



TEMAS DE LA DEMOCRACIA

D I C I E M B R E D E 2 0 0 6

CÓMO COMBATIR LA CORRUPCIÓN





Temas de la Democracia: Volumen 11, Número 12

Editora	Alexandra M. Abboud
Editora gerente	Rosalie Targonski
Especialista en consulta	Anita N. Green
Editora de ilustraciones	Maggie Johnson Sliker
Diseño portada	Min-Chih Yao
Director	George R. Clack
Director ejecutivo	Richard W. Huckaby
Gerente de producción	Christian Larson
Gerente adjunta de producción	Chloe D. Ellis

Junta editorial	Jeremy F. Curtin
	Janet E. Garvey
	Charles N. Silver
	Jeffrey E. Berkowitz

Imagen de portada: Ilustración © 2004 Getty Images, Inc. Todos los derechos reservados

La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos publica cinco periódicos electrónicos — *Perspectivas Económicas*, *Cuestiones Mundiales*, *Temas de la Democracia*, *Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos* y *Sociedad y Valores Estadounidenses* — que analizan los principales temas que encaran Estados Unidos y la comunidad internacional, al igual que la sociedad, los valores, el pensamiento y las instituciones estadounidenses. Cada uno de los cinco está catalogado por volumen (el número de años que lleva publicado) y número (la cantidad de ediciones que aparecieron durante el año).

Cada nuevo periódico se publica mensualmente en inglés, y lo siguen, varias semanas después, versiones en español, francés, portugués y ruso. Algunas ediciones selectas aparecen también en árabe y chino.

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae enteramente en quienes publican esos sitios. Los artículos, fotografías e ilustraciones pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que incluyan restricciones específicas de derechos de autor, en cuyo caso debe solicitarse autorización a los propietarios de derechos de autor mencionados en el periódico.

La Oficina de Programas de Información Internacional mantiene números actuales o anteriores en varios formatos electrónicos, como así también una lista de los próximos periódicos, en <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa/spanish.html>. Se agradece cualquier comentario en la embajada local de Estados Unidos o en las oficinas editoriales:

Editor, *eJournal USA*
IIP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th Street SW
Washington, DC 20547
United States of America
Correo electrónico: eJournalUSA@state.gov

Acerca de este número

“La corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella”—Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

“Hemos identificado la corrupción como el principal obstáculo al desarrollo económico y social.”—Banco Mundial

“La corrupción atrapa a millones en la pobreza” - Transparencia Internacional

“Durante demasiado tiempo la corrupción ha socavado el desarrollo y la buena gobernabilidad y ha alimentado la criminalidad y la desconfianza en el mundo.”—Presidente George W. Bush

Según el Banco Mundial, la corrupción puede describirse de modo general como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados. Hay varios tipos de corrupción, desde la gran corrupción hasta las corruptelas, el intercambio de pequeñas cantidades de dinero o el otorgamiento de pequeños favores por parte de aquellos que estén en posiciones de menos importancia. Independientemente del alcance de la corrupción, tales actos socavan el desarrollo de la sociedad civil e incrementan la pobreza, especialmente cuando los funcionarios públicos malversan o abusan de recursos públicos que se utilizarían para financiar las aspiraciones del pueblo a una mejor vida.

En los años recientes, por medio de una serie de acuerdos internacionales, ha empezado a surgir un marco mundial para combatir la corrupción. Los países individualmente pueden llevar a cabo esfuerzos anticorrupción de un modo más efectivo al aplicar vigorosamente medidas anticorrupción y apoyarse en la cooperación internacional en este esfuerzo. Este número del periódico electrónico “Temas de la Democracia” destaca los importantes papeles del sector público, privado y no gubernamental en la promoción, prevención y trabajo para erradicar la corrupción en el mundo.

Los editores



Temas de la Democracia

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS / DICIEMBRE DE 2006 / VOLUMEN 11 / NÚMERO 12

<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa/spanish.html>

Cómo combatir la corrupción

4 La responsabilidad fundada en principios éticos: cómo combatir la corrupción

CONDOLLEEZZA RICE, SECRETARIA DE ESTADO
Estados Unidos se enorgullece de apoyar a quienes promueven la lucha contra la corrupción. Apoyamos a los aliados que promueven el buen gobierno, la integridad de los sectores público y privado y la libertad de prensa.

5 Abordar la corrupción mediante tratados y compromisos internacionales

JOHN BRANDOLINO Y DAVID LUNA, INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD, OFICINA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES DE NARCÓTICOS Y APLICACIÓN DE LA LEY, DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS.

Al aceptar los mecanismos para combatir la corrupción, la comunidad internacional abre las puertas a una mayor cooperación multilateral y bilateral en frentes importantes pero tradicionalmente locales.

9 La lucha contra la "cleptocracia"

En 2006, en un intento de combatir la corrupción de altas instancias, Estados Unidos puso en práctica la Estrategia nacional para internacionalizar la lucha contra la cleptocracia.

11 Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de Transparencia de la Función Pública y Ley de Libertad de Información

DONALD F. KETTL, DIRECTOR, INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FELS, UNIVERSIDAD DE PENNSILVANIA.

Las leyes y reglamentos que prohíben la corrupción para aumentar la transparencia en el gobierno han logrado reducir la corrupción mediante el escrutinio minucioso de las gestiones gubernamentales a fin de suprimir el despilfarro, el fraude y los abusos.

14 Métodos eficaces para luchar contra la corrupción

OFICINA DE DEMOCRACIA Y GOBIERNO, AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL.

La buena gobernabilidad y la rendición de cuentas establecen las condiciones que libran a los pueblos de la pobreza, mejoran la calidad de la educación y la salud, mejoran la seguridad de las fronteras, amplían las libertades personales, fomentan estrategias racionales de desarrollo económico sostenible y crean democracias más robustas.

16 El costo de la corrupción

JOHN SULLIVAN Y ALEXSANDR SHKOLNIKOV, CENTRO INTERNACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA.

La corrupción, si bien beneficia a algunas personas, a la larga es costosa para la sociedad, para el sector privado y para los gobiernos.

19 La promoción de la transparencia empresarial mundial

PHILIP UROFSKY, ABOGADO ESPECIALISTA, GRUPO DE FRAUDE EMPRESARIAL Y LITIGACIÓN COMPLEJA DEL BUFETE JURÍDICO CADWALADER WICKERSHAM & TAFT, LLP, WASHINGTON D.C.

En 1977 el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para poner fin al soborno de funcionarios extranjeros y restablecer la confianza pública en la integridad del sistema empresarial estadounidense.

22 La función de la sociedad civil en la consecución de una reforma efectiva y sostenible

NANCY BOSWELL, PRESIDENTA Y OFICIAL JEFE EJECUTIVA, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, EE.UU.

La función de la sociedad civil seguirá siendo un elemento central para dar vida a los compromisos contra la corrupción.

25 Incentivando a los “campeones del desarrollo”: Corporación del Desafío del Milenio

EMBAJADOR JOHN DANILOVICH, OFICIAL JEFE EJECUTIVO, CORPORACIÓN DEL DESAFÍO DEL MILENIO

La Corporación del Desafío del Milenio es un poderoso incentivo para que los gobiernos adopten medidas firmes que combatan la corrupción, a la vez que fortalecen sus instituciones contra la corrupción.

28 Bibliografía (en inglés)

29 Recursos en la Internet (en inglés)

La responsabilidad fundada en principios éticos: cómo combatir la corrupción



La democracia sólo consigue prosperidad duradera cuando se respeta el estado de derecho y cuando el gobierno es transparente y rinde cuentas de su administración a su pueblo. La corrupción corroe estos principios fundamentales, que son la base de una sociedad libre y del progreso humano. La comunidad internacional está unida en su creencia de que todo hombre, mujer y niño merece ser gobernado con el más alto grado de integridad pública, de manera que pueda desarrollar plenamente sus facultades. Los ciudadanos merecen la rendición de cuentas y la responsabilidad fundada en principios éticos por parte de sus dirigentes. La mayor esperanza para ganar la batalla contra la corrupción es nuestra adhesión permanente a los valores de integridad en la gobernabilidad, transparencia, conducta justa y estado de derecho.

Valores perdurables

En cooperación con otros socios dedicados, Estados Unidos continuará promoviendo la transparencia, persiguiendo la corrupción de las instancias superiores y denegando asilo a los funcionarios corruptos.

A través de instrumentos tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción nos hemos obligado a intensificar el compromiso y la cooperación internacionales para recuperar y devolver bienes robados que se pueden utilizar para promover el desarrollo y la rendición de cuentas.

Estados Unidos se enorgullece de apoyar a quienes promueven la lucha contra la corrupción. Apoyamos a los aliados que promueven la buena gobernanza, la integridad de los sectores público y privado y la libertad de prensa. Estos esfuerzos restaurarán la confianza pública en el gobierno y proporcionarán el marco que la inversión económica en el país funcione.

Para alcanzar estas exigentes normas, debemos establecer una coalición de socios públicos y privados en los planos local y nacional. Junto con nuestros socios debemos condenar, exponer y castigar la corrupción. A través de nuestros principios compartidos podemos reforzar la voluntad y la capacidad de los pueblos y los gobiernos de luchar contra la corrupción y transformar la cultura.

Nuevos horizontes

La labor de la democracia es un proceso diario para construir las instituciones sobre las que se sustenta. Podemos crear un futuro mejor al unir nuestros esfuerzos en apoyo de una buena gobernanza y contra la corrupción. Mediante nuestra continua cooperación con nuestros socios internacionales podemos forjar sociedades en las que todos los individuos puedan alcanzar su plena libertad. Y mediante nuestro compromiso con la responsabilidad podemos establecer una base firme de principios para las generaciones futuras.

Condoleezza Rice
Secretaria de Estado

Abordar la corrupción mediante tratados y compromisos internacionales

John Brandolino y David Luna

La lucha contra la corrupción, considerada una vez competencia del gobierno de cada nación, es ahora una tarea de la comunidad internacional, actuando conjuntamente para complementar y asistir los esfuerzos de los gobiernos. Los autores esbozan la amplia gama de acuerdos multilaterales e internacionales que forman una red mundial contra la corrupción. John Brandolino es director de Programas Antidelictivos y David Luna es director de las Iniciativas de Anticorrupción y Gobernabilidad de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

La corrupción se consideró una vez un fenómeno tan generalizado que abordarla parecía ser un reto casi insuperable. Sin embargo, en el curso de los últimos quince años, la comunidad internacional ha sido testigo de un cambio positivo significativo en la lucha mundial contra la corrupción. Con anterioridad a este cambio radical, los países mostraban reservas hasta para hablar acerca de la corrupción y la consideraban solamente un problema interno. Hoy, existe una multitud de reuniones y mecanismos multilaterales creados específicamente para tratar el problema de la corrupción. Hace quince años, los países permitían la deducción tributaria por sobornos pagados a funcionarios extranjeros. Hoy, más y más países cooperan para castigar el soborno. En efecto, hace quince años, algunos países esgrimían erróneamente el argumento de que la corrupción era de hecho algo aceptable en ciertas situaciones culturales o para facilitar los negocios en los países en desarrollo. Nadie presentaría este argumento hoy día.

