

Prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo

MANUEL VILLORIA MENDIETA

Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

En este texto, se tratará la corrupción, desde el lado de la oferta, y se analizarán las medidas que, para combatirla, se han establecido. En general, es preciso destacar que, en el nivel internacional, se han abierto ventanas de oportunidad para el establecimiento de políticas anticorrupción, que tengan como destinatarios los corruptores. Por una parte, existe ya una cierta conciencia del problema. Además, se han encontrado algunas soluciones (políticas públicas) para hacerle frente. Y, finalmente, políticos con proyección internacional han encontrado en este tema un espacio virgen para la legitimación y la buena imagen. En su conjunto, problemas y políticas han generado una ventana de oportunidad para decisiones internacionales, de gran calado simbólico.

Palabras clave: Políticas anticorrupción, empresas españolas, soborno, intereses, países de América Latina.

ABSTRACT

In this text, we are going to treat the corruption, from the side of the supply, and we are going to analyze the measures that have settled down in order to fight against it. In general, it is necessary to emphasize that, in the international level, those measures have opened a window of opportunities for the establishment of anticorruption policies, that have the bribes as addressees. On the one hand, already exists certain conscience of the problem. In addition, there have been found certain solutions (public policies) to face it. And, finally, politicians with international projection have found in this subject a virgin space for the legitimation and the good image. As a whole, problems and policies have generated a window of opportunities for international decisions, of a great symbolic openwork.

Key words: Anticorruption policies, Spanish companies, bribe, interests, Latin American countries.

INTRODUCCIÓN

Poco a poco se va consolidando la idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión globalmente y para combatirla en sus diferentes frentes. No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistémica y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión, el funcionamiento de la economía internacional. Los actores, que han estado detrás de este combate global, han sido de tres tipos: en primer lugar, los organismos internacionales, sobre todo Naciones Unidas y OCDE, con el apoyo de ciertos gobiernos con peso internacional; en concreto, la OCDE ha sido la impulsora del «Convenio contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales» de 1999; por su parte, la ONU ha impulsado la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 2003, que entró en vigor en 2005, o el Global Compact, que, en 2004, incorporó un décimo principio que las empresas libremente adheridas se comprometían a respetar: «Las empresas trabajarán contra toda forma de corrupción, incluidas la extorsión y el soborno».

En segundo lugar, las empresas, que han entendido que el juego limpio es el fundamento del desarrollo económico y la productividad; muchas de ellas se han incorporado al Global Compact y muchas al *Partnering Against Corruption Initiative*, lanzado en el World Economic Forum por dirigentes empresