevante a la hora de diseñar sistemas robustos y resilientes a la corrupción.

Finalmente, no podemos olvidarnos de las cuestiones derivadas de la existencia de élites y de la inequidad. La corrupción de dichas élites desencadena una corrupción hacia abajo y coadyuva a su normalización en el contexto social, desvirtuando el sistema, tanto para quienes están integrados como los que no. La inequidad es un elemento que potencia la corrupción, en la medida en que una gran desigualdad cuestiona la legitimidad del régimen vigente y debilita sus instituciones.

<sup>30</sup> R. CAMPANTE, Filipe. *Op. cit.*

<sup>31</sup> GRAEFF, P. y Mehlkop, G. «The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries» *European journal of Political Economy*. Vol. 19 (2003), págs. 605-620.

### *Factores económicos*

La corrupción tiene indudables orígenes económicos. Sin embargo, los investigadores siempre han encontrado dificultades para entender y explicar de forma convincente las relaciones entre la corrupción y la riqueza de las naciones. Recientes avances en la minería de datos y la explotación de *Big Data* demuestran que existe una indiscutible correlación entre los rankings de países con menor corrupción y aquellos que muestran un mayor desarrollo económico. El clúster actual de naciones menos corruptas está formado por las naciones más desarrolladas de cada continente. El problema surge al tratar de discernir las causas últimas de esta correlación. Todavía no se sabe con certeza si, por ejemplo, la corrupción es la causa de una baja renta per cápita o es una baja renta per cápita la causa de la corrupción. El campo de investigación en esta área es muy extenso.<sup>32</sup>

En el ámbito doméstico, cuanto mayor sea la intervención estatal en favor de la creación de estructuras monopolísticas públicas o público-privadas, mayor será la posibilidad de existencia de prácticas corruptas. Hay corrupción cuando el sistema favorece que, a sus expensas, políticos y funcionarios públicos promuevan sus propios intereses económicos y los de sus allegados. La habrá con toda seguridad si las políticas económicas se conciben, desarrollan, implantan y controlan de manera no participativa, opaca y que impida la rendición de cuentas a los contribuyentes. Finalmente, dicha corrupción sistémica se hará fuerte si tiene éxito en la creación de una masa crítica de beneficiarios (mediadores, comisionistas, empresas y ciudadanos receptores de ayudas o subvenciones, por ejemplo) de los que cabe esperar tanto fidelidad electoral como cierto grado de justificación moral.

En el ámbito global, conviene destacar el papel de las fuerzas transnacionales, y en especial el de unas compañías multinacionales cuya dimensión económica supera con creces el PIB de muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo, lo que les dota de tal capacidad de influencia que el contrapoder de los Estados resulta a menudo ineficaz. Estas empresas (o conglomerados de empresas), pueden concentrar ese poder sobre los particulares en términos positivos (corrupción) o en formas negativas (coerción).

Asimismo, gobernanza y corrupción sistémica se hallan estrechamente relacionadas con la expansión de los tráfico ilícitos. De hecho la relación entre tráfico ilícitos y gobernanza es más fuerte que la relación entre tráfico lícitos y gobernanza. Puede afirmarse que los tráfico ilícitos son

<sup>32</sup> VV. AA. «Data mining reveal a global link between corruption and Wealth» emerging Technology From the arXiv. <http://www.technologyreview.com/view/535081/data-mining-reveals-a-global-link-between-corruption-and-wealth/>.



buenos indicadores de un problema subyacente de gobernanza que se combina con la existencia de instituciones débiles.

Conviene puntualizar, en todo caso, que la denominación de «flujo ilícito» está sujeta a numerosos errores conceptuales y de clasificación, que pueden llevar a importantes confusiones a la hora de analizar el fenómeno y extraer conclusiones útiles. Hablamos de flujos ilícitos a los que han sido obtenidos o transferidos ilegalmente, debiendo cumplir una o más de las siguientes condiciones: (1) la propia transferencia es ilegal; (2) los fondos proceden de actividades ilegales; (3) no se han cumplimentado las obligaciones legales relacionadas con los fondos, como el pago de impuestos. No entran en este concepto los flujos informales (por ejemplo, las remesas de emigrantes por medios no ordinarios), la evasión de capitales (que, pese a la creencia generalizada, puede ser legal o ilegal) o el blanqueo de dinero, que tiene su propia delimitación conceptual y legal.<sup>33</sup> Pero no nos confundamos: la corrupción y el blanqueo de dinero son fenómenos simbióticos. Mediante el blanqueo se pretende incorporar los flujos ilícitos al tráfico lícito. El dinero lavado se esconde en el sistema financiero, se fracciona para disimular su origen y se integra en los flujos normales aprovechando las interconexiones de los sistemas económicos.

En el periodo 2003-2012, los flujos ilícitos ascendieron a 6,6 billones de dólares, con un incremento anual del 9,4%; solo en 2012 ascendieron a 991.200 millones. La Ayuda Oficial al Desarrollo en este periodo fue de 809.000 millones, de los cuales 89.700 millones en 2012, esto es, prácticamente 10 veces menos que los flujos ilícitos de ese año. Por otra parte, las inversiones extranjeras directas (FDI) en el periodo 2003-2012 totalizaron 5,7 billones de dólares. Sumadas a la Ayuda al Desarrollo alcanzaron los 6,5 billones, por debajo de los tráficos ilícitos.

Asia continúa siendo la región del mundo en desarrollo con mayor volumen de flujos ilícitos, 40,3%. Le siguen la Europa en desarrollo con un 21%; el hemisferio occidental, 19%; los países MENA, 10,8%; y por último África Subsahariana con un 8%.<sup>34</sup> Los cinco principales exportadores de capital los 10 últimos años fueron China, Rusia, México e India. Los diez primeros países acumulan 4,4 billones de dólares.

Los países africanos solo obtienen un 17% de su PIB de los impuestos, y en los países subsaharianos este porcentaje es menor aún, lejos todos del 20% fijado en los Objetivos del Milenio. La Unión Africana estimó en 2007 que un 25% del PIB de los países africanos se perdía por la corrupción, y diversos investigadores han llegado a argumentar que África es acreedor neto del resto del mundo, debido precisamente a la dimensión

<sup>33</sup> REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. «Corruption and Illicit Financial Flows». Chr. Michelsen Institute, Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue, enero 2011.

<sup>34</sup> KAR, Dev y SPANJERS, Joseph. «Illicit Financial Flows from Developing Countries». Working paper Global Financial integrity, diciembre 2014.

de los flujos ilícitos.<sup>35</sup> Tales flujos detraen a los Estados la posibilidad de provisión de unos servicios públicos básicos de mínima calidad (educación, sanidad, seguridad, justicia), y debilitan vía corrupción los organismos democráticos y las instituciones públicas y privadas, amenazando no solo el sistema económico sino la propia viabilidad estatal.

Para combatir estas fallas sistémicas, los países afectados requieren un marco legal operativo, y sobre todo un fortalecimiento de las instituciones. En muchos países persisten dificultades legales y sustanciales para conseguir tal refuerzo,<sup>36</sup> al actuar la corrupción como factor estratégico debilitante. Así, las mermaidas estructuras de Estado contribuyen, a su vez, a perpetuar la corrupción. La existencia de economías informales, grises, y su dimensión, son caldo de cultivo para las actividades corruptas, entre otras razones por las facilidades que ofrecen para insertar los flujos ilícitos. Como hemos apuntado en apartados anteriores, se trata de un círculo vicioso muy difícil de quebrar.

Asimismo, la dependencia cada vez mayor de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»<sup>37</sup> constituye un factor esencial para el desarrollo de intensas relaciones de cooperación con pronunciados efectos sinérgicos de los protagonistas, en la que la corrupción constituye un factor habilitante.

Munckler designa a los protagonistas de la nueva violencia como «empresarios de la guerra»<sup>38</sup> puesto que consideran los conflictos y las guerras como un medio para generar ingresos y asegurar la supervivencia, una «comercialización de la violencia»<sup>39</sup> que representa la extensión suprarregional de los conflictos y la abundancia de vínculos con la criminalidad organizada.

### ***Factores coyunturales***

Las coyunturas también explican la corrupción. Por ejemplo, aquellos procesos de transición en los que no solo se cambia de modelo político sino que se conculca todo un modelo cultural, generan un proceso de anomia que asociado a la pérdida de legitimidad de las instituciones y a la falta de reglas y referentes incrementa las posibilidades de corrupción.

Recordemos que los periodos de transición a la democracia del Este se hicieron sin leyes y con un Estado que controlaba el 90% del poder. Un

<sup>35</sup> REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. *Op. cit.* pág. 9.

<sup>36</sup> OECD, «Illicit financial flows from developing countries: measuring OECD responses», OECD 2014 [www.oecd.com](http://www.oecd.com).

<sup>37</sup> MAIR, Stefan. *Die Globalisierung privater Gewalt*, SWP-Studie, Berlín 2002, pág. 24.

<sup>38</sup> MÜNCKLER, Herfried. *Viejas y Nuevas Guerras*. Siglo XXI de España, Madrid 2005, pág. 1.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 22.

caso de estudio interesante es el de Rusia.<sup>40</sup> Los herederos de las organizaciones criminales del periodo zarista se habían convertido en una especie de gremios, dirigidos por los «ladrones de ley» (*vory v zakone*) hombres austeros que pasaron la mayor parte de su vida en la cárcel o en los campos de trabajo soviéticos, donde reinaban entre su gente.

En los años setenta y ochenta, ya se había consolidado una fuerte alianza entre grupos de crimen organizado y los proveedores de materias primas y servicios, el aparato del Estado y las propias élites protegían a los grupos criminales. La época de gobierno de Breznev, con un sistema económico en el que se daban cita mercados negros y mercados grises, fue sin duda la que institucionalizó y cimentó la corrupción en la URSS. Las reformas económicas de Gorbachov produjeron una situación de escasez y favorecieron el desarrollo de organizaciones criminales en la economía paralela, indispensable para la subsistencia de la población.

Tras la caída del Telón de Acero, los «ladrones de ley» se convirtieron en jefes de organizaciones criminales transnacionales, incorporando a antiguos miembros de los servicios de inteligencia y seguridad, generándose una suerte de anarcoeconomía, fruto de la reforma estructural económica y la liberalización política, que a su vez benefició a las estructuras delictivas y a quienes ya estaban hechos fuertes en algunos sectores. Este caldo de cultivo provocó un incremento exponencial de la delincuencia organizada. Las grandes empresas pasaron a ser controladas por la *nomenklatura* comunista tras el reparto, y el crimen organizado sirvió de valedor y logró el control de parte de la economía en competición con otras fuerzas.<sup>41</sup>

La «mafia rusa» posee la experiencia de las relaciones con el poder y la penetración política, social o económica como factor estratégico que puede llegar incluso a la desestabilización sistémica. Sin olvidar su operativa transnacional, con la que intenta alcanzar a las estructuras democráticas, por medios legales e ilegales.

Otro ejemplo podemos situarlo en las llamadas primaveras árabes, en la que los regímenes cleptocráticos no pudieron soportar el proceso de relevo en el contexto de una grave crisis económica.

### **La corrupción como factor de debilidad estructural del Estado. Las consecuencias de la corrupción**

La corrupción tiene consecuencias de todo tipo. Estamos ante un elemento de raíces culturales y económicas que deslegitima y debilita al Estado

<sup>40</sup> LÓPEZ MUÑOZ, Julián. «Criminalidad organizada. La mafia rusa y su estrategia de expansión». [www.ieee.es](http://www.ieee.es).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

hasta desestabilizarlo, y se encuentra estrechamente ligado a la utilización del poder, por acción u omisión.

Por tanto, sin ser marxiano y reducir lo político a lo económico como proponía Engels en su *Anti Dühring*, las consecuencias políticas de estos costes económicos son evidentes. Además de socavar el Estado de Derecho y aun la propia sociedad civil, separando a esta del aparato del Estado y atentando contra la cohesión social al cuestionar la moralidad del grupo, la corrupción aumenta los dilemas ético políticos, y favorece el establecimiento de grupos criminales colgando de las estructuras del Estado al que parasitan, toda vez que también sirve para asociar las actividades ilegales a la economía formal.

Ya Maquiavelo,<sup>42</sup> formulador (junto con Bodino) del concepto Estado, aseveraba que su fundamento se encuentra en las buenas armas y las buenas leyes, lo que traduciría Schmitt diciendo que «el protego ergo obligo es el cogito ergo sum de los Estados». En lógica inversa y tomando las palabras de Hobsbawm de la mano de Steinbrunner «ni siquiera los estamentos militares más avanzados podrían enfrentarse a una crisis total del sistema jurídico».<sup>43</sup> La *Ahimsa* gandhiana o formulaciones como las de Qiao y Wang<sup>44</sup> insisten en opciones estratégicas que implican la toma de ventaja por procedimientos indirectos de este cuño y que pueden llegar a la derrota del Estado.

Toda vez que el Estado, y especialmente la democracia, tiende en el siglo XXI a hacer una utilización residual de su poder por el costo en términos de legitimidad que de ello se deriva, puede aseverarse que el mal uso de este, además de costes económicos, incorpora un suplemento adicional de recargo en términos políticos y de legitimidad, atentando de este modo contra su mismísima raíz. Y es que todo sistema político parte del supuesto de que se gobierna desde los más altos niveles de integridad ética, algo que la corrupción contradice radicalmente.

En cualquier caso, la corrupción es un factor de debilidad del Estado, que siguiendo la lógica antes expuesta, se suma y superpone a otros que la acentúan, poniendo aún más en cuestión el conjunto del sistema. Es más, la corrupción sistémica es una enfermedad autoinmune en la medida en que se transforma en una cultura con un entramado de sindicatos y redes clientelares producto de la esclerotización del sistema y de la fractura entre sociedad y Estado, asociando crisis de legitimidad, estabilidad po-

<sup>42</sup> «Porque los principales fundamentos de todos los Estados, ya antiguos, ya nuevos, ya mixtos, están en las armas y en las leyes, y, como no se conciben leyes malas a base de armas buenas, dejaré a un lado las leyes y me ocuparé de las armas».

<sup>43</sup> HOBBSAWM, Eric. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Editorial Crítica, Barcelona 2007, pág. 32.

<sup>44</sup> QIAO Liang y WANG Xiangsui. *Unrestricted warfare*. PLA Literature and Art Publishing House 1999.

lítica, integración nacional, falta de equidad en el reparto de recursos, la naturaleza rentista del Estado, la quiebra del gobierno burocrático, la alienación política y la crisis de valores.<sup>45</sup>

Se trata, además, de un fenómeno recurrente a lo largo de la historia. De acuerdo con Acemoglu y Robinson,<sup>46</sup> la existencia de instituciones extractivas, claves para la pervivencia de una corrupción sistémica, se sustenta en una lógica poderosa: pueden generar cierta prosperidad y al mismo tiempo distribuyen la riqueza en manos de una pequeña élite. Ello requiere de un potente aparato centralizador que, bajo la apariencia de la legitimidad del Estado y utilizando sus procesos ordinarios de funcionamiento, asegura el mantenimiento del sistema. El problema es que dicho sistema no es sostenible a largo plazo al llevar consigo, como se ha dicho, la semilla de su propia destrucción. Por tal razón, la persecución de las actividades corruptas deviene ineficaz desde el punto de vista de la seguridad estatal, de no reformarse los cimientos institucionales que las amparan y sustentan.

Dentro de los parámetros de debilidad estructural que introduce la corrupción, el económico constituye un elemento esencial. La corrupción genera pérdidas en la economía de la Unión Europea en torno a 120.000 millones de euros al año, el 1% de su PIB y conlleva la distorsión del mercado interior.<sup>47</sup> En los países en desarrollo la situación es peor. En el Chad, por ejemplo, donde el sector informal representa el 40% del PIB abarcando más de la mitad de la actividad económica realizada en las ciudades y casi un 75% de la actividad no agrícola de las zonas rurales,<sup>48</sup> muchas empresas que licitan en los contratos públicos desaparecen una vez que el contrato se adjudica, y el 27% del gasto del gobierno no aparece en el presupuesto.<sup>49</sup>

Este impacto económico es indudablemente asimétrico, debido a la dimensión y el grado de desarrollo de las distintas economías. Aunque los cálculos realizados son indirectos y varían notablemente según los estudios, dada la naturaleza ilícita de las actividades analizadas, se estima que el coste de la corrupción equivale al 5% del PIB global, unos 2,6 billones de dólares según el World Economic Forum (WEF), siendo el importe anual pagado en sobornos de 1 billón de dólares, de acuerdo

<sup>45</sup> W. COLLIER, Michael. «Explaining political corruption: an Institutional –Choice Approach». International Studies Association, 1999.

<sup>46</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Why Nations Fail. Editorial Crown Business*. New York, 2012, pág. 149.

<sup>47</sup> Comunicación de la Comisión. «Lucha contra la corrupción en la UE», 6 de junio de 2011 pág. 3.

<sup>48</sup> SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. «Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres “tes”» en VV. AA. *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035*. Monografía n.º 134. CESEDEN, 2013.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

con el Banco Mundial.<sup>50</sup> Ahora bien, nada menos que un 50% de ese importe corresponde a 105 países que representan tan solo el 22% del PIB mundial,<sup>51</sup> muchos de estos países ven afectado hasta un 25% de su PIB debido a la corrupción.<sup>52</sup> Se calcula además que esta supone un encarecimiento medio del 10% en los negocios y hasta un 25% de los contratos públicos, lo que resulta una losa financiera adicional para las naciones más desfavorecidas.

Para ensombrecer si cabe aún más este panorama, las estimaciones anteriores no contabilizan aquellos factores que son consecuencia directa de la corrupción, tales como: distribución ineficiente de los recursos; fomento de políticas y reglamentaciones equívocas e insensibles; reducción de los niveles de inversión; reducción de la competitividad; reducción de los ingresos públicos destinados a bienes y servicios esenciales; aumento del gasto público; reducción de la productividad y desaliento de la innovación; aumento del costo de las transacciones comerciales que actúa a modo de un impuesto sobre las empresas; reducción de los niveles de crecimiento; reducción de los niveles de empleo en el sector privado; reducción del número de empleos de calidad en el sector público; agravamiento de la pobreza y la desigualdad, así como obstaculización de las reformas democráticas orientadas al mercado.<sup>53</sup>

Tales consecuencias tienen, a su vez, un enorme impacto social en las naciones afectadas. La instauración de una cultura de la corrupción conlleva la desmoralización de la población, la quiebra de confianza en el Estado y la desafección civil, caldo de cultivo para revoluciones y conflictos armados.

Es más, algunos autores establecen una relación de covarianza entre el PIB, el Índice de Estados Fallidos y los Índices de Corrupción (bien el de Transparencia Internacional o el aportado por el Banco Mundial) que viene a coincidir con los mapas de riesgo político, como el de la aseguradora AON.<sup>54</sup>

No es ajeno tampoco a esta estrecha relación entre corrupción y riesgo sistémicos el hecho de que, en muchos países en desarrollo, altos niveles de corrupción estén asociados con un elevado gasto militar con respecto

<sup>50</sup> OECD, «The rationale for fighting corruption». CleanGovBiz, 2014 <http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>.

<sup>51</sup> F. RUNDE, Daniel, *et al.* «The Costs of Corruption». Center for Strategic International Studies, enero 2014.

<sup>52</sup> REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. «Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches». Anticorruption Resource Centre, enero 2011, n.º 2.

<sup>53</sup> SULLIVAN, John y SHKOLNIKOV. «El costo de la corrupción» en *Journal USA*. Diciembre de 2006. Departamento de Estado de los Estados Unidos, págs. 16-18.

<sup>54</sup> AON. 2015 Political Risk Map, <http://www.aon.com/2015politicalriskmap/2015-Political-Risk-Map.pdf>.

al PIB, tal y como muestran los estudios de Agostino, Dunne y Pieroni,<sup>55</sup> y de Gupta, de Mello y Sharan (FMI).<sup>56</sup> En este sentido, al constituir la defensa un monopolio del Estado, ejercido en un contexto caracterizado por el secretismo y el gasto discrecional, no es de extrañar que grandes recursos financieros se deriven vía corrupción hacia contratos de armamento y sobornos a altos funcionarios del estamento militar, estamento que se constituye a menudo en grupo de poder dominante o que directamente acaba detentándolo, mucho más en el caso de naciones con instituciones civiles frágiles. Las implicaciones para la seguridad son evidentes.

En definitiva, la sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en situación de debilidad estructural, e institucional, haciéndolo vulnerable tanto a amenazas internas como a la acción exterior de actores interesados en explorar esa debilidad en su beneficio, ya sea desde el punto de vista estratégico, político o económico. En situaciones extremas, ello puede conducir al colapso del Estado.

No obstante, todo lo apuntado invita a un amplio debate teórico. La correlación entre corrupción y daño económico, por ejemplo, no es absoluta. Existen países como China con una elevada corrupción pero alto crecimiento (cuya sostenibilidad, por otra parte, es cuestionada)<sup>57</sup> y otros que habiendo contenido la corrupción no logran despegar económicamente. Numerosos factores intervienen en el resultado la ecuación final. De nuevo, el campo de estudio en este punto es muy amplio.

### La lucha contra la corrupción

El primer paso para resolver un problema pasa por aceptar su existencia; y también que, en el siglo XXI, no existe una poción mágica que lo resuelva en el corto plazo. En un mundo complejo, marcado por la globalización, la incertidumbre, la interdependencia y la hiperconectividad, se requiere de una actuación más sistémica y adaptativa, y menos cartesiana, ya que los modelos reduccionistas y newtonianos, de vocación universalista, no sirven para dar respuesta a todos los problemas posibles.

El problema que plantea la lucha contra la corrupción resulta de partida irresoluble toda vez que solo se puede aspirar a contenerla, aceptar un diferencial. La respuesta debe abarcar todo el espacio político disponible, ser integral; el orden como nos recuerda Carl Schmitt nace de lo íntegro.

<sup>55</sup> AGOSTINO G., DUNNE J. P. y PIERONI L. «Corruption, Military Spending and Growth». Carecon.org.uk <http://carecon.org.uk/DPs/1103.pdf>.

<sup>56</sup> GUPTA, Sanjeev, DE MELLO, Luiz y SHARAN, Raju. «Corruption and Military Spending». International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Febrero 2000.

<sup>57</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON. *Op. cit.* Pág. 151.

Así, se han visto algunos métodos que no dan buenos resultados como los programas de concienciación pública no vinculados a reformas; las reformas sin programas de concienciación pública; la falta de planteamientos a largo plazo; las recomendaciones no basadas en la recopilación de datos e investigaciones; los programas dirigidos por donantes que se perciben como tales. En suma la falta de integridad en las actuaciones.<sup>58</sup>

Por tanto, ese enfoque integral resulta imprescindible si se quieren obtener resultados significativos en la lucha contra corrupción. En este sentido, el mantenimiento de un Estado saludable, con una arquitectura institucional robusta y operativa, se asemeja al de un complejo sistema mecánico o electrónico: requiere conocimiento, prevención y acciones correctivas. Si falla alguno de esos pilares, el mecanismo se rompe.

Además, no existe una aproximación del tipo «*solución única válida para todo*» para la corrupción, como hemos comprobado al analizar su naturaleza y heterogeneidad. Así lo han entendido organizaciones internacionales como la OCDE, que con su iniciativa CleanGovBiz<sup>59</sup> pretende apoyar a gobiernos, empresas y sociedad civil en construir honestidad y luchar contra la corrupción. Se trata de integrar y optimizar herramientas anticorrupción preexistentes, reforzar su implementación, mejorar la coordinación entre los intervinientes y monitorizar su progreso. Para ello, ofrece una interesante «caja de herramientas» flexible, multipropósito y multidominio. Este «*toolkit*»<sup>60</sup> abarca precisamente las tres áreas antes mencionadas: prevención, corrección y detección/conocimiento.

En el ámbito de la prevención, la existencia de una buena gobernanza resulta fundamental. La OCDE identifica las políticas regulatorias, la competencia, las prácticas judiciales, la financiación pública y la cooperación entre actores como áreas sustanciales de actuación. A su vez, define acciones preventivas específicas para los siguientes elementos: sector público, contratación pública, transparencia impositiva, créditos a la exportación, *lobbies*, sector privado y sociedad civil. En el ámbito de la corrección, se pone el foco en la criminalización del soborno y la recuperación de activos. Finalmente, en cuanto a conocimiento y detección de las prácticas corruptas, cuatro son las áreas principales de actuación: el blanqueo de dinero, la administración fiscal, la protección a los informantes y el periodismo de investigación. Se trata, en definitiva, de un enfoque adecuado y que encaja perfectamente con nuestra visión poliédrica del fenómeno. Sobre algunos de estos aspectos reflexionaremos en los siguientes apartados.

<sup>58</sup> KETTLE, Donald F. «Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de transparencia de la Función Pública y Ley de libertad de Información», en *Journal USA*, diciembre de 2006. Departamento de Estado de los Estados Unidos págs. 13-15.

<sup>59</sup> OECD CleanGovBiz: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/about.htm>.

<sup>60</sup> <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/>.



Empezando por el entorno administrativo, la lucha contra la corrupción trata de determinar y regular las prácticas que se ven como desacertadas. Pero las instituciones, y más las democráticas, suelen ser reactivas antes que proactivas. Han de darse leyes que se cumplan y reglamentos acordes a los objetivos pretendidos. La existencia de conjuntos normativos de moderada dimensión, claros, coherentes y no intrusivos hasta en los mínimos aspectos del proceder individual, respaldados por un sistema judicial efectivo, puede sustentar cambios culturales positivos en el medio y largo plazo, al desincentivar comportamientos corruptos. En el aspecto práctico, se precisaría de una clasificación como delito de muchas actividades corruptas, hecho que no sucede a veces ni en los países más avanzados.