A partir de 1996, los acuerdos internacionales

anticorrupción han servido para destacar los compromisos políticos en la lucha contra la corrupción y han identificado normas y prácticas internacionales fundamentales para abordarla. En un momento pensó que la lucha contra la corrupción era competencia de cada gobierno. Debido en parte a los acuerdos contra la corrupción, reforzados por crecientes declaraciones de voluntad política, hoy día es universalmente aceptado que

la comunidad internacional complementa y asiste en los esfuerzos de un gobierno para combatir la corrupción y que la comunidad internacional tenga un interés genuino en ver que se aborde la corrupción tanto localmente como a nivel mundial.

Al aceptar los mecanismos para combatir la corrupción, la comunidad internacional abre las puertas a una mayor cooperación multilateral y

bilateral en frentes importantes pero tradicionalmente locales. Esto, a su vez, alienta a compartir las prácticas que dan los mejores resultados, crea confianza y relaciones entre los países que cooperan y, por último, aumenta la eficacia de los esfuerzos y los programas bilaterales y multilaterales de ayuda al desarrollo.

Consolidación de los principios para combatir la corrupción

Los acuerdos multilaterales anticorrupción reúnen principios internacionalmente reconocidos para combatir la corrupción y formalizar el compromiso gubernamental para aplicar estos principios. Estos principios, expresados recientemente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), trascienden la mera exhortación a los gobiernos de penalizar los diversos actos



corruptos. Reconocen que la lucha contra la corrupción exige una acción concertada en un número de frentes.

Estos acuerdos abordan uno o más frentes de acción contra la corrupción, entre ellos los siguientes:

- *Aplicación de la ley:* El poder imparcial de investigar, procesar e iniciar una acción judicial son la clave para descubrir y llevar a juicio la corrupción pública. Como tal, obliga a los gobiernos a establecer derecho penal, sanciones y organismos de aplicación de la ley efectivos para descubrir y disuadir el soborno y otros actos corruptos arraigados.
- *Prevención en el sector público:* Muchos acuerdos internacionales contra la corrupción obligan a los gobiernos a adoptar una amplia gama de medidas, tales como mantener normas altas de conducta entre los empleados públicos, establecer sistemas transparentes para las adquisiciones y la administración financiera, evitar los conflictos de intereses, exigir la divulgación financiera de bienes personales, proteger a los denunciantes de situaciones ilegales, establecer instituciones y procedimientos eficaces para la rendición de cuentas dentro del gobierno y en el exterior, y proveer acceso a información gubernamental.
- *Prevención en el sector privado:* Muchos acuerdos internacionales contra la corrupción obligan también a los gobiernos a establecer medidas que afecten de forma constructiva la conducta en el sector privado, tales como mantener un marco reglamentario eficaz para prevenir el ocultamiento de pagos ilícitos o sobornos en las cuentas de las compañías, el fraude en el ámbito empresarial, y las prohibiciones acerca de la deducción tributaria de los sobornos..
- *Mecanismos de seguimiento:* En el contexto de algunos instrumentos multilaterales contra la corrupción, mecanismos de revisión o evaluación complementarios pueden facilitar la cooperación y asistencia técnica internacionales para tratar de fortalecer las áreas que lo necesiten. En la actualidad existen cuatro mecanismos activos de evaluación contra la corrupción, que se basan en la revisión mutua para vigilar y promover la aplicación: el Mecanismo de Seguimiento de la

Al aceptar los mecanismos para combatir la corrupción, la comunidad internacional abre las puertas a una mayor cooperación multilateral y bilateral en frentes importantes pero tradicionalmente locales.

Organización de los Estados Americanos, el Grupo del Consejo de Europa de los Estados contra la Corrupción, el Grupo de Trabajo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico sobre el Soborno, y la Iniciativa del Pacto de Estabilidad contra la Corrupción.

Acuerdos e iniciativas internacionales existentes

El acuerdo más completo y de mayor aplicación mundial hasta la fecha fue creado bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Más de 130 países participaron en las negociaciones de dos años de duración sobre la Convención de la ONU contra la Corrupción, que entró en vigor en diciembre de 2005. La convención abarca todas las áreas de acción arriba mencionadas y, por

primera vez, establece un marco para la cooperación en los casos de recuperación de activos. Está también encaminada a ser el primer acuerdo internacional contra la corrupción cuya aplicación será verdaderamente mundial, con 140 signatarios y 80 partes adheridos al presente.

En Europa, el Consejo de Europa ha creado tres instrumentos principales para guiar a los miembros en la lucha contra la corrupción. Dos de estos instrumentos son convenciones, (la Convención de 1997 del Consejo de Europa sobre el Derecho Penal contra la Corrupción, y la Convención del Consejo de

Europa sobre el Derecho Civil contra la Corrupción), y uno de los instrumentos consiste en principios sin fuerza de ley (los veinte principios directores del Consejo de Europa para combatir la corrupción). El Consejo de Europa ha creado también un mecanismo de revisión mutua para vigilar la implementación de estos principios y convenciones en 42 países, incluyendo a Estados Unidos. La Unión Europea (UE) ha creado también varios documentos para que sirvan de guía a sus miembros. Estos incluyen la Convención de 1997 de la UE sobre la lucha contra la corrupción de funcionarios de las comunidades europeas o de los estados miembros y la acción conjunta de 1998 de la UE sobre la corrupción en el sector privado. Existe también en la UE un marco de 2002 sobre cómo combatir la corrupción en el sector privado. Existe también



© AP Images/Marty Lederhandler

El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan (izquierda), habla en 1998 sobre la importancia de que los líderes en África demuestren voluntad política al combatir la corrupción, proteger los derechos humanos y aplicar políticas económicas acertadas. Se crearon varias medidas para combatir la corrupción en África, entre ellas la Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción, adoptada en julio de 2003.

el Pacto de Estabilidad, creado en 2000, firmado por siete países sudorientales de Europa y el resultante mecanismo de revisión mutua para vigilar su aplicación, se conocen como la Iniciativa sobre el Pacto de Estabilidad contra la Corrupción.

En América Latina, se negoció bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana de 1996 contra la Corrupción, la que en 2001 creó un mecanismo de revisión mutua para vigilar la aplicación de dicha convención. En la actualidad son partes de este acuerdo 33 países, incluyendo a Estados Unidos.

En Asia, veintiún naciones de la región de Asia y el Pacífico han adoptado un compacto sin fuerza de ley contra la corrupción. Se conoce como Plan de Acción ADB/OCDE contra la Corrupción en Asia y el Pacífico, este convenio fue patrocinado por el Banco Asiático de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, y se anticipa la revisión mutua en el futuro. En 2004, los líderes de APEC (Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) aprobaron un Curso de Acción contra la Corrupción que incluye un fuerte compromiso para poner en vigor la Convención de la ONU contra la Corrupción y para trabajar a nivel regional para denegar asilo a funcionarios corruptos, a aquellos que los corrompen y a sus activos ilícitamente adquiridos.

En África, la Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción fue adoptada por los jefes de estado en la Cumbre de la Unión Africana

sostenida en julio de 2003 en Maputo, Mozambique. El protocolo de 2001 contra la corrupción emitido por la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) contiene medidas adoptadas por las catorce naciones de SADC. En 1999, la Coalición Mundial para África (GCA) creó unos principios sin fuerza de ley para combatir la corrupción, los cuales fueron adoptados por once estados miembros de la GCA.

En Oriente Medio, los estados árabes han actuado, a través de una red regional, la Iniciativa sobre el buen

gobierno para el desarrollo (GfD), en apoyo de un proceso de reforma gubernamental y modernización del sector público y para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social en la región. La lucha contra la corrupción es uno de los principales pilares de la medida, particularmente los esfuerzos para poner en efecto la Convención de la ONU contra la Corrupción.

Las treinta y siete naciones que han firmado la Convención de 1997 de la OCDE sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales han creado un mecanismo de revisión mutua para vigilar su aplicación. La convención de la OCDE es relativamente estrecha y específica en su alcance. Su enfoque principal es utilizar el derecho interno para penalizar el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

El trabajo y los principios del Grupo de Acción Financiera (FATF) contribuyen también inmensamente al programa internacional contra la corrupción. El Grupo de Acción Financiera establece en sus Recomendaciones 40+9 normas mundiales para combatir el lavado de dinero y los delitos financieros, y observa la aplicación de estas recomendaciones por parte de los países. Este organismo intergubernamental reúne a representantes de las autoridades supervisoras y reguladoras y a instituciones financieras para abordar el abuso del sistema financiero, incluyendo el abuso que representa la corrupción.

En los años recientes, el Grupo de los Ocho (G8), un grupo informal compuesto por ocho países —Canadá,

Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos— que se reúne para discutir políticas económicas así como exteriores con carácter general, ha dado máxima prioridad a la lucha contra la corrupción, incluyendo esfuerzos para combatir la corrupción de alto nivel (cleptocracia), denegar asilo a funcionarios corruptos, coordinar la recuperación de activos ilícitamente adquiridos, y apoyar proyectos pilotos sobre transparencia para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en los presupuestos, las adquisiciones y el otorgamiento de concesiones.

Hacia el futuro

Los acuerdos anticorrupción internacionales continúan desempeñando un papel clave en la creciente censura internacional de la corrupción. Obligan a los gobiernos a tomar medidas y facilitan la cooperación y asistencia técnica internacionales.

La Convención de la ONU contra la Corrupción (UNCAC) representa un hito en la arquitectura de los acuerdos internacionales contra la corrupción. Toma los temas cubiertos en convenciones regionales y mundiales anteriores y los combina con otros en una serie completa de compromisos. Es el primer acuerdo internacional que atrajo más de cuarenta partes, con más de ochenta hasta la fecha, y probablemente se convierta en el primer instrumento internacional aplicable mundialmente que trata únicamente sobre la corrupción. Los principios comprobados en la lucha contra la corrupción, incluyendo

la importancia de la cooperación internacional, están ahora consagrados como principios mundiales que puede considerarse que emanan únicamente de un grupo de países o regiones con ideas afines.

A medida que los gobiernos adopten poco a poco la UNCAC y creen un proceso de seguimiento para fomentar la puesta en práctica y facilitar la asistencia técnica, los compromisos y mecanismos regionales existentes son importantes para que los gobiernos sigan cooperando en los problemas de la corrupción dentro de un entorno que les es familiar y con socios conocidos. Asimismo, los principales exportadores del mundo deben continuar su estrecha e intensa cooperación por medio de la Convención de la OCDE contra el soborno y su relacionado mecanismo de vigilancia para reducir la práctica de sobornar a funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Los países de la OCDE deben demostrar su voluntad política aplicando sus leyes que penalizan esos sobornos.