Por supuesto, deben existir controles internos, resultan imprescindibles, como también lo son los mecanismos para implementar las resoluciones derivadas de dichos controles. Pero la crítica externa es asimismo muy necesaria, hace falta una vigilancia independiente y la participación ciudadana en los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas de la actuación de los poderes públicos. Tal es la base de la democracia, balances y contrapesos; asegurar que ninguna institución sea demasiado poderosa como para dominar los resortes del Estado y regular a su antojo la vida pública. El papel de organizaciones procedentes de la sociedad civil, nacional e internacional, tales como Transparencia Internacional, ha sido capital a los efectos de concienciación y control. La base de Occidente no está, pese a lo que parece, en su sistema de valores; sigue siendo la duda.

Sin embargo, el enfoque puramente normativo es insuficiente. Se requiere información y mecanismos para su intercambio y correcta distribución. La transparencia en la toma de decisiones atenta directamente contra la opacidad característica de la corrupción. Rompe la relación, el círculo vicioso entre potenciales corruptos y corruptores permitiendo a la sociedad civil y a los operadores económicos conocer mejor los criterios de decisión. La publicidad no es ni debe ser un principio formal, es algo que trasciende en busca de la igualdad de oportunidades y el beneficio común.

Lo expresa muy bien Simón González de la Riva<sup>61</sup> cuando afirma que «eliminar de raíz la impunidad modula automáticamente el comportamiento. Para ello no hace falta más personal y/o gasto. Solo transparencia». Y añade: «La conciencia de poder estar bajo el escrutinio ajeno en cualquier momento (ahora o en el futuro) modula el comportamiento tanto o más que la presencia explícita de un vigilante o un código de conducta». Además, con la explosión de las redes sociales y la inmediatez informativa, ya no hay manera de sustraerse a este escrutinio intensivo y global;

<sup>61</sup> GONZÁLEZ DE LA RIVA, Simón. «Empresas de libros abiertos: ¿un sistema para luchar contra los malos comportamientos?». Sintetia, 23 octubre 2014. <http://www.sintetia.com/empresas-de-libros-abiertos/>.

lo que debe hacerse es gestionarlo adecuadamente y de acuerdo a unas reglas equitativas y conocidas por todos los actores implicados.

Del mismo modo, la opacidad en las transacciones financieras y el secreto bancario, inaceptables en pleno siglo XXI, constituyen un freno para la erradicación de prácticas corruptas, agravado por la falta de conocimiento y la insuficiente supervisión (que no regulación, como se ha visto) de los responsables políticos e incluso de los propios economistas, superados por la enorme expansión de las comunicaciones y la globalización de los flujos financieros.

En el mundo de la economía de la información,<sup>62</sup> a menudo resulta imposible distinguir la entidad o entidades responsables de una operación, comprender los mecanismos de un determinado evento o las complejas interacciones existentes entre distintos instrumentos financieros. Tampoco suelen estar a nuestro alcance las motivaciones asociadas a muchos movimientos económicos y su correlación o no con prácticas corruptas. Dicha confusión se complica por la falta de transparencia de los mercados y el ocultamiento deliberado de los verdaderos ordenantes de las transacciones. Todas las iniciativas destinadas a eliminar esta opacidad constituyen pasos importantes en la lucha contra la corrupción. Deben, además, afrontarse de manera global y coordinada para que resulten efectivas. En el apartado 5 del presente trabajo analizaremos brevemente el papel de la sociedad internacional en este tema.

No queremos abandonar este ámbito administrativo sin efectuar una reflexión, necesariamente muy breve, sobre la necesidad de articular adecuadamente las relaciones de influencia hacia el poder político de los ciudadanos, empresas y sus grupos de interés. Cuanto más poder y recursos económicos maneja un gobierno, mayores y más potentes recursos dedicará la sociedad para tratar de influenciarlo. En este sentido, disponer de mecanismos eficaces y transparentes como el *lobbyismo* anglosajón (y muy especialmente, el estadounidense), aún con sus imperfecciones, permite canalizar de forma satisfactoria los muy variados intereses de millones de ciudadanos, implicados a fondo (con su voluntad y dinero) en los asuntos públicos que les conciernen. Las alternativas son el nepotismo y la corrupción. De nuevo, todo se reduce a una cuestión de madurez democrática, conciencia cívica, transparencia pública, voluntad de servicio y calidad institucional.

Desde el punto de vista social, la generalización de las conductas individuales corruptas puede hacer colapsar el sistema constituyéndose en

---

<sup>62</sup> HENDERSON, Hazel. «Re-defining Economic Growth and Re-shaping Globalization Towards Sustainability». International Conference on Concerted Strategies to Meet the Environment and Economic Challenges of the 21st Century. Club of Rome. Viena, 16-17 abril 2009. Págs. 9-10. Disponible en: [http://www.hazelhenderson.com/editorials/defining\\_economic\\_growth.html](http://www.hazelhenderson.com/editorials/defining_economic_growth.html).

expresión de la falta de adecuación entre el marco institucional y el cultural de la sociedad, o peor aún, de la falta de densidad y fragilidad de esta. En este último caso, la corrupción sería un síntoma pero no el principal problema y su tratamiento requerirían de un esfuerzo prolongado, de la pedagogía como herramienta para fortalecer el entramado institucional y a su vez a la sociedad en su conjunto, que es donde se ubicaría el mal. Las bases de la República, al decir de Platón, se establecen desde la virtud. Sirva el ejemplo del norte de Nigeria donde los cristianos apoyaron el restablecimiento de la *sharia* como forma de disponer de una referencia de comportamiento, inexistente de otra manera.

En esta línea, la sociedad civil es un aliado imprescindible. La visibilidad es importante. Aceptar la existencia de corrupción es admitir simultáneamente la existencia de un ideal corrompido que es necesario restituir. Recuperar los símbolos y los ritos es poner en valor al grupo. Recuperar los símbolos significa recuperar la sociedad, su ética, su virtud, su moralidad específica, recuperar el nosotros como espacio de relación y como pilar de futuro. Esa puesta de valor restituye simultáneamente al individuo, eje real de actuación, y le brinda un futuro. A su vez, respetar el espacio de libertad, decisión y acción individual resulta imprescindible para que el grupo social no se convierta en un títere al servicio del interés de las élites.

Así, es necesaria una ejemplaridad persuasiva (en la línea de lo que propone Javier Gomá en su trabajo *Ejemplaridad pública*)<sup>63</sup> que promueva la reforma del estilo de vida y genere una nueva conciencia cívica. Las palabras seducen, pero solo el ejemplo arrastra. La reforma del espacio público, el retorno a la virtud cívica, solo es posible por el ejemplo. Como nos recuerda Gomá, todo ejemplo es público y la publicidad se predica principalmente del ejemplo. Lo hemos apuntado con anterioridad: se trata de hacer pedagogía y la pedagogía precisa de vocación, ejemplaridad y tiempo. Todo ello debe partir del hombre común, único capaz mediante su testimonio individual de generar nuevos hábitos y costumbres, auténticas autopistas hacia la virtud cívica.

Y es que la ética representa un factor especialmente trascendente, ya que la lucha contra la corrupción implica una sanción legal (institucional) y también moral (conductual). Mientras que la primera es siempre relevante, la segunda resulta muy efectiva para frenar la denominada «pequeña corrupción» (las llamadas corruptelas, distintas de la «gran corrupción», ubicada en el más alto nivel decisorio), resultado de procesos de banalización.

Desde el punto de vista de la detección, la lucha contra la corrupción precisa de investigación. Es necesario estudiar con mayor profundidad los

<sup>63</sup> GOMÁ LANZÓN, Javier. *Ejemplaridad Pública*. Taurus, 2009.

costes de las políticas de lucha contra el fraude, los costes de controlar. Según estima la OCDE, por cada dólar que se invierte en investigar la corrupción son perseguidos y controlados 20. Pero, a su vez, todos los años se desperdician millones de dólares en mecanismos de control y persecución ineficaces, descoordinados y, demasiado a menudo, meramente testimoniales.

Si bien es cierto que crear unidades especializadas en la lucha contra la corrupción resulta esencial, la eficiencia exige también aprovechar la labor de aquellos organismos de la Administración cuyo conocimiento directo de la actividad económica los hace idóneos para esta tarea, tales como agencias tributarias, bancos centrales y organismos reguladores de mercados y competencia, sin olvidar el papel crucial de las organizaciones de inteligencia. Asimismo, la comunidad académica debe participar en esta tarea, potenciando la investigación en el área de la corrupción, especialmente en el ámbito sistémico y el de los flujos ilícitos. La cooperación público-privada y el trabajo en red constituyen elementos clave en este enfoque conjunto.