Si bien los instrumentos internacionales y los marcos multilaterales ofrecen una herramienta inapreciable en la lucha mundial contra la corrupción, seguirá siendo crítico que se prosiga con la difícil tarea de conducir la voluntad política para que se convierta en actos demostrables. Estados Unidos está comprometido a cooperar con todos sus asociados en el mundo para asegurar que de aquí a quince años, el adoptar medidas efectivas contra la corrupción sea algo natural para la mayoría de los gobiernos. ■



Diálogos de Democracia

Únase a la conversación mundial sobre democracia en www.democracy.gov. El sitio web de Diálogos de democracia que trata temas específicos sobre gobiernos democráticos por medio de foros interactivos, lecturas, videos, charlas electrónicas y otros. Sea parte de la conversación de hoy.

http://usinfo.state.gov/dd/esp_democracy_dialogues.html



La lucha contra la “cleptocracia”



© AP Images/Charles Dharapak

La Subsecretaria de Estado para Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas, Josette Sheeran, habla sobre la estrategia nacional del presidente Bush para internacionalizar la lucha contra la cleptocracia, o corrupción de las instancias superiores, durante una conferencia de prensa en el Departamento de Estado, en Washington, D.C., el 10 de agosto de 2006.

La corrupción a gran escala de funcionarios públicos, la cleptocracia, es una especial amenaza para la democracia y el estado de derecho en los países en desarrollo. Dicha corrupción socava el principio de responsabilidad financiera, desalienta la inversión extranjera, sofoca el rendimiento económico y menoscaba la confianza en los sistemas legales y judiciales.

Según datos del Banco Mundial, todos los años se paga un billón de dólares en sobornos, y según las Naciones Unidas, sólo en África, más de 400.000 millones de dólares se han saqueado y ocultado en países extranjeros. La cleptocracia es una cuestión de desarrollo, porque la corrupción de las instancias superiores socava el desarrollo económico y hace ineficaces importantes proyectos, como por ejemplo, la lucha contra la pobreza. En muchas partes del mundo, los cleptócratas se han forrado sus propios bolsillos en vez de financiar el desarrollo, por ejemplo, de nuevas carreteras, escuelas y hospitales.

En los últimos años, los Estados Unidos y sus socios internacionales han estado elaborando nuevos medios para impedir el acceso de los funcionarios corrompidos a la riqueza que han acumulado mediante actividades corruptas, así como para emplear nuevos medios de localización de sus bienes.

En 2006, en un intento de combatir la corrupción de altas instancias, Estados Unidos puso en práctica la Estrategia nacional para internacionalizar la lucha contra la cleptocracia. La Estrategia lleva la lucha contra la corrupción de instancias superiores a un nuevo nivel, al recabar la participación de instituciones financieras y socios extranjeros de Estados Unidos en actividades más intensas destinadas a elaborar prácticas óptimas para localizar y confiscar fondos robados, mejorar el intercambio de información y asegurar una mayor rendición de cuentas en la asistencia para el desarrollo.

Dos aspectos esenciales de la lucha contra la cleptocracia son la denegación de asilo seguro a los funcionarios corruptos y la recuperación y distribución debida de los ingresos de las actividades corruptas.

Denegación de asilo

El 12 de enero de 2004, el Presidente Bush emitió la Proclama presidencial 7750, por la que se confieren a la Secretaria de Estado poderes concretos para identificar a las personas a quienes se debe denegar la entrada en los Estados Unidos por sus actividades de corrupción pública gravemente lesivas para los intereses nacionales de los Estados Unidos, entre ellas las siguientes:

- Las actividades económicas internacionales de empresas estadounidenses;
- Las metas de asistencia exterior de los Estados Unidos;
- La seguridad de los Estados Unidos contra la delincuencia y el terrorismo transfronterizos;
- La estabilidad de instituciones y países democráticos.

Por esta proclama se impide a dichas personas entrar en Estados Unidos para disfrutar de los beneficios de su corrupción y se deja en claro que Estados Unidos está comprometido a apoyar las actividades internacionales dirigidas a combatir la corrupción de los funcionarios públicos dondequiera que se produzca.

Recuperación de activos

Estados Unidos trabaja también con sus aliados internacionales para rastrear y recuperar los ingresos de la corrupción. Mediante el uso de instrumentos de investigación policial y decomiso, Estados Unidos también presta asistencia a las investigaciones extranjeras para recuperar activos.

En el curso de los últimos años, las autoridades estadounidenses han devuelto a varios países millones de dólares que habían sido desfalcados por sus antiguos dirigentes.

Estados Unidos también colabora con sus aliados internacionales en la formulación de prácticas óptimas para identificar, localizar, inmovilizar y recuperar activos adquiridos por medios ilícitos a través de la corrupción a gran escala y está colaborando con otros centros financieros internacionales para establecer y promover prácticas óptimas para impedir el ingreso del producto de la corrupción, facilitar el intercambio de información sobre actividades financieras sospechosas y alentar y establecer alianzas públicas y privadas.

Además de estas medidas, la Corporación Desafío del Milenio del Presidente Bush, programa que proporciona ayuda a los gobiernos extranjeros comprometidos a gobernar con justicia, invertir en su pueblo y alentar la libertad económica, recompensa a los países que erradican la corrupción. ■

Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de Transparencia de la Función Pública y Ley de Libertad de Información

Donald F. Kettl

ADAM ZYGILIS
WWW.ADAMZYGILIS.COM
THE BUFFALO NEWS
© 2006



Adam Zygilis (www.adamzygilis.com), The Buffalo News

*Aunque es imposible eliminar la corrupción en Estados Unidos, las leyes y reglamentos que prohíben la corrupción para aumentar la transparencia en el gobierno han logrado reducir la corrupción mediante el escrutinio minucioso de las gestiones gubernamentales a fin de suprimir el despilfarro, el fraude y los abusos. En este sentido, la Ley de Transparencia de la Función Pública y la Ley de Libertad de Información son dos instrumentos útiles para combatir la corrupción. Donald F. Kettl, director del Instituto de Administración Pública Fels de la Universidad de Pensilvania, es autor del presente artículo y del libro titulado *System under Stress: Homeland Security and American Politics*, segunda edición (2007).*

En su lucha contra la corrupción, los estadounidenses han optado desde hace tiempo por dos enfoques muy diferentes. El primero, y el más arraigado, es la reglamentación. Si los ciudadanos o funcionarios elegidos consideran que una práctica es desacertada o desagradable, la tendencia usual ha sido contrarrestarla con la elaboración de una norma prohibitiva. Ello ha conducido a la proliferación de normas, a veces acompañadas de toda una creciente estructura normativa para evitar la repetición de un mismo problema.

Las investigaciones a raíz del caso Watergate realizadas en los años 70 sobre el uso por la administración de Nixon de las facultades presidenciales impulsaron un segundo enfoque de mayor alcance para combatir la corrupción. Las reglamentaciones no podían por sí solas evitar el abuso generalizado de los poderes ejecutivos. Además, muchos partidarios de la reforma se sentían sumamente preocupados por la concentración del poder ejecutivo y por el frecuente uso encubierto y bajo secreto de las potestades presidenciales. El Congreso intentó reducir la corrupción mediante una serie de nuevos programas cuyo propósito era aumentar la transparencia.



© AP Images

Vista de la sala donde una comisión senatorial celebró audiencias en el caso Watergate el 3 de agosto de 1973. La comisión descubrió pruebas que, en última instancia, obligaron al presidente Richard Nixon a renunciar al cargo ejecutivo.

Eliminar la corrupción es, por supuesto, algo imposible. Son demasiadas las oportunidades que facilitan la conducción de los procesos gubernamentales de modo que los intereses públicos reviertan en beneficios personales, y es tarea imposible eliminar la corrupción únicamente con la aplicación de normas. Sin embargo, tal como ha revelado el enfoque utilizado desde la década de los años 70, para poder atenuar la corrupción hay que abrir las puertas del gobierno, alumbrar con luz brillante su interior y facultar a los investigadores para hagan escrutinio del gobierno y supriman el despilfarro, el fraude y el abuso. Este enfoque tiene sus raíces más profundas en la tradición política estadounidense y se hace eco de las palabras que escribiera James Madison, cuarto presidente de Estados Unidos, en 1822: “Un gobierno popular, sin información popular, o los medios de adquirirla, es un prólogo a una farsa o una tragedia—o quizás ambas. El conocimiento gobernará por siempre la ignorancia, y las personas que quieren ser sus propios gobernantes deben armarse con el poder que da el conocimiento”.

Libertad de información

Uno de los elementos más importantes de esta nueva estrategia es la Ley de Libertad de Información (FOIA, siglas en inglés). Promulgada en 1966, la Ley de Libertad de Información establece que los documentos gubernamentales son, en esencia, un bien público y corresponde a los ciudadanos el derecho de exigir su revisión. La ley prescinde de la tradicional práctica de colocar la carga de la prueba sobre el ciudadano, y trueca la presunción de que los documentos gubernamentales son privados salvo cuando el ciudadano demuestra causa para su revisión por la obligación de la agencia de justificar la necesaria confidencialidad de los documentos (casos en los que puede alegarse una excepción

son la información sobre seguridad nacional y documentos cuya divulgación invadiría la privacidad). Más importante aún es que la ley de libertad de información sienta las bases sobre las que se fundan las subsiguientes reformas: el derecho de los ciudadanos a tener conocimiento sobre su gobierno y las acciones que este emprende.

Otra ley paralela, la Ley de Privacidad de 1974, establece el derecho del ciudadano a acceder a la información que el gobierno ha recabado sobre su persona. Por ejemplo, la Oficina Federal de Investigaciones mantenía registros con cuantiosos datos personales de algunos individuos. Los críticos se opusieron a la práctica por considerar que la oficina había cometido una violación de los derechos de los individuos al haber recolectado esta información de carácter personal, que la información podría resultar falsa, y que el gobierno podría utilizarla en contra del individuo sin el conocimiento de la persona afectada. Según la Ley de Privacidad, los ciudadanos pueden obtener copia de los registros que el gobierno mantiene de sus datos personales y, de ser necesario, impugnar la autenticidad de su contenido. La ley también limita la facultad del gobierno para difundir datos personales de los ciudadanos. Conjuntamente, ambas leyes no sólo establecen la base jurídica de la política de transparencia del gobierno, sino que exigen que toda dependencia gubernamental redacte sin lugar a equívocos la información sobre la aplicación de estas normas, de modo que la política de transparencia sea en sí transparente.

Transparencia del gobierno

El Congreso aprobó en 1976 otra ley para promover un gobierno abierto llamada la Ley de Transparencia de la Función Pública, conocida en inglés como *Sunshine Act*. Salvo contadas excepciones relativas a la seguridad del Estado y a la privacidad, la ley establece que las reuniones del gobierno deberán ser abiertas al público. La ley contiene la provisión de que las dependencias públicas deberán notificar anticipadamente la fecha y temario de sus reuniones y mantener un registro público de sus resultados. Además, la ley define estrictamente lo que constituye una “reunión” para evitar que un grupo de funcionarios públicos se congrege para adoptar decisiones pretendiendo que la reunión tiene carácter de no oficial.