No podemos tampoco olvidar, como destaca la OCDE, el papel de los medios de comunicación, crítico a la hora de alertar al público, promover la integridad y detectar e informar sobre la corrupción. Muchos de los éxitos conseguidos en la lucha contra la corrupción han sido posibles por el conocimiento y la información proporcionados por el periodismo de investigación.

Los avances en la minería de datos<sup>64</sup> (*Big Data*) ofrecen un extenso campo por explotar en este ámbito. Hoy en día, enormes cantidades de datos se recolectan, procesan y utilizan comercialmente para detectar pautas y preferencias de consumo. Del mismo modo, terabytes de datos económico-financieros, públicos y privados, pueden ser procesados y analizados para identificar patrones de actividad asociados a prácticas corruptas.

Ejemplos de ello son el ya citado estudio sobre índices de corrupción y riqueza,<sup>65</sup> o iniciativas tales como la de Transparencia Internacional en Georgia, que el año pasado desarrolló un portal de código abierto para el seguimiento y análisis de la contratación pública. El portal extrae la información sobre contratación electrónica<sup>66</sup> del gobierno central y la transforma en formatos accesibles a los usuarios, que pueden así generar perfiles de transacciones contractuales de las agencias gubernamentales y de las empresas licitadoras, así como obtener datos estadísticos agregados de gasto público. Si algún usuario sospecha de la existencia

<sup>64</sup> IENCO, Dominic A. «How we can use data mining to fight corruption». Dataconomy, enero 2015 <http://dataconomy.com/how-we-can-use-data-mining-to-fight-corruption/>.

<sup>65</sup> VV. AA. «Data mining reveal a global link between corruption and Wealth» *Op. cit.*

<sup>66</sup> <https://tenders.procurement.gov.ge/login.php?lang=en>.

de prácticas irregulares en los procesos de adjudicación, puede elevar un informe a una Junta de Resolución de Conflictos.

En esta misma línea se encuentran iniciativas como el proyecto Arachne<sup>67</sup> de la Comisión Europea (de nuevo, en cooperación con Transparencia Internacional), una herramienta de análisis de datos para detectar riesgos de fraude, conflictos de interés o irregularidades en los proyectos europeos; o como las investigaciones realizadas por el Corruption Research Center de Budapest (CRCB)<sup>68</sup> sobre series masivas de datos cruzados de contratación de diversos países europeos, con el fin de detectar patrones de comportamiento corrupto. El *Big Data* puede ser también utilizado de manera exhaustiva en la persecución del fraude fiscal y el blanqueo de dinero, actividades íntimamente relacionadas con la corrupción y, como hemos descrito en este trabajo, inmejorables indicadores para su detección.

Entrando finalmente en el terreno de la persecución y corrección de las prácticas corruptas, cabe reseñar que los crímenes de corrupción son por su naturaleza muy difíciles de perseguir, de probar su naturaleza delictiva. Desarrollar la figura del enriquecimiento ilícito sin duda ayudaría en este sentido, pero es difícil de materializar judicialmente de manera adecuada y su encaje en el Estado de derecho presenta importantes contradicciones.

La impunidad, según el profesor Francisco Álvarez García, es generalmente definida como la ausencia de castigo (*impunitas*), bien por falta de regulación bien por ausencia de procedimientos y mecanismos de castigo o aun por la propia falta de castigo para el caso considerado. Soberano es el que decide la excepción. El concepto amplio de impunidad se reclama al ejercicio más descarnado del poder, a la inexistencia provocada y querida de limitaciones en el desenvolvimiento de la acción, trasladándonos de hecho a un mundo de significados en el que el ejercicio del dominio se puede realizar con desprecio absoluto de cualquier forma.

La clave de la impunidad frecuentemente se sitúa en la gestión conceptual de las fronteras entre lo lícito e ilícito, entre lo nominal y lo real, entre el concepto y su expresión real. Dominar la frontera, ser capaz de gestionarla, es ser impune.

Y sin obligación de rendir cuentas no se puede eliminar la corrupción. Por tanto, recuperar sus efectos económicos resulta crítico. Sólo 1.400 millones de dólares considerados sospechosos fueron congelados en el periodo comprendido entre 2010 y junio 2012; de ellos 147 millones se devolvieron a sus países de origen. La dificultad de probar su proceden-

<sup>67</sup> [http://www.interact-eu.net/library/presentation\\_arachne\\_risk\\_scoring\\_tool\\_interact/514/7857](http://www.interact-eu.net/library/presentation_arachne_risk_scoring_tool_interact/514/7857).

<sup>68</sup> CRCB. <http://www.crcb.eu/>.

cia ilícita constituye el principal obstáculo para su recuperación,<sup>69</sup> Por consiguiente, el proceso de recuperación de activos se configura como otro elemento esencial de la lucha anticorrupción. Así lo han entendido la OCDE, el Banco Mundial y la ONU con su iniciativa *Stolen Asset Recovery (StAR)*,<sup>70</sup> trabajando en conjunto con países en desarrollo y centros financieros globales para prevenir el blanqueo procedente de los procesos de corrupción y facilitando una recuperación y devolución de activos robados más ágil y sistemática. La iniciativa trabaja en tres grandes áreas: el desarrollo de políticas específicas, la resolución de casos concretos y la construcción de capacidades nacionales de recuperación.

Paradójicamente, corregir la corrupción podría estar asociado, al menos en el corto plazo, a pérdidas de eficiencia, eficacia, responsabilidad y hasta de legitimidad. Por ello es tan necesario mantener la intensidad de los esfuerzos en el tiempo, por encima de visiones electoralistas o interesadas. Además, existe la dificultad añadida de evaluar la mayor limpieza de una organización o auditar mejoras en su integridad, dada la multiplicidad de parámetros implicados y la carencia de estándares internacionales.

Precisamente, las actividades anticorrupción de los organismos nacionales e internacionales no están coordinadas ni armonizadas y cuentan con instrumentos diferentes, por lo que la lucha se ve sensiblemente dificultada. La sociedad internacional debe implicarse en la lucha.

### **La sociedad internacional en la lucha contra la corrupción**

Observando cualquier mapa de la corrupción podrá apreciarse su carácter regional, por más que cada país tenga sus propias singularidades; no estamos, por tanto, ante un problema local. En este sentido, se ha producido un notable avance en el ámbito global, especialmente después de 1996, con la creación de mecanismos y espacios de concertación multilaterales que han hecho del problema un objeto de interés por parte de la comunidad internacional, por encima de la acción bilateral o de la voluntad política de un Estado concreto.

El crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico, articulado en forma de tráfico que afectan a numerosas regiones del mundo. Y existe una notable relación entre corrupción y criminalidad organizada, toda vez que para asegurar su persistencia precisa parasitar las estructuras de la administración y tender lazos con las élites políticas cuyos apoyos requiere.

<sup>69</sup> OECD. «Licit financial flows from developing countries: measuring OECD responses» OECD, 2014. [www.oecd.com](http://www.oecd.com).

<sup>70</sup> The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) <http://star.worldbank.org/star/>.

Y es que los protagonistas de la violencia necesitan para asegurar su capacidad de operación de asociados provenientes de estructuras legales. Entre estos se cuentan, por ejemplo, particulares adinerados, empresas, fundaciones y hasta estructuras religiosas. La criminalidad organizada aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial. Se infiltra en sus estructuras para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en parte de la criminalidad garantizando la interconexión entre las actividades ilegales y las exigencias legales.<sup>71</sup> James Rickards<sup>72</sup> abunda en esa misma línea al afirmar que dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros», que operan básicamente en despachos profesionales.

Con la globalización, los grupos delictivos locales fueron ampliando el espectro de sus actividades ilícitas al tiempo que aquella destruía los compartimentos estancos de nuestras sociedades. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron sus miembros, ampliándose el rango de actividades. Estas organizaciones diversifican en la actualidad su localización y actividades, tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan y de la fragmentación espacial y material de su actividad, configurándose como actores de vital importancia por su dimensión, influencia y capacidad de distorsión.

El tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, el contrabando y la falsificación son generadores grandes de flujos financieros, de muy difícil seguimiento y cuantificación. Desde el final de la Guerra Fría, se estima que la economía ilícita ha crecido a un ritmo que duplica el de la economía legal.<sup>73</sup> Sus protagonistas han adquirido un peso cada vez más relevante, tanto en el ámbito económico-financiero como en el político, constituyendo «*redes bien financiadas de individuos altamente dedicados*».<sup>74</sup>

<sup>71</sup> GAYRAUD, Jean François. *El G 9 de las Mafias en el Mundo*. Ediciones Urano, Barcelona, 2007, pág. 257 y ss.