Dos años más tarde, el Congreso aprobó la Ley de Inspectores Generales, que creó altos funcionarios en cada agencia federal a cargo de llevar a cabo auditorías e investigaciones independientes. Las facultades de los inspectores generales incluirían la investigación de las operaciones de las agencias gubernamentales, y la autoridad

para administrar su propio presupuesto y personal. La administración de Jimmy Carter promocionó esta ley. Cuando Ronald Reagan le sucedió, destituyó a los 16 titulares de este cargo, lo que despertó en el público el temor de que el nuevo presidente no actuaría con determinación para eliminar el despilfarro en el gobierno. Reagan contraatacó con la restitución de cinco de los despedidos inspectores en sus cargos y el nombramiento de otros once nuevos funcionarios alegando que cada uno de ellos sería más “feroz que un perro guardián”. Los inspectores generales han redactado con frecuencia informes tajantes sobre cuestiones de gran trascendencia que varían desde la deficiente gestión administrativa del gobierno federal hasta problemas en los



© Getty Images/AFP/Jim Watson

El presidente George W. Bush firma la Ley Federal de Transparencia y Responsabilidad Financiera acompañado por un grupo de legisladores el 16 de septiembre de 2006 en Washington, D.C. La ley dispone la creación de una base de datos en línea en la que el público podrá obtener información sobre todos los contratos otorgados por las agencias del gobierno federal.

trámites contractuales. Los incisivos comentarios de los inspectores han causado profundos conflictos políticos, pero se mantienen como un componente esencial de la política de transparencia del gobierno federal, a pesar de que en muchas ocasiones se ha pretendido socavar su función.

Todo lo antes expuesto es parte de las iniciativas emprendidas por el gobierno federal y sus requisitos se aplican exclusivamente a las agencias federales. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos estatales de Estados Unidos han ratificado leyes de esta misma naturaleza (las normas estatales rigen las operaciones de los gobiernos de los pueblos y ciudades de cada estado). A partir de la década de los años 70, la transparencia ha ocupado un lugar tan importante como los enfoques normativos para reducir la corrupción en Estados Unidos.

Sobre otros temas

Es evidente que las políticas establecidas no siempre producen el resultado deseado en la realidad. Se han dado casos de funcionarios públicos que han sido declarados culpables por utilizar sus cargos para beneficio propio, incluyendo los que han hecho gestiones para asegurarse un empleo futuro en empresas con las que negocian contratos y por recibir comisiones clandestinas obtenidas por otros trámites. El personal de la oficina del inspector general es bastante reducido en comparación con la cantidad de actividades que supervisa. Es por ello que, inevitablemente, han orientado sus esfuerzos a unas cuestiones más que a otras, lo cual ha motivado acusaciones sobre su falta de atención a algunos problemas así como en el sentido de que se dedican a otras materias por motivos políticos.

Por otra parte, las medidas que promueven la transparencia son más costosas porque complican los procedimientos administrativos. Las agencias se han visto obligadas a contratar a más empleados para atender las solicitudes de información de los ciudadanos. Han tenido que establecer nuevos procedimientos de publicación de su gestión administrativa y de sus resultados. Por otra parte, las disposiciones sobre la notificación anticipada contenidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública dificultan que las agencias actúen con celeridad debido al requisito del anuncio público previo a cada reunión. Además, la transparencia no se ha propagado por todo el gobierno. La rama judicial y, en particular, a nivel federal, se ha resistido en parte al movimiento de transparencia, sobre todo en lo relativo a la transmisión televisada de argumentos orales procesales y resoluciones [de los tribunales].

No obstante, el auge del movimiento a favor de la transparencia en el gobierno estadounidense ha tenido resultados positivos. Ha ayudado a restaurar la confianza del público en el gobierno y en los procesos gubernamentales después de los trastornos causados por la investigación del caso Watergate a principios de la década de los años 70. Ha fortalecido el compromiso de los ciudadanos con su gobierno. Incluso los críticos han llegado a aceptar que, a pesar de todas las dificultades procedimentales, el grado más elevado de transparencia ha incrementado la información disponible acerca de las deliberaciones en los procesos gubernamentales. La transparencia no ha tomado el lugar de la reglamentación como primera línea de defensa contra la corrupción, ni tampoco la ha erradicado, pero ciertamente ha robustecido más el proceso democrático. ■

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas del gobierno de Estados Unidos.

Métodos eficaces para luchar contra la corrupción: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Oficina de Democracia y Gobierno

Una respuesta eficaz a la corrupción empieza con dos reconocimientos indispensables: primero, que ningún sistema de la sociedad es inmune a la corrupción, y segundo, que tal vez sea necesario que iniciemos nuestra tarea con el trámite elemental de llegar a un entendimiento mutuo de lo que entendemos por corrupción.

Los procedimientos que abordan la cuestión desde perspectivas múltiples son esenciales. Incluso cuando disponemos de escasos recursos, el personal de USAID dedica gran parte de su tiempo a coordinar actividades con sus contrapartes en gobiernos anfitriones y con otros donantes, para asegurar que la reforma anticorrupción se haga de un modo integral y que en este empeño se utilicen los recursos tanto programáticos como diplomáticos. La experiencia de USAID en Kenya es un buen ejemplo de lo que se puede lograr cuando se presta apoyo a los elementos e instituciones reformadores en varios frentes. Si bien los acontecimientos en aquel país condujeron a la decisión de reducir nuestra asistencia a determinadas instituciones del Estado tales como la Dirección General de Ética Gubernamental, el apoyo prestado anteriormente al programa por parte de Estados Unidos y otros donantes ayudó a dicha oficina a recoger importantes datos que ahora están bajo la tutela de la Comisión Parlamentaria de Cuentas Públicas, que también ha recibido apoyo de USAID para el fortalecimiento de la capacidad, y continúa dando forma a una serie de investigaciones y debate público de suma importancia para el país. Es obvio que estos acontecimientos no hubieran llegado hasta el punto en que se encuentran en la actualidad sin el apoyo esencial de la sociedad civil keniana, con la que también se ha asociado USAID y que ha estado en la vanguardia de la lucha contra la corrupción durante muchos años.

La sociedad civil es siempre un aliado necesario. Los gobiernos no suelen emprender la reforma por su propia voluntad, incluso cuando existe un fuerte liderazgo que apoya los cambios. Algunos de nuestros mejores resultados se han logrado cuando las comunidades locales participan en la vigilancia del presupuesto y la ejecución de los proyectos de desarrollo. En Colombia, las veedurías ciudadanas (comités ciudadanos de vigilancia) han reformado las prácticas de contratación en las escuelas locales y han impedido a los constructores de carreteras utilizar materiales de calidad inferior. En Malí, los contribuyentes de un distrito de Bamako revelaron la existencia de discrepancias en los presupuestos locales y dieron lugar con ello a la remoción y enjuiciamiento de varios funcionarios locales. Resultados similares se han producido en programas de USAID en Rwanda, Tanzania y otros lugares.

Los procedimientos para fortalecer las instituciones funcionan en los lugares en los que se establece una gobernabilidad básica y existe un firme compromiso local de cambiar la manera en que se llevan a cabo los asuntos públicos. El apoyo de USAID ha ayudado a la Comisión Indonesia contra la Corrupción y al Tribunal Sudafricano Especializado en Delitos Comerciales a alcanzar importantes éxitos, pero en ambientes menos propicios, instituciones como éstas no han tenido los mismos resultados. La prueba está en el historial de las comisiones encargadas de combatir la corrupción.

Aprovechar los recursos, adquirir un compromiso político y desarrollar resultados mediante la incorporación de los objetivos y principios de la lucha contra la corrupción puede ser una estrategia provechosa. USAID está siguiendo este método, en parte, para abordar el problema de la reducción de recursos en favor de una gobernabilidad más tradicional y, en parte, porque hemos comprobado que la corrupción es

difícil de combatir sólo desde una perspectiva de gobierno. Pero sobre todo, hemos visto suficientes ejemplos de comunidades y gobiernos entusiasmados con reformas que implican la prestación de servicios así como la mejora de su situación económica en la escala mundial para indicar que éste es un aspecto prometedor que merece añadir esfuerzo. Por otra parte, también estamos conscientes del riesgo de suponer que las reformas que promovemos tendrán un efecto en la lucha contra la corrupción, pero sin articularse esto en la planificación, negociación o en los resultados esperados de una actividad determinada..

Si bien hemos aprendido qué es lo que da buenos resultados, también hemos descubierto algunos métodos ineficaces:

- Los programas de concienciación pública no vinculados a las reformas
- Las reformas sin programas de concienciación pública
- La falta de un planteamiento a largo plazo
- Las recomendaciones no basadas en la recopilación de datos e investigaciones
- Los programas dirigidos por donantes que se perciben como tales.

USAID continuará trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos cooperantes, las instituciones multilaterales y la comunidad de organizaciones no gubernamentales para asegurar una correlación estratégica y efectiva entre las actividades diplomáticas y programáticas del Gobierno de los EE.UU. La buena gobernabilidad y la rendición de cuentas establecen las condiciones que libran a los pueblos de la pobreza, mejoran la calidad de la educación y la salud, mejoran la seguridad de las fronteras, amplían las libertades personales, fomentan estrategias racionales de desarrollo económico sostenible y crean democracias más robustas. ■

El costo de la corrupción

John Sullivan y Aleksandr Shkolnikov

*John Sullivan es director ejecutivo del Centro Internacional de la Empresa Privada (CIPE), entidad afiliada a la Cámara de Comercio de los Estados Unidos. Aleksandr Shkolnikov es funcionario de programas del CIPE. Lo que sigue a continuación es un extracto de su artículo, que esboza el costo que la corrupción representa tanto para las empresas como para los ciudadanos en general. Este texto apareció originalmente en el artículo *Combating Corruption: Private Sector Perspectives and Solutions* (Cómo combatir la corrupción: perspectivas y soluciones para el sector privado) en el número de septiembre de 2004 de la publicación *Economic Reform* del CIPE.*

¿Por qué se debe luchar contra la corrupción? En muchas economías, la corrupción es institucional y parece ser más cómodo tratar con ella diariamente que combatirla. Percibir la corrupción como un problema económico significa que ésta es algo más que una simple conducta inapropiada. Significa que la corrupción, si bien beneficia a algunas personas, a la larga es costosa para la sociedad, para el sector privado y para los gobiernos. La corrupción debe eliminarse porque ésta:

Distribuye desacertadamente los recursos

Con frecuencia, recursos que podrían dirigirse hacia la producción de bienes y servicios, se desvían hacia la corrupción. Esto incluye tanto los recursos directos involucrados en las transferencias de dinero como los recursos indirectos, por ejemplo, el mantener contactos con funcionarios gubernamentales o que se otorgue una licencia de operación o de producción a una firma menos eficiente. La corrupción también distribuye desacertadamente recursos que de otra manera podrían usarse para el suministro de servicios públicos. Dineros recabados de licencias o impuestos, en lugar de contribuir al presupuesto, pueden simplemente acabar en los bolsillos de empleados corruptos del gobierno. Además, los recursos no se usan en la forma más eficiente, puesto que

no es la firma más eficiente, sino la que tiene las mejores conexiones, la que recibe el contrato del gobierno.

Fomenta políticas y reglamentaciones desacertadas e insensibles

En los sistemas corruptos, los legisladores con frecuencia generan políticas y reglamentaciones cuyo propósito no es mejorar el entorno económico o político en general. Más bien, benefician a unos pocos allegados a los responsables de adoptar decisiones o a aquellos que sobornan a funcionarios gubernamentales para que aprueben una reglamentación favorable.

Reduce los niveles de inversión

La corrupción tiene efectos negativos tanto en los niveles de inversión extranjera como interna. Los inversionistas terminan por evitar los entornos en que la corrupción es rampante porque ésta aumenta el costo de las transacciones y socava el estado de derecho. La corrupción con frecuencia está relacionada también con un grado alto de incertidumbre, algo que siempre ahuyenta a los inversionistas.

Reduce la competitividad y la eficiencia

Los funcionarios del gobierno que exigen sobornos para proveer o denegar servicios tales como la adjudicación de licencias o permisos, limitan el número de las firmas capaces de entrar en el mercado, creando con ello un entorno de “buscadores de beneficios”, que obliga a las compañías que no están dispuestas o no están en condición de pagar sobornos a participar en la economía informal. La búsqueda de beneficios resulta algunas veces en proteccionismo del comercio, y también en insumos de mala calidad o producidos ineficientemente, lo que a su vez reduce la efectividad, la productividad y la capacidad competitiva. En términos generales, la falta de competencia perjudica al consumidor, que recibe productos de menor adelanto tecnológico y de menor calidad y paga precios más altos por estos productos.

Reduce los ingresos públicos destinados a bienes y servicios esenciales

La evasión fiscal, uno de los problemas que amenaza más al flujo de los ingresos del gobierno, es muy generalizada en los países corruptos porque las firmas que operan en la economía informal no rinden informes sobre sus ganancias y por lo tanto no pagan impuestos. Al mismo tiempo, las firmas que operan en la economía formal pagan sobornos en lugar de impuestos cuando la administración tributaria es corrupta o cuando está muy generalizado el abuso de las leyes tributarias. Es más, los agentes corruptos del gobierno se apropian de los cargos y pagos que reciben de las firmas que de otra manera estarían destinados al presupuesto estatal, privando con ello al gobierno de los fondos que éste necesita para suministrar bienes y servicios esenciales.

Aumenta los gastos públicos

Los proyectos de inversión pública brindan en muchos casos oportunidades para que los funcionarios gubernamentales reciban sobornos. Sencillamente, los funcionarios del gobierno, frente a la posibilidad de beneficiarse directamente al adjudicar contratos a amigos, promoverán tantos proyectos de inversión pública como les sea posible. De hecho, estos escándalos ocurren no solamente en los países corruptos en desarrollo, sino también en los países más desarrollados donde la corrupción no es tan común. En muchos países, ocurre algunas veces que se adjudican a amigos proyectos que nunca se llegan a completar, simplemente porque alguien roba los fondos. La corrupción produce también mala administración de los proyectos de inversión pública y por lo tanto contribuye a un déficit fiscal más cuantioso, en detrimento de una política fiscal acertada.

Reduce la productividad y desalienta la innovación

En los sistemas corruptos, las personas y las firmas gastan tiempo y recursos dedicados a la corrupción (al pagar sobornos, cultivar relaciones con funcionarios corruptos, etc.) en lugar de dedicarse a actividades que promuevan su crecimiento. Asimismo, la corrupción desalienta a que se hagan innovaciones, dado que los sistemas corruptos carecen de las instituciones jurídicas que protegen los derechos sobre la propiedad.

Aumenta el costo de las transacciones comerciales (actúa como un impuesto sobre las empresas)

El tiempo y el dinero que se gasta en sobornar a los funcionarios gubernamentales y en resolver materias reguladas por complejas reglamentaciones aumentan el costo de los negocios. Este costo, o se transfiere al consumidor por medio de aumentos en el precio o reduciéndose la calidad del producto, o actúa como una barrera para que las firmas no entren en el mercado. Además, los sistemas judiciales corruptos limitan la habilidad de la empresa para obligar a que se cumplan los contratos, lo que impide la operación normal y obstaculiza las nuevas oportunidades.

Reduce los niveles de crecimiento

La corrupción perjudica a las empresas pequeñas debido a que a éstas les es más difícil que a las firmas más grandes sostener el alto costo de la corrupción (tiempo y dinero). Generalmente, las firmas pequeñas carecen de poder para evitar la corrupción, tienden a operar en entornos altamente competitivos y, por lo tanto, no pueden pasar el costo de la corrupción a sus clientes. Por esta razón, en los ambientes corruptos, es más difícil para las empresas pequeñas sobrevivir, y esto perjudica a la tasa de crecimiento de una economía porque en la mayoría de las economías la pequeña empresa es la propulsora del crecimiento.

Reduce los niveles de empleo en el sector privado

Al obligar a la empresa a operar en el sector informal, creando barreras a su entrada en el mercado y aumentando sus costos de operación, la corrupción reduce en efecto los empleos en el sector privado porque las firmas son menos propensas a crecer y a expandirse.

Reduce el número de empleos de calidad en el sector público

Con frecuencia, los gobiernos corruptos ofrecen muchos empleos de salarios bajos para favorecer a votantes claves. Asimismo, en los sistemas corruptos la calidad de los empleos públicos sufre porque los funcionarios gastan recursos en obtener sobornos en lugar de proveer

servicios. Por ejemplo, en muchos casos, en las oficinas que adjudican licencias, los funcionarios públicos simplemente demoran el trámite de expedir la licencia si no reciben pagos o regalos adicionales.

Agrava la pobreza y la desigualdad

La corrupción reduce el potencial de los pobres de ganar dinero porque existen menos oportunidades en el sector privado. Además, la corrupción facilita la desigualdad al limitar los gastos en servicios del sector privado, y limita el acceso a recursos esenciales como el cuidado de la salud y la educación.

Socava el estado de derecho

La corrupción crea una cultura en la que los funcionarios del gobierno no están obligados a rendir cuentas por sus acciones. Además, en los sistemas corruptos no se aplican en forma constante y justa las leyes y las reglamentaciones que existen en los códigos. Por lo tanto, no es la ley la que cuenta sino a quién se conoce y cuánto se está dispuesto a pagar.

Impide las reformas democráticas orientadas al mercado

Para tener éxito en establecer economías de mercado y sociedades democráticas, los países deben crear y desarrollar instituciones que faciliten la aplicación de la ley y aseguren un proceso decisorio transparente e inclusivo. En los sistemas corruptos, es difícil crear instituciones acertadas y bien concebidas. Los funcionarios corruptos

responsables de las reformas son menos propensos a adoptar medidas que limiten directamente su capacidad de beneficiarse personalmente con los sobornos y comisiones clandestinas. La corrupción socava también la legitimidad de la oficina pública y perjudica el proceso democrático al desalentar a la gente a que participe.

Aumenta la inestabilidad política

La corrupción generalizada contribuye a la inestabilidad política porque se alienta a los ciudadanos a desalojar a los líderes corruptos que no pueden representar eficazmente los intereses del pueblo.

Contribuye al aumento de la delincuencia

La corrupción fomenta un sistema que hace caso omiso del estado de derecho y crea una sociedad en la que son inefectivas las instituciones jurídicas, judiciales y de aplicación de la ley. En los sistemas corruptos, a los ladrones les es fácil comprar la evasión de su castigo. La corrupción no solamente conduce a la delincuencia política e institucional, sino que fomenta también el crimen organizado. ■

Extractos del documento de exposición de problemas No. 0409, aparecido en la publicación Economic Reform de fecha 22 de septiembre de 2004. © Center for International Private Enterprise.

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas del gobierno de los Estados Unidos.

V Foro Mundial

El V Foro Mundial de la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad se celebrará en Sudáfrica del 2 al 5 de abril de 2007. Alrededor de 1.500 ministros, líderes de organizaciones gubernamentales internacionales y regionales, funcionarios de alto nivel en la lucha contra la corrupción, estudiosos, expertos y representantes de la sociedad civil de todos el mundo asistirán a este foro. El tema de enfoque será la aplicación práctica de las diferentes normas regionales e internacionales en la lucha contra la corrupción a nivel interno, regional e internacional. El primer foro mundial de la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad fue convocado en la ciudad de Washington en 1999 por el gobierno de Estados Unidos. Desde entonces, ha habido foros subsiguientes en Holanda, Corea del Sur, y Brasil. La declaración final del IV Forum en Brasilia en el año 2005 está disponible en inglés en: <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/Jun/11-988891.html>.

La promoción de la transparencia empresarial mundial

Philip Urofsky

En 1977 el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero para poner fin al soborno de funcionarios extranjeros y restablecer la confianza pública en la integridad del sistema empresarial estadounidense después de que investigaciones gubernamentales encontraron que más de 400 empresas estadounidenses admitieron haber hecho pagos cuestionables o ilegales superiores a los 300 millones de dólares a funcionarios de gobierno, políticos y partidos políticos extranjeros. Hoy, las firmas estadounidenses que tratan de hacer negocios en todo el mundo deben estar al tanto de la FCPA.

En general, la FCPA prohíbe hacer pagos corruptos a funcionarios extranjeros con el fin de obtener o conservar negocios. La FCPA ha tenido un efecto enorme en la manera en que operan las firmas estadounidenses. Varias firmas que pagaron sobornos a funcionarios extranjeros han sido objeto de acciones de aplicación de la ley penal y civil, resultantes en fuertes multas y la suspensión o prohibición de participar en la contratación federal, y sus empleados y funcionarios han ido a la cárcel. Para evitar tales consecuencias, muchas firmas han puesto en práctica programas de cumplimiento detallados, con el fin de prevenir y detectar cualquier pago inapropiado hecho por empleados y agentes.

El autor Philip Urofsky es abogado especial en el grupo de Fraude Empresarial y Litigación Compleja del bufete jurídico Cadwalader Wickersham & Taft, LLP en Washington D.C. Previamente fue fiscal en la Sección de Fraudes del Departamento de Justicia de Estados Unidos, donde era responsable de supervisar y realizar investigaciones y enjuiciamientos por violaciones a la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero.

Cada acción que ejecuta una empresa, ya sea en el extranjero o en Estados Unidos, se realiza necesariamente mediante actos de alguno de sus funcionarios, empleados o agentes. De acuerdo con la ley en ciertos países, las empresas pueden ser responsabilizadas de los actos ilegales cometidos por tales individuos. A menudo, las empresas están compuestas por millares de oficiales, empleados y agentes, con frecuencia dispersos en un área geográfica amplia. Si un empleado de una empresa participa en una actividad corrupta, toda la corporación

puede ser responsabilizada del acto de esa persona, no importa el empleo que ocupe o el rango que tenga en la compañía.

Programas de cumplimiento

Para tratar estos problemas, en Estados Unidos muchas empresas han preparado programas de cumplimiento detallados e integrales para asegurar que los oficiales, empleados o agentes de la compañía comprendan cómo aplicar las leyes estadounidenses tales como la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) en las transacciones empresariales diarias. Aunque los programas de cumplimiento tuvieron originalmente el propósito de prevenir los problemas legales de las empresas, el gobierno estadounidense ha reconocido el valor de estos programas como una forma de “aplicación suavizada de la ley” y ha alentado su desarrollo.