<sup>72</sup> RICKARDS, James. *Economics and Financial Attacks*. 24 de marzo de 2009. Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009. Disponible en: [http://www.jhuapl.edu/urw\\_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf](http://www.jhuapl.edu/urw_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf).

<sup>73</sup> Dato citado por varios autores: NAÍM, Moisés. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Anchor Books. Nueva York, octubre 2006. También: GILMAN, Neils, «The Global Illicit Economy». Conferencia disponible en: <http://video.google.com/videoplay?docid=3173247273890946684#>.

<sup>74</sup> NAÍM, Moisés. «The Five Wars of Globalization». *Foreign Policy*. N.º 134, enero/febrero 2003. Págs. 28-37.

Estamos ante organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal. Una amenaza cierta, determinada por la magnitud de los recursos gestionados y la violencia que su actividad lleva normalmente asociada.

El resultado ha alcanzado las dimensiones de una pandemia. Las cifras anuales de negocio estimadas por la ONU para algunos mercados criminales durante la primera década del siglo XXI son muy significativas: tráfico de cocaína, 88.000 millones de dólares; opiáceos, 65.000 millones; tráfico de personas, 32.000 millones; tráfico de armas, 1.000 millones. Se estima que el negocio de blanqueo de capitales tiene por sí solo una dimensión que oscila entre el 4 y el 12% del PIB mundial.

En 1998 una resolución de la Asamblea General crea un Comité para el estudio de posibles soluciones para el crimen mundializado. Tras dos años trabajos, en 2000, 124 países firmaron en Palermo la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, el tráfico de personas, el tráfico ilegal de emigrantes y la fabricación y tráfico de armas de fuego. Merece reseñarse, al hilo de lo expuesto, que los grandes instrumentos de lucha contra el crimen organizado o la corrupción se han negociado en no más de dos años.

El concepto delincuencia transnacional quedó definido en el artículo segundo de la Convención como «un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».

La convención es una novedosa herramienta en la lucha contra el crimen global, un hito importante en la dinámica de colaboración internacional para responder a la utilización interesada de la parcelación del espacio que hacen las organizaciones criminales. Pretende establecer una base común en el tratamiento de ciertos delitos, para combatir con eficacia y fijar mecanismos y procedimientos estandarizados que posibiliten una mejora en la colaboración y asistencia mutua, así como de las capacidades técnicas y estructurales de cooperación policial y judicial.

De esta manera los países firmantes consensuaron posiciones, aceptándose la coincidencia de tipos penales similares. Así, los gobiernos se comprometían a considerar delitos graves (sancionados con penas de cuatro años o más), la participación en grupos criminales organizados transfronterizos; la corrupción o intimidación de funcionarios públicos, jueces o testigos; el lavado de dinero; y la obstaculización de la justicia.

Uno de los principales problemas que se le plantea a la sociedad internacional es el provocado por los denominados Estados fallidos, entes que son objeto de derecho y regulación pero que incumplen su función



principal y fracasan en el monopolio de la violencia legítima, permitiendo que, en un territorio y al resguardo del paraguas de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos, se desarrollen actividades contrarias a derecho.

Consecuentemente, pueden acabar por exportar inestabilidad al conjunto de las regiones donde se ubican, al expandir dicha inestabilidad allende sus fronteras y constituirse en un santuario que ampara a las organizaciones criminales frente a terceros. Se trata de una soberanía que, pese a ser inexistente o ficticia, el derecho internacional (y el nacional también) obliga a aceptar, constituyéndose en barrera, en freno material y legal.

Cabe reseñar además que este fenómeno no es un concepto absoluto, puesto que existen distintos grados de fragilidad, de naturaleza poliédrica, resultado de la convergencia de problemas que se realimentan unos a otros. Dicho en lenguaje común y como reza el hispánico proverbio, «a perro flaco todos son pulgas». Y en no pocas ocasiones, digamos en casi todas, su factor común es la corrupción. La expresión máxima de dicha fragilidad son los Estados fallidos, que territorialmente se concentran en la llamada «área de desconexión» descrita en clave geopolítica por Barnett.

Si un símil nos da idea del fenómeno de la corrupción sistémica y la delincuencia organizada, es el de un gran globo relleno de agua, al que cuando aprietas un borde, genera una protuberancia en el otro extremo. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y tratamiento, como mínimo, a escala regional. Y como en la gran mayoría de los casos afecta a una pluralidad de planos, obliga por la misma lógica también a adoptar soluciones integrales, casi siempre muy complejas.

Admitiendo que la clave del problema es mayoritariamente regional, la respuesta debe estar a la altura. En palabras de Kofi Annan en su prólogo a la Convención de Palermo: «La comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no solo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas».

Y es que las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento, actuando como una suerte de «Estados cautivos»

que sirven de base para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado.<sup>75</sup>

Un ejemplo paradigmático de todo lo anteriormente dicho es el Sahel. Merece la pena profundizar en la realidad de esa zona, puesto que no es solo una sucesión de Estados fallidos, sino un territorio desarticulado pero coherente en su diversidad, en el que el Estado es parte del problema por su debilidad; y también parte de la solución, por la necesidad de fortalecerlo como única opción válida para superar toda la problemática regional. En este sentido, podríamos entender el Sahel como el territorio fallido más extenso del mundo.

La región tiene problemas endémicos de corrupción, acordes a la debilidad de sus Estados; así Níger ocupa la posición número 106 en los Índices de Transparencia Internacional, Nigeria el 144, Mauritania el 119, Mali el 127, Chad el 163, Sudán el 174, Sudán del Sur el 173 y Burkina Faso el 83.

Lo importante de los pequeños tráficoos que caracterizaban la región es que banalizan el cumplimiento de la ley y van introduciendo a quienes participan en ella en la cultura del delito. Con un alto número de personas implicados en ellos y una cultura de trabajo que rememora la época de las caravanas que transportaban marfil, oro o esclavos. La concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

Ha habido una evolución de estos tráficoos al de tabacos, drogas y personas. El comercio lícito e ilícito van de la mano, las rutas son las mismas, y en ellos se ocupan redes previamente constituidas por tribus (como la Qadhadfa en Libia), clanes y familias. Y es que los pueblos seminómadas que habitan la región no han tenido secularmente en cuenta las limitaciones administrativas impuestas al desierto. Países como Níger han sido identificados como un *hub* de tabaco y seres humanos.

Existe un alto nivel de connivencia, de colusión, tanto en la clase política –fruto hasta, en ocasiones de intereses de Estado: a veces como forma de pago por cooptar a tal o cual etnia o clan en su lucha contra otro terrorista o insurgente, o también como una forma de recompensar a una milicia afín– como por parte de los aparatos de seguridad, y por los servicios aduaneros cuya actuación se ve contaminada por la tolerancia y proximidad a prácticas tradicionales. Además, los réditos de los tráficoos ilícitos superan crecidamente sus habitualmente cortas retribuciones.

El tráfico de tabaco, iniciado en los años ochenta y controlado por pocos y grandes traficantes y con la connivencia de algunas compañías –como

---

<sup>75</sup> VV. AA. *La era de la globalización: Estados bajo presión*. Fundación FRIDE, 2008, pág. 12.

forma de circunvalar las tasas gubernamentales y/o romper monopolios— supuso un estadio inicial en el desarrollo de grupos de traficantes que con la práctica adquirida se implicaron posteriormente en el comercio de drogas. Y no es un comercio menor toda vez que en 2009 según UNODOC el tráfico de tabaco supuso el 60% del mercado libio (unos 240 millones de dólares) o el 18% del mercado argelino (unos 228). Moktar Belmoktar, conocido como *Mister Malboro* y uno de los líderes de Al Qaeda en el Magreb islámico, expresaba con su nombre la coincidencia y variabilidad de sus condiciones.<sup>76</sup>

En 2007 cerca de un 35% de la cocaína producida en Colombia, Venezuela, la Guyana y Brasil era enviado por mar (80%) o aire (20%) a algún punto de África Occidental antes de acabar en manos de los consumidores europeos. Pasándose de una tonelada métrica anual entre 1998 y 2002 a 15 toneladas en 2006 y a 33 toneladas anuales en el periodo 2005-2007.

Según el informe anual correspondiente a 2012 de la ONU sobre Drogas y Crimen Organizado (ONUODC), en la parte referida al Sahel se cifra la droga que ha transitado en la región en unos 125.000 millones de dólares.

El caso del Sahel, además de ilustrativo de los mecanismos de funcionamiento y pervivencia de la corrupción y su engranaje con las actividades criminales, ejemplifica de manera palmaria la conectividad global del fenómeno. Áreas del planeta muy distantes entre sí acaban relacionándose a través de *hubs* regionales donde el imperio de la ley es casi inexistente y la distribución de tráfico ilícitos forma parte del sustrato del sistema. El reconocimiento de este fenómeno es el que ha impulsado, como se ha visto, una mayor coordinación internacional.

Así, por ejemplo, la aprobación en 1977 de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero por parte del gobierno estadounidense se debió a que quedó acreditado que 400 empresas estadounidenses hicieron pagos a políticos y funcionarios extranjeros por más de 300 millones de dólares.<sup>77</sup> Si antes resultaba posible en algunos países incluso desgravar los sobornos realizados a funcionarios de otro Estado (Australia, Bélgica, Alemania, Francia, Suiza, Holanda, entre otros), ahora tal posibilidad resulta impensable.<sup>78</sup>

A mayor abundamiento, no solo se han llegado a acuerdos multinacionales de investigación, de establecimiento conjunto de sanciones y de prevención de la corrupción en el sector público, sino que se han establecido mecanismos de seguimiento a nivel regional con tal propósito. Mención

<sup>76</sup> LACHER, Wolfram. «Organized Crime and conflict in the Sahel-Sahara region». *The Carnige Paper Middle East*, 2012.

<sup>77</sup> UROFSKY, Philip. «La promoción de la transparencia internacional mundial» pág.19.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

especial merece la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción que entró en vigor en diciembre de 2005. No obstante, queda aún mucho camino por recorrer.

Y es que a pesar de que los varios convenios y convenciones de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo han sentado importantes bases normativas, todavía son demasiados los Estados que permanecen al margen de ellos y no todos los países que los ratifican adoptan seguidamente medidas internas de aplicación. La ONU es un eficaz legislador, pero poco dotado para implementar aquello que dispone y con una limitada capacidad para obligar a ello. De hecho, para algunos expertos, en sentido estricto, únicamente 19 Estados miembros han implementado plenamente estas iniciativas internacionales, estableciendo mecanismos reales de cooperación y tipificando delitos en campos tan críticos como la lucha contra el terrorismo.<sup>79</sup> En el supuesto de lucha contra la corrupción, los resultados son significativamente peores. En este punto, existe un enorme campo de actuaciones pendientes.

La ONU es, sobre todo, un órgano de concertación política (no operativa, ni táctica); su actuación es legitimadora, favorece la creación de una cultura común ya que ha contribuido a fijar un lenguaje, estandarizando el significado de las palabras, y con ello, posibilitando el mutuo entendimiento, lo que favorece su adecuación al cuerpo legal de cada país, generando procedimientos y principios de acción. Esto a su vez, provoca una nueva expansión de la normativa, ya que esta requiere de la generación de protocolos adicionales para su implementación. Esta es precisamente la realimentación positiva que se persigue en el ámbito internacional: del marco global al regional y de este al local, que a su vez genera nuevas necesidades de coordinación e integración, presionando al entorno internacional a mejorar sus mecanismos de interacción política.

Para la resolución de los problemas del crimen organizado es clave la persecución de la corrupción y el lavado de dinero; son estas áreas muy difíciles de regular. Sin duda la agencia ONU más conocida es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que cuenta con oficinas por todo el mundo. Se construye sobre tres pilares: cooperación técnica sobre el terreno; investigación, análisis y comprensión del crimen; trabajo normativo con la firma de acuerdos nacionales e internacionales. Sus áreas de trabajo son variadas y entre otras están la corrupción, los tráfico, el lavado de dinero o el crimen organizado.

En el seno del Grupo de Acción Financiera (GAFI) se acordaron, además de las iniciales 40 recomendaciones contra el lavado de dinero. El GAFI

---

<sup>79</sup> <http://crimenorganizado2013.blogspot.com.es/2013/04/la-convencion-de-palermo-contra-el.html>.

evalúa el cumplimiento de las recomendaciones en vigor y establece un sistema de sanciones, prestando asistencia técnica a los países para la creación de las unidades de inteligencia financiera.<sup>80</sup>

En un segundo nivel se encuentran las iniciativas de ámbito regional dedicadas mayoritariamente a perseguir la corrupción de alto nivel, denegar el asilo a funcionarios corruptos, perseguir el lavado de dinero, recuperar fondos ilícitos, apoyar la transparencia. En Europa merece destacarse las iniciativas emprendidas por la Unión Europea o el Consejo de Europa (que incluye mecanismos para vigilar la implementación de resoluciones). En América Latina la Convención Interamericana de 1996 contra la corrupción, creándose unos años después –expresión de la dificultad de la propuesta–, su consiguiente mecanismo de vigilancia que la hacía operativa. En Asia el plan de Acción ADB/OCDE contra la Corrupción en Asia Pacífico o el Programa de Acción Contra la Corrupción aprobado en 2004 por los líderes del APEC (Cooperación Económica de Asia y el Pacífico). En África la Unión Africana aprobó una Convención sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción.

A nivel global, el G-8 y el G-20 también se han pronunciado sobre esta cuestión urgiendo a reforzar los controles antitráfico y evasión fiscal, fomentando la transparencia y el intercambio de información, identificando como aspecto clave la mejora de la gobernanza. El Banco Mundial y el FMI, por su parte, intervienen en la lucha contra la corrupción a través de la condicionalidad en las concesiones de préstamos, el asesoramiento político, el seguimiento y la investigación económicos. Finalmente, como hemos descrito en apartados anteriores, organizaciones como la OCDE desarrollan iniciativas específicas de prevención y lucha contra la corrupción, así como de construcción de capacidades institucionales. No podemos olvidar tampoco la labor de la Interpol y su Programa Global Anti Corrupción, Delitos Financieros y Recuperación de Activos.<sup>81</sup>

Todo ello no impide la existencia de problemas de interpretación sobre los conceptos a nivel regional/internacional. Otra dificultad añadida y relevante es la dispersión y fragmentación de las actuaciones de la ONU y resto de organismos, fruto de las numerosas agencias implicadas. Se hace necesaria, por tanto, una mejor coordinación global, con el fin de evitar la existencia de iniciativas redundantes o contrapuestas, el despilfarro de medios materiales y personales, así como el no aprovechamiento de valiosas fuentes de información, dispersa en bases de datos heterogéneas y no relacionadas. Todo ellas, debilidades que explotan con rapidez y efectividad unas redes ilícitas ágiles, motivadas y dotadas de ingentes recursos.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> INTERPOL. <http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Corruption/Corruption>.

## Conclusiones

La corrupción es un fenómeno complejo y diverso, producto o consecuencia de las vulnerabilidades y contradicciones de unas sociedades igualmente diversas y complejas a cuya medida se encuentra diseñada. Sus causas son variadas y resultan difíciles de deslindar toda vez que estas mantienen relaciones cruzadas que se realimentan entre sí hasta configurar un conjunto poliédrico que, no pocas veces, forma parte de los cimientos mismos de la sociedad. Pero cada caso es diferente, lo que suscita debates.

Así, la cuestión de la relación entre el tipo régimen político y la corrupción es objeto de un interesante debate académico como también lo es las relaciones entre la corrupción y la riqueza de las naciones. De hecho, algunos autores apuntan a una relación de covarianza entre el PIB, el Índice de Estados Fallidos y los índices de corrupción.

La falta de adecuación entre el modelo cultural y el institucional, en cuanto a proyecto político y código de valores, puede explicar la persistencia endógena de este mal. Su sistematización, toda vez el costo de legitimidad que encarna para el sistema, crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en situación de debilidad y puede conducir hasta su colapso. Y ya que el mero fallo de una institución hace vulnerable el conjunto del sistema, puede decirse que el Estado cuenta con la fortaleza de la institución más débil que habitualmente se sitúa a nivel local. La corrupción afecta así a la seguridad de los Estados que la padecen.

La realidad humana es una realidad en arabesco y no universal, cuya diversidad debe ser atendida. Reconocer esta realidad, evitar el etnocentrismo y promover instituciones más simples, transparentes, eficientes, participativas y responsables ante los ciudadanos, en consonancia con su cultura y sustentadas en un sistema funcional de controles y contrapesos, y en un conjunto coherente y contenido de leyes, es sentar los cimientos de una arquitectura resistente a la corrupción.

El abordaje de un problema como este precisa de un enfoque integral. Es imprescindible el mantenimiento de un Estado saludable, con una arquitectura institucional robusta y operativa, pero para ello es necesaria una sociedad igualmente tupida y vigilante. Estados fuertes son productos de sociedades igualmente fuertes, es una relación biunívoca.

La existencia de una comunidad internacional, proclama la existencia de elementos comunes y, por tanto, y al igual que en una casa de vecinos, de responsabilidades compartidas. Pero esta idea es contradictoria. Una contradicción que se establece, por entre los niveles de integración alcanzados entre países y mercados y la falta de un marco normativo e institucional equivalente y acorde. Se debe aceptar un cierto retraso del

derecho sobre los sucesos que trata de controlar, pero el derecho no ha podido seguir a la globalización a la velocidad que debiera.