Un programa de cumplimiento tiene que ocuparse de los riesgos específicos que encara una empresa. Uno de estos riesgos, tanto en Estados Unidos como en el extranjero, consiste en que un oficial, empleado o agente pueda ofrecer, o se le solicite que ofrezca, un soborno a un funcionario gubernamental para obtener alguna ventaja o evitar que ocurra algo negativo para la empresa. En las corporaciones estadounidenses con operaciones internacionales, usualmente se hace referencia a esto como un riesgo FCPA, es decir, el riesgo de que la corporación pueda ser encausada por el gobierno de Estados Unidos de conformidad con la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, así como también por gobiernos extranjeros de acuerdo con las leyes extranjeras contra el soborno.

Prácticas óptimas

Al desarrollar un programa de cumplimiento, no hay un conjunto único de prácticas óptimas que le asegure a una compañía que está a salvo del riesgo FCPA. De hecho, en muchos casos, la práctica óptima número uno consiste en diseñar un programa que se ocupe de los riesgos específicos que encara una organización empresarial concreta. Sin embargo, hay procedimientos y controles,

así como otras técnicas empresariales, que han demostrado rendir resultados que pueden ayudar a una compañía a desarrollar sus propios programas de cumplimiento hechos a la medida.

La práctica óptima número dos consiste en que el programa de cumplimiento debe estar en línea con el tipo de negocios que hace una compañía en el extranjero y cómo los hace. Por ejemplo, las compañías cuyos principales clientes son gobiernos, tal como ocurre en la industria de la defensa, o cuyos productos están fuertemente regulados, como es el caso de las aseguradoras o los bancos, mantienen obviamente una considerable interacción con funcionarios gubernamentales, y la empresa puede centrar sus esfuerzos de cumplimiento en esas interacciones y en los empleados que participan en ellas. En cambio, empresas como las farmacéuticas, que les venden a una amplia gama de clientes, algunos de los cuales pueden ser gobiernos o empleados gubernamentales, deben aplicar un programa de cumplimiento centrado en todo su personal de ventas.

La práctica óptima número tres es que el programa de cumplimiento debe ser promovido, con credibilidad, por la alta gerencia - lo que se conoce como “el tono en la cúspide” - y que es el modo en que una compañía hace negocios. El mensaje que debe enviarse a todos los oficiales, empleados y agentes de la empresa es que el programa de cumplimiento no es una forma de procedimiento exageradamente burocrático que distrae de hacer negocios y los obstruye, o incluso que es un “mal necesario”. En lugar de ello, la alta gerencia debería adherirse al programa como un reflejo de los valores de la empresa y como una manera de asegurar que la compañía tenga éxito a largo plazo. La gerencia debería recalcar que utilizar métodos impropios para lograr un éxito a corto plazo, tales como obtener un contrato lucrativo específico, podría llevar al fracaso a largo plazo si la compañía pierde su reputación de honradez e integridad, queda sujeta a acciones de aplicación de la ley por parte de uno más gobiernos y queda potencialmente excluida de licitación en futuros negocios con el gobierno.

En un programa de cumplimiento de la FCPA hay

ciertos elementos básicos, que incluyen:

- *Adiestramiento*: todos los empleados que operan en el extranjero, incluso si residen en su propio país, deberían ser adiestrados en lo concerniente a lo esencial de las prohibiciones de la FCPA y los procedimientos específicos adoptados por la empresa para atender al riesgo FCPA. Además, puesto que tanto los trabajadores como los procedimientos pueden cambiar con el tiempo, este adiestramiento debe repetirse de manera regular, y la empresa debería asegurarse de que todos los empleados asistan al adiestramiento.

- *Mensaje construido a la medida*: aunque he mencionado el riesgo FCPA, el riesgo real es la corrupción, ya sea por una violación de la FCPA o de las leyes contra el soborno de otro país. Cuando se adiestra a empleados que no son

estadounidenses, una empresa debería explicar por qué la FCPA es pertinente (debido a que la compañía matriz es estadounidense y está sujeta a las leyes estadounidenses) así como también recalcar la importancia de cumplir con todas las leyes. Aunque las empresas, obviamente, quieren enviar un mensaje uniforme a sus empleados en el mundo entero, deberían también ocuparse, por medio del adiestramiento, de los intereses y leyes locales.

- *Diligencia debida en relación con los agentes*: antes de emplear a alguien para que actúe en nombre de la empresa, esta debe proceder con la diligencia debida para asegurarse de que no está empleando a alguien que le causará problemas. Mediante entrevistas personales, cuestionarios, investigación independiente y referencias, debería asegurarse de que el agente está cualificado y tiene una reputación de integridad y de honradez en las transacciones empresariales.

- *Diligencia debida en relación con terceros*: antes de intervenir en transacciones con terceros, ya sea un socio comercial, un subcontratista, un socio en un negocio en participación, un proveedor de bienes o servicios, la empresa debe proceder con la diligencia debida para asegurarse de que no está proporcionando fondos de manera impropia a un funcionario gubernamental. Este problema podría surgir cuando el funcionario

La gerencia debería recalcar que utilizar métodos impropios para alcanzar un éxito a corto plazo, tal como la obtención de un contrato lucrativo específico, podría conducir al fracaso a largo plazo si la empresa pierde su reputación de honestidad e integridad.

gubernamental es uno de los dueños de la empresa propiedad de terceros o se beneficiaría directamente del negocio de otro modo, o cuando el funcionario gubernamental se beneficiaría indirectamente porque la empresa de propiedad de terceros le pertenece o emplea a un pariente cercano de éste. En la mayoría de los casos, se cumple con este tipo de diligencia debida pidiéndole a los terceros que cumplimenten un cuestionario que identifique a sus propietarios, oficiales y gerentes más importantes y, luego, verificando esta información a través de fuentes y referencias públicas y, en muchos casos, llevando a cabo entrevistas personales con los posibles terceros.

- *Términos contractuales*: las compañías deberían requerir en sus contratos que los agentes y terceros se comprometan a no hacer pagos ilegales y, lo que es más importante, asegurarse de que pueden terminar la relación empresarial en caso de que el agente o el tercero violen ese acuerdo. Dependiendo del tipo de negocios y de la capacidad relativa de las partes, la compañía debería también procurar ser capaz de auditar los gastos de fondos por parte del agente o el tercero que tenga relación con los negocios de la compañía.

- *Libros y registros internos*: un aspecto importante de un programa de cumplimiento es asegurarse de que los empleados creen un registro verificable, que actuaron con la necesaria diligencia debida y controlaron el gasto de fondos corporativos. A un cierto nivel, esto no es otra cosa que buena conducta empresarial; a nivel jurídico, asegura, en caso de que hubiera una alegación de que la empresa hizo un pago impropio, que esta pueda demostrar que el pago no se hizo o que se hizo sin su autorización y contra sus claras políticas y procedimientos.

- *Auditorías periódicas*: las compañías con auditores externos o internos - o de ambas clases - deberían asegurarse de que se realicen auditorías, tanto sobre el cumplimiento del programa mismo como de los libros y registros relativos a los aspectos de los negocios que encaran un riesgo FCPA. En un mundo ideal, tales auditorías confirmarían que no hay problemas ni interrogantes. En el mundo real, pueden señalar los aspectos sobre los cuales se requieren controles adicionales, los aspectos en los que el programa de cumplimiento ya no concuerda con la organización empresarial, y los empleados o grupos de empleados que se beneficiarían con un adiestramiento adicional. En el peor de los casos, pueden revelar violaciones de la ley, presentes o pasadas, que es necesario que la compañía atienda rápidamente.

Ningún programa de cumplimiento puede impedir un esfuerzo determinado de un empleado individual o un grupo de empleados para evadir los controles empresariales, ni será efectivo sin el apoyo de los gerentes superiores a través de toda la organización. Sin embargo, un programa diseñado apropiadamente que adapte prácticas óptimas a las necesidades específicas de la compañía debería ayudar a detectar e impedir la conducta ilegal y permitirle concentrarse en sus negocios. ■

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos.

La función de la sociedad civil en la consecución de una reforma efectiva y sostenible

Nancy Boswell

Hoy existe un amplio acuerdo en cuanto a que la corrupción causa un perjuicio inaceptable y que no ocuparse de ella es irresponsable. Bajo la presión de la sociedad civil, que está compuesta por organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, e independientes; los gobiernos y las instituciones internacionales han concluido acuerdos contra la corrupción y han contraído otros compromisos para mejorar la gobernabilidad y la rendición de cuentas. La función de la sociedad civil seguirá siendo un elemento central para dar vida a esos compromisos, y el futuro de la agenda contra la corrupción dependerá de crear una participación más profunda de la sociedad civil y de asegurar que esta cuenta con la capacidad técnica, los recursos financieros, el acceso a la información y el espacio político protegido para llevar a cabo su función esencial de supervisión y defensa. Nancy Boswell es miembro de la Junta Directiva de Transparencia Internacional y presidenta y oficial jefe ejecutiva de Transparencia Internacional - EE.UU., la sección de Transparencia Internacional en Estados Unidos. Transparencia Internacional es una red de organizaciones de la sociedad civil que se extiende a más de noventa países y que colabora con el gobierno, las instituciones internacionales y el sector privado para reducir la corrupción y el soborno.



© AP Photo/ Ahn Young-joon
Varios ciudadanos exhiben pancartas contra la corrupción en Seúl, Corea del Sur, el 3 de mayo de 2002, en protesta contra los escándalos de corrupción. Las pancartas rezan "Corrupción".

A principios de la década de 1990, las protestas ciudadanas contra los gobiernos y las empresas corruptas desencadenaron el comienzo del movimiento contra la corrupción. En ese momento, poco se comprendía de la plena extensión del daño causado por la corrupción y había una aceptación tácita de que era inevitable. Sólo recientemente se ha llegado a una difundida comprensión de que la corrupción obstaculiza el desarrollo, distorsiona la competencia, les niega a los pobres el acceso a los servicios básicos y crea riesgos de seguridad política y personal.

Por ejemplo, tras décadas de negarlo, el Banco Mundial, bajo el liderazgo del entonces presidente James Wolfensohn, reconoció que la corrupción es el "mayor obstáculo individual al desarrollo económico y social" y, por lo tanto, a la reducción de la pobreza. Hoy, la estrategia del banco en cuanto a gobierno y anticorrupción describe con acierto la variedad de formas en que la corrupción perjudica la economía, la vida política y, en particular, a los pobres:

A diario pobres en todo el mundo no pueden tener acceso a clínicas de salud, escuelas y otros servicios esenciales debido a que sus sistemas públicos no les responden o porque ellos mismos no pueden o no quieren pagar sobornos. La corrupción y el gobierno débil significan a menudo que los recursos que deberían alimentar el crecimiento económico y crear oportunidades para que los pobres escapen a la pobreza, enriquecen, en cambio, a las élites corruptas. En ciertos casos, gobiernos extremadamente deficientes y la corrupción han contribuido al colapso financiero y económico, la alienación pública y hasta a la violencia y al fracaso de los estados, con desastrosas consecuencias para los pobres.