Es más, a veces se ha tratado de reaccionar acumulando normas sobre normas, engordando un cuerpo normativo mastodónico, gravoso, rígido e ineficiente, que propicia en numerosas ocasiones los males que pretende evitar, al conceder oportunidades para que se aprovechen sus resquicios e inconsistencias para desarrollar sus actividades ilícitas a costa o con la aquiescencia del Estado. Este problema se multiplica, como hemos visto, a la hora de articular una acción coordinada a nivel internacional.

Por ello, cuando hablamos de fortalecer el Estado, no nos referimos tanto a su dimensión (es tan vulnerable un aparato estatal muy reducido como uno enorme, según se ha visto) como a su configuración y funcionamiento. No es su tamaño, sino su eficacia. Y fortalecer al Estado en este aspecto es fortalecer a la sociedad a la que este sirve y que es el eje real de valor.

Como expresa Susan Rose-Ackerman,<sup>82</sup> «La corrupción generalizada es un síntoma, no la enfermedad en sí misma. Eliminar la corrupción no tiene sentido si el resultado es un gobierno rígido, que no da respuestas, autocrático. En su lugar las estrategias anticorrupción deben perseguir la eficiencia y equidad gubernamental así como la eficiencia del sector privado».

La corrupción forma parte de una ecuación no lineal de riesgo-beneficio. Por tanto, cualquier estrategia activa contra la corrupción debe incrementar los riesgos y los costes de incurrir en ella, limitar los incentivos estructurales que favorecen los comportamientos corruptos (como los ciclos políticos de relevo) y reducir el poder discrecional de la Administración. Todo ello requiere, además, potenciar la transparencia, las redes abiertas de información, las unidades de inteligencia económica, la investigación académica y la divulgación del fenómeno.

Del mismo modo, el esfuerzo internacional debe centrarse en conseguir un entorno institucional y económico más abierto y comprensible, donde todos los actores estén identificados, la información disponible sea amplia, homogénea y compartida, y existan unas regulaciones claras, asumibles, concertadas a nivel global, adaptables al entorno cambiante y concordantes con la propuesta ética de cada sociedad y su realidad.

Ello exige integrar y simplificar las numerosas iniciativas existentes contra la corrupción y el crimen organizado, delimitando responsabilidades, eliminando redundancias, asegurando su efectividad y poniendo en común sus medios. Se trata, ni más ni menos, que de globalizar informa-

<sup>82</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. «The Political Economy of Corruption». Institute for International Economics, pág. 46. [http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/12/2iie2334.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf).

ción, recursos y programas, aprovechando el paraguas normativo preexistente en el marco de las Naciones Unidas así como de la existencia a nivel internacional de un lenguaje común y espacios para utilizarlo.

El concepto de «caja de herramientas» multidisciplinar desarrollado por la OCDE se adapta perfectamente a esta propuesta, ya que el enfoque debe ser necesariamente flexible e integral. No todas esas herramientas serán utilizadas al mismo tiempo, del mismo modo o con igual intensidad por quienes combaten la corrupción. El enfoque, además, debe ser selectivo, dirigiendo la mayor intensidad de los esfuerzos hacia los nodos de debilidad estratégica, que puedan implicar amenazas regionales o globales a la estabilidad económica y política o a la seguridad, tales como los Estados fallidos.

Creemos necesario insistir en este concepto: cada caso no es único aunque sí singular. El fortalecimiento institucional debe hacerse desde dentro toda vez que las soluciones, por más que sus principios inspiradores sean universales, han de adaptarse al marco cultural e institucional en el que han implementarse y que no pueden ignorar por más que postulen su transformación. Se precisa de tiempo, pedagogía y realismo; el pensamiento mágico es inaceptable. Y deben hacerlo los propios nacionales como forma de empoderamiento y apoyo al desarrollo de una auténtica ciudadanía. La ejemplaridad resulta, en este punto, esencial.

El factor que muchas veces impide que la corrupción aislada se convierta en sistémica es la determinación de gobernantes y líderes sociales para que ello no ocurra.<sup>83</sup> Por esta misma razón, la sanción contra la corrupción de alto nivel debe ser más severa y efectiva que la aplicada contra las pequeñas corruptelas. Es imprescindible que estas actitudes no ejemplares no se conviertan en modelos contribuyendo al cuestionamiento del conjunto de la Administración; el ejemplo corre de arriba abajo.

La democracia es una cultura que va como un todo desde la norma hasta su concreción práctica y que envuelve, como la carne a los huesos, ese sistema institucional de equilibrios y contrapesos que hemos comentado. Occidente cree y duda de todo simultáneamente. El poder, su gestión, tiene que quedar ligado a la ética y esta a la exigencia. Pero no se debe olvidar, ni aun en este caso, que las democracias hacen un uso residual del poder.

Además, nos hallamos en el siglo de la información. El poder de influencia de Internet y de las redes sociales otorga un valor crítico a la imagen y reputación de dirigentes y líderes: las decisiones incoherentes, los comportamientos reprochables, la falta de transparencia, etc., tienen eco mediático inmediato global y auditan de manera muy poderosa el proceder

---

<sup>83</sup> KHAN, Feisal. «Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World». *American Review of Political Economy*, December 2008, Volume 6 (2), pág. 35.



público. La labor activa de la sociedad civil y de los medios de comunicación sigue siendo, mucho más todavía, un pilar fundamental.

Finalizamos este trabajo reconociendo de nuevo la imposibilidad material de eliminar la corrupción; es más, tratar de erradicarla completamente sería demasiado costoso, ineficiente y podría conducir a situaciones inaceptables de restricción de libertades y derechos. Debemos aspirar, por tanto, a alcanzar niveles de integridad y honestidad aceptables y que eviten que dicha corrupción evolucione a sistémica, verdadera causa de debilidad estructural y amenaza para la seguridad de los Estados. Ello contribuirá a su vez, a reducir las pequeñas corruptelas, generando un robusto círculo virtuoso.

El papel lo aguanta todo. Del simple dicho al hecho traducido en acciones efectivas suele haber un pequeño mundo. Citando, como hace Feisal Khan,<sup>84</sup> a Clausewitz, ganar una guerra es realmente un asunto muy sencillo pero, en la guerra, las cosas más sencillas son las más difíciles. No obstante, Esparta no tenía murallas, según nos recuerda Tucídides, porque tenía a sus ciudadanos. El ciudadano es el eje de todo.

*Never surrender in that.*

---

<sup>84</sup> Ibíd.

## Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Why Nations Fail*. Editorial Crown Business. New York, 2012.
- AGOSTINO G., DUNNE J. P. y PIERONI L. «Corruption, Military Spending and Growth». Carecon.org.uk <http://carecon.org.uk/DPs/1103.pdf>.
- BECK, Ulrich. *La sociedad de riesgo global*. Editorial Siglo XXI, Madrid 2002.
- BHAGWATI Jagdish. «Entender bien la corrupción». Project Syndicate. Diciembre 2010 <http://www.project-syndicate.org/commentary/getting-corruption-right/spanish#qGeSWLbmRi2DEPkx.99>.
- BYRNE, Elaine. *The Moral and Legal Development of Corruption: Nineteenth and Twentieth Century Corruption in Ireland*. PhD Thesis, University of Limerick. 2007.
- CAMPANTE, Filipe R., CHOR, David, DO, Quoc-Anh. «Instability and incentives for Corruption» en *Economics and politics*. Wiley Blackwell, vol. 21(1), págs. 42-92, 03. Universidad de Harvard 2008.
- COKER, Cristopher. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*. The International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press. 1ª Edition, Nueva York, junio 2002.
- COLLIER, Michael W. «Explaining political corruption: an institutional-Choice Approach» International Studies Association, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. «Lucha contra la corrupción en la UE», 6 de junio de 2001.
- COMPETITIVE ENTREPRISE INSTITUTE (CEI). «Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State». 2014. <http://cei.org/sites/default/files/Wayne%20Crews%20-%20Ten%20Thousand%20Commandments%202014.pdf>.
- COVARRUBIAS GONZÁLEZ, Israel. «La globalización de la corrupción. Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia». *Bajo el Volcán*, vol. 5, núm. 9, 2005, págs. 13-39. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.
- DAVID, Charles-Philippe. *La guerra y la paz*. Icaria, Barcelona 2008.
- DI TELLA Rafael, SCHARGRODSKY, Ernesto (eds.). *Political and Economic Incentives during Anticorruption Crackdown*. Nomos Verlagsgellschaft, Bade, Baden.
- EASTERLY, William. *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books. New York, 2014.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. «El Sahel como escenario de intervención militar...» en VV. AA. *África como futuro escenario de operaciones militares*. Monografía del CESEDEN, 2013.