Promover la acción en el terreno

Con el consenso en torno al daño que causa la corrupción, los gobiernos han emprendido una gama de iniciativas para mejorar la gobernabilidad. Sin embargo,



©AP Photo/ STR

Centenares de manifestantes marchan en Harare, Zimbabwe, el 25 de octubre de 2003, Día Mundial contra la Corrupción.

contra la corrupción, es evidente que la sociedad civil desempeña un papel clave en la promoción de acciones en el terreno. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), ratificada hasta hoy por ochenta países, tiene un potencial tremendo para crear una estructura, tanto mundial como nacional, en pro de la reforma. La experiencia recogida de otras convenciones hace evidente, sin embargo, que la UNCAC requerirá un seguimiento efectivo para promover su aplicación. Como ha destacado Transparencia Internacional en sus recomendaciones a la Conferencia de Estados Partes, un componente esencial de semejante proceso será la transparencia y las oportunidades amplias y confiables para la participación de la sociedad civil.

han sido lentos para reconocer y apoyar la función crítica de la sociedad civil en asegurar que estas iniciativas logren sus objetivos.

Por ejemplo, los gobiernos de las Américas acordaron en 1996 una convención regional contra la corrupción, pero no fue sino hasta varios años después, a instancias de las organizaciones de la sociedad civil lideradas por Transparencia Internacional, que las partes de la Convención Interamericana contra la Corrupción acordó un mecanismo de seguimiento para promover su puesta en práctica. Desde la creación del mecanismo, la sociedad civil ha presionado en favor de oportunidades cada vez mayores de presentar sus puntos de vista y participar con los gobiernos en la promoción de su aplicación. Gracias a esas oportunidades, ha ofrecido una perspectiva y un impulso no gubernamentales críticos para la reforma. La sociedad civil ha desempeñado un papel similar en el examen de la aplicación de la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales, aprobada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y de las convenciones contra la corrupción del Consejo de Europa y de su grupo de estados contra la corrupción.

De la experiencia resultante de esta y otras convenciones

Lograr la rendición de cuentas por parte de los gobiernos

El Banco Mundial y otros bancos de desarrollo han venido elaborando estrategias contra la corrupción a lo largo de los últimos años y han llegado a reconocer la importancia de la sociedad civil en lo que corresponde a la reclamación y obtención de la rendición de cuentas por parte del gobierno. Pero, en su condición de bancos que tienen a gobiernos como accionistas, se esfuerzan por encontrar maneras de participar más activamente con la sociedad civil y promover tal participación por parte de los mismos gobiernos. Según la actual estrategia del banco, “una prioridad que permitiría atajar camino consiste en ayudar a los estados a llegar a ser más transparentes, facilitando gran participación y supervisión por parte de las organizaciones cívicas y los medios. Los ciudadanos y los medios que tienen amplio acceso amplio a la información sobre la operación de las instituciones estatales son cruciales para hacer que el estado rinda cuentas”.

Si bien este principio es indiscutible y está claro, la transparencia y las oportunidades de participación son todavía efímeras en muchos países. Es más, la capacidad de las instituciones multilaterales se ve limitada por

la voluntad política de sus miembros. Por ejemplo, el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, el “Código”, del Fondo Monetario Internacional, declara, según es apropiado, que la publicación de información oficial, incluso sobre presupuestos y compras, es obligación de los gobiernos y debe ser oportuna y estar accesible. Pero no todos los gobiernos se adhieren a esta práctica y todos se reservan el derecho, a pesar de los esfuerzos por lo contrario, de negarse a publicar informes sobre su cumplimiento con el código.

Es de destacar que el código reconoce que es esencial prestar atención especial a la transparencia en el contexto de los recursos naturales y las industrias extractivas, ya que estas áreas son especialmente proclives a la corrupción. Las naciones ricas en recursos no tienen que depender del público para sus ingresos e, históricamente, aquellas que son menos receptivas a los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se han contado entre las más pobres, a pesar de su riqueza natural. La llamada de atención del código en favor de “acuerdos contractuales claros y transparentes” subraya la necesidad de la supervisión pública de la acción gubernamental, el otorgamiento de concesiones y otros medios de explotar los bienes públicos.

En este principio subyace la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, que procura aumentar la transparencia de los pagos e ingresos procedentes del petróleo, el gas y la minería. Según el Reino Unido, que puso en marcha la iniciativa en 2002, “el aumento de la transparencia y el conocimiento de los ingresos facultará a ciudadanos e instituciones para hacer responsables a los gobiernos. La mala administración o el desvío de fondos del desarrollo sostenible se hará más difícil”.

Subyacente a esto y a la gama creciente de iniciativas sobre anticorrupción y transparencia, está el reconocimiento, por parte del Reino Unido, de que “la función de la sociedad civil será de importancia crítica en cuanto al uso de los datos revelados para hacer que los gobiernos rindan cuentas de su gasto”.

Cumplimiento de promesas

Sin embargo, aunque la transparencia y la oportunidad de que la sociedad civil participe y supervise son esenciales, se presume que, una vez logrado esto, la sociedad civil será capaz de llevar a cabo sus funciones vitales. A pesar de los extensos esfuerzos para mejorar la capacidad técnica y financiera gubernamentales, los esfuerzos similares en apoyo de la sociedad civil, en el sentido más amplio, están,

hasta ahora, lejos de la escala que se requiere. Se necesita acción adicional en los siguientes aspectos:

- Transparencia en las funciones gubernamentales, toma de decisiones y gastos, acceso a la información, incluyendo el acceso libre de obstáculos a Internet; y las oportunidades de participar y comentar deben ser institucionalizadas y ofrecidas como cuestión de rutina.
- El adiestramiento es necesario para que la sociedad civil, incluyendo las organizaciones cívicas, las asociaciones profesionales y los medios, pueda hacer uso efectivo de la información.
- El adiestramiento es también importante para promover el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las organizaciones cívicas.
- Los recursos financieros, sin exigencias políticas, son esenciales para permitirle a la sociedad civil que lleve a cabo sus funciones: recopilación de información, educación del público, creación de coaliciones y para que aplique el nivel de destreza que necesario para analizar información tal como la correspondiente a ingresos de las industrias extractivas, presupuestos nacionales y compras públicas.
- Las organizaciones de la sociedad civil responsables deben tener libertad para organizarse y hablar abiertamente, sin prohibiciones legales que restrinjan su capacidad de operar o de obtener financiamiento de fuentes legítimas.
- Los activistas de la sociedad civil que participan en la supervisión, incluidos los medios, deben ser protegidos de demandas por calumnia, amenazas de violencia y arresto.

Prestar atención a estas cuestiones ayudará a asegurar que la sociedad civil cumpla su promesa. Esto es todavía más importante en países donde los intereses creados arraigados - los corruptos, aquellos que los corrompen y los que facilitan la corrupción - hacen que los esfuerzos de la sociedad civil sean aún más vitales y más difíciles. Con las abundantes señales de resistencia gubernamental e incluso hostilidad abierta a los derechos democráticos en un creciente número de países, es hora de que quienes están interesados en la comunidad internacional apoyen a la sociedad civil. Esto ayudará a asegurar el impulso local necesario para una reforma que sea efectiva y sostenible. ■

Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos.

Incentivando a los “campeones del desarrollo”: Corporación del Desafío del Milenio

En 2002, el presidente Bush proclamó “un nuevo pacto de desarrollo mundial” y propuso la formación de la Corporación Desafío del Milenio (MCC). En enero de 2004, y con firme apoyo bipartidista, el Congreso de Estados Unidos estableció la MCA con una dotación de casi 1.000 millones de dólares estadounidenses de capital inicial, además de otros 1.400 millones y 1.700 millones de dólares para ser utilizados en años subsiguientes por la MCC y su programa de asistencia exterior, entre ellos la Cuenta Desafío del Milenio. La MCC dirige sus esfuerzos a la promoción del crecimiento económico sostenible que reduce la pobreza mediante la inversión en la agricultura, la educación, el desarrollo del sector privado y la creación de capacidad.

El embajador John Danilovich, director ejecutivo de la MCC y ex embajador de Estados Unidos en Brasil y Costa Rica, habló en una entrevista para esta edición de Periódicos Electrónicos sobre la función única que desempeña la MCC en la lucha contra la corrupción en todo el mundo.

Pregunta: ¿Cuál es la función de la Corporación en la lucha contra la corrupción en todo el mundo y, cómo ayudan las iniciativas de la MCC para combatir la corrupción a reducir la pobreza?

Embajador Danilovich: La MCC es un poderoso incentivo para que los gobiernos adopten medidas firmes que combatan la corrupción, a la vez que fortalecen sus instituciones contra la corrupción, al vincular la asistencia al desempeño del país según nuestro indicador de corrupción. Hasta la fecha, nuestra junta directiva ha aprobado programas de asistencia para combatir la corrupción que suman más de 200 millones de dólares en varios países, entre ellos, Filipinas, Ucrania, Moldova, Paraguay, Albania, Tanzania, Malawi, Indonesia y Zambia. Estos programas suelen dirigir sus esfuerzos al logro de reformas en la administración tributaria, las fuerzas policiales, los tribunales, la administración pública, las agencias encargadas de investigar la corrupción en altos niveles de gobierno y las agencias de auditorías



© AP Images/Gerald Herbert
El embajador John Danilovich, director ejecutivo de la Corporación del Desafío del Milenio, centro derecha, estrecha la mano del ministro de finanzas de Armenia, Vardan Khachatryan, después de la firma del convenio de donación de fondos por un monto de 235,65 millones de dólares estadounidenses de la Corporación del Desafío del Milenio entre Estados Unidos y la República de Armenia, en un acto celebrado en el Departamento de Estado en Washington, D.C. el 27 de marzo de 2006. Observan la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, centro, y miembros de la delegación de Armenia.

gubernamentales. Al colaborar con estos países para desarraigar la corrupción, la MCC fortalece el buen gobierno y hace que el país sea más atractivo a la inversión privada, que es la clave del desarrollo económico sostenible y de largo plazo en estos mercados emergentes.

P: Según declaraciones de la MCC, la lucha contra la corrupción es un componente esencial de la lucha contra la pobreza. ¿Qué relación existe entre la corrupción y la pobreza?

Embajador Danilovich: La corrupción reduce la inversión, aumenta los costos, baja la productividad, mina la confianza en las instituciones públicas, eleva los tipos de interés, limita el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, socava la administración financiera del gobierno y produce valores bajos en la educación y la salud. La corrupción también aumenta la pobreza al destinar los

desembolsos públicos a personas adineradas y con buenas conexiones personales, al debilitar la estructura arancelaria y la administración tributaria, al causar la regresión del sistema impositivo, fomentar la evasión de impuestos y hacer que los bienes de la población pobre sean menos atractivos como garantía de préstamos. El Banco Mundial califica la corrupción como “el principal obstáculo al desarrollo económico y social”.

P: ¿Destacaría Ud. algún país en particular por sus avances para remediar la corrupción en sus gobiernos? ¿De qué medios se valieron estos países para cumplir sus objetivos?

Embajador Danilovich: Desde que Georgia fue seleccionado como país elegible para asistencia de la MCC, ha llevado a cabo reformas extraordinarias para combatir la corrupción. Esas medidas han producido mejoras significativas en el *Indicador de control de la corrupción* que prepara el Banco Mundial: de un 36 por ciento en 2004 a un 78 por ciento en 2005.

En 2002, alrededor de un 37 por ciento de las empresas en Georgia habían informado sobre el requerimiento usual de hacer “pagos irregulares adicionales” para llevar a término sus gestiones. Esa cifra ha descendido a casi el 7 por ciento en 2005. El llamado impuesto del soborno [los sobornos como parte de las transacciones anuales] también ha disminuido de un 2,7 por ciento en 2002 a un 0,5 por ciento en el año 2005. El gobierno de Georgia ha detenido a numerosos funcionarios públicos corruptos, ha logrado reformas legislativas que facilitan el enjuiciamiento de acusados de corrupción, ha despedido a 15.000 efectivos de la policía famosos por sus prácticas corruptas, ha aumentado considerablemente los sueldos de 10.000 empleados públicos para contrarrestar el atractivo de los pequeños sobornos, y ha mejorado la administración financiera del gobierno por medio de la adopción de un marco de gastos a plazo medio y de una sola cuenta del tesoro para el gobierno central. El informe de 2006 del Banco Mundial titulado *Haciendo Negocios* también clasifica a Georgia entre los países del mundo que con más energía ha emprendido las reformas económicas: “Una nueva ley redujo de 909 a 159 el número de actividades comerciales que requieren licencia. Se estableció un servicio de ventanilla única para tramitar las solicitudes de licencias, de modo que las empresas pueden entregar toda su documentación en una sola oficina, sin que sea necesario presentarla para verificación en otras agencias gubernamentales. Georgia simplificó su código tributario

eliminando 12 de los 21 impuestos existentes. El tiempo requerido para registrar una propiedad se redujo en un 75 por ciento y el costo de la gestión en un 70 por ciento”. La Corporación Financiera Internacional (CFI) califica a Georgia como ejemplo de un país cuyas reformas pueden ser atribuidas a la MCC.

P: ¿Cómo se miden las iniciativas para combatir la corrupción? Por ejemplo, cuando los países empiezan a hacer avances hacia la eliminación de la corrupción, ¿existen ciertos indicadores? ¿Cuáles son?

Embajador Danilovich: Existen varios métodos de medición de la eficacia de las iniciativas contra la corrupción. Se puede hacer una encuesta de las empresas, los ciudadanos y los funcionarios públicos y pedirles que hablen de sus experiencias en relación con la corrupción. Se puede llevar a cabo una evaluación de la solidez del marco jurídico del país para combatir la corrupción. Se puede medir la voluntad con la que un gobierno investiga y encausa los casos de corrupción.

La MCC se basa principalmente en el índice del Instituto del Banco Mundial para medir la corrupción. Este índice toma en cuenta datos de 21 fuentes diferentes, según la disponibilidad de la información en los respectivos países. Una de las ventajas del índice del Instituto del Banco Mundial es que mide las percepciones y las experiencias de las personas y las empresas del país en relación con la corrupción. Ello proporciona a los gobiernos información sincera procedente de las personas que viven y hacen negocios en sus países, y que tienen conocimiento de primera mano de la situación en el terreno.

Por ejemplo, una de las fuentes que utiliza el Instituto del Banco Mundial es el Barómetro Global de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional. En Indonesia, donde la corrupción ha sido una plaga que ha afectado por años el sector público, el gobierno parece que, finalmente, está haciendo cambios, y ello salta a la vista en la encuesta realizada por Transparencia Internacional. Según el Barómetro Global de la Corrupción, el 81 por ciento de los indonesios que participaron en la encuesta opinan que la corrupción disminuirá en los próximos tres años. De los 69 países donde se realizaron encuestas, Indonesia fue el país donde más optimistas se mostraron los ciudadanos con los esfuerzos que lleva a cabo su gobierno para combatir la corrupción.

P: ¿Cuál es el “efecto MCC” al que ha aludido en muchos de sus discursos?

Embajador Danilovich: Los criterios de selección de la MCC motivan a los países a poner en marcha reformas que de otra manera no hubieran emprendido a fin de ser incluidos en la lista de países elegibles que compiten por fondos de la MCC así como para mantener su elegibilidad. Los países se han dado a la tarea de hacer examen de sus políticas, reglamentos y legislación para mejorar su gobernabilidad, luchar contra la corrupción, incrementar las inversiones en la salud y en la educación, y adoptar reformas micro y macroeconómicas. El efecto logrado cuando se ha incentivado a los países a hacer estas reformas es lo que calificamos como el “efecto MCC” y de ello hay bastante evidencia documentada.

Según el proyecto *Haciendo Negocios* de la Corporación Financiera Internacional, 24 países han nombrado específicamente a la MCC como la principal fuente de motivación de sus esfuerzos para mejorar el entorno empresarial. La CFI considera que estas reformas “pueden elevar entre un cuarto y un medio punto porcentual la tasa de crecimiento de una economía promedio en desarrollo”.

Se han establecido comités interministeriales y comisiones presidenciales en más de una docena de países para elaborar estrategias de reforma que atiendan a nuestros criterios de selección. Los presidentes y ministros nos consultan, por escrito o dirigiendo sus preguntas a nuestros embajadores en el terreno, “¿cuáles son las reformas que debemos emprender para que nuestros países sean elegibles para recibir fondos de la MCC?”

Las reformas ya producen resultados tangibles.

El gobierno de El Salvador, que fue incentivado por la cuenta MCA para reducir el número de días requeridos para abrir un negocio de 115 a 26 días, ha experimentado un aumento de un 500 por ciento en el registro de empresas y un incremento notable de clientes satisfechos: del 32 al 87 por ciento.

El gobierno de la República Dominicana también ha expresado gran interés en convertirse en país elegible para recibir fondos de asistencia de la cuenta MCA y ha establecido tres grupos de trabajo para estudiar las deficiencias en el desempeño en cada una de las categorías

de la cuenta MCA: gobierno justo, inversión en la ciudadanía y libertad económica. El secretario técnico de la Presidencia, Temistocles Montás, opinó sobre los criterios de selección de la cuenta MCA: “Asumimos estos objetivos porque es lo que debemos hacer. Serán parte del legado de esta administración al pueblo dominicano”. El gobierno proyecta publicar un *plan de acción cuenta*

MCA y establecer una página electrónica para informar sobre las reformas que está adoptando para hacerse elegibles por la MCC. Recientemente, el gobierno informó que debido a su interés en la elegibilidad para la cuenta MCA, iniciaría una campaña de vacunación contra el sarampión destinada a 5 millones de personas.

En Indonesia, la ministra de finanzas, Sri Mulyani Indrawati, ha sostenido en repetidas ocasiones que el verdadero atractivo de la cuenta MCA es su “sello de aprobación”, que envía un mensaje claro a los inversionistas privados. Tal como dice la ministra, “no se trata del dinero, sino del reconocimiento de que estamos haciendo lo correcto”. En lo que ha supuesto una medida sin precedente, Gloria Macapagal-Arroyo, presidente de Filipinas, ha equiparado los 20 millones de dólares en fondos de asistencia del Programa Umbral de la MCC con una aportación de 19 millones de dólares en fondos de contrapartida para combatir la corrupción. El anuncio del Programa Umbral de la MCC parece haber infundido renovado vigor a Filipinas para luchar contra la corrupción.

Otros donantes del campo de desarrollo se han fijado en el acercamiento utilizado por la MCC que canaliza los recursos a países específicos que reúnen las condiciones de un buen desempeño. Se observa un interés cada vez mayor de los donantes en los sistemas de puntuación o tarjeta de calificaciones, parecidos a los que utilizamos, para determinar cuáles serán los países receptores de asistencia. La provisión de asistencia a los países no tendrá efecto si ellos no se convierten en los campeones de su propio desarrollo. ■

La provisión de asistencia a los países no tendrá efecto si no se convierten en campeones de su propio desarrollo.

Bibliografía (en inglés)

Lecturas sobre temas y actividades en anticorrupción

Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.

Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

Johnson, Roberta Anne. *The Struggle against Corruption: A Comparative Study*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

Kang, David C. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

Karlins, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.

Kidd, John, and Frank-Jürgen Richter, eds. *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies*. River Edge, NJ: World Scientific, 2003.

Klitgaard, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.

Kpundeh, Sahr John. *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone*. Lanham, MD: University Press of America, 1994.

Krastev, Ivan. *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest, Hungary: Central European University Press, 2004.

Levi, Michael, and David Nelkin. *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.

Mbaku, John Mukum. *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective*. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.

Mungiu-Pippidi, Alina. "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 3, July 2006, pp. 86-100.

Nareesh, Ragan. "Public Corruption." *American Criminal Law Review*, vol. 43, no. 2, Spring 2006, pp.825-868.

Pereira, Luiz Carlos Bresser, and Peter Spink, eds. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York, NY: Cambridge University Press, 1999.

Sampford, Charles, et.al., eds. *Measuring Corruption*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.

Shah, Anwar. "Combating Corruption: Look Before You Leap." *Finance and Development*, December 2004, pp. 40-43.

Stapenhurst, Rick, and Sahr John Kpundeh, eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, 1999.

Thompson, John B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Malden, MA: Blackwell, 2000.

Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. *Combating Corruption in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Recursos en la Internet (en inglés)

Algunas fuentes de información sobre actividades y temas de anticorrupción

Manuales

The Open Society Justice Initiative
Poder Ciudadano's Transparent Elections Handbook
(Preliminary Version, 2000)

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247

Overseas Private Investment Corporation (OPIC)
Anti-Corruption Policies and Strategies Handbook (2006)
<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

U.S. Agency for International Development (USAID)

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing
Transparency in Emerging Democracies (2003)
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf

A Handbook on Fighting Corruption (1999)
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Sitios web

The Cost of Corruption
<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

Fighting Corporate and Government Wrongdoing: A
Research Guide to International and U.S. Federal Laws on
White-Collar Crime and Corruption
<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

Global Integrity
<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>
Global Integrity provides in-depth reports on the state of
public integrity and corruption in 25 countries.

Transparency International

Global Corruption Report 2006
<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Political Corruption: Selected Web Links

http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption

Transparency International-USA
www.transparency-usa.org

U.S. Department of State
Anticorruption Initiatives
<http://www.state.gov/p/inl/corr/>

Bribery and Corruption
http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html

Lecturas en línea

Anderson, James and Cheryl Gray. *Anti-Corruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why?* World Bank Publications, 2006.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah
Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box?
World Bank Publications, 2005
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22
Countries
<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

World Bank Governance Library
<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom=>
Includes full text of 45 World Bank publications on
anticorruption.



**Publicación mensual
sobre Estados Unidos,
difundida en varios idiomas**

Cinco ediciones temáticas:

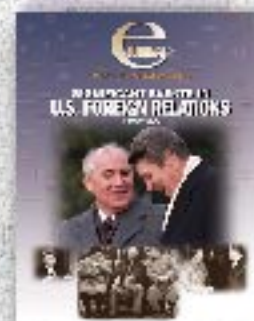
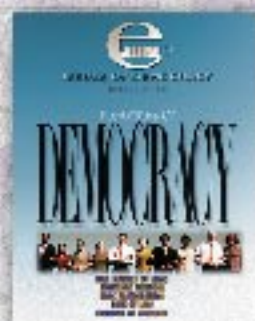
Perspectivas Económicas

Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos

Cuestiones Mundiales

Temas de la Democracia

Sociedad y Valores Estadounidenses



Consulte la lista completa de títulos en el sitio
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa/spanish.html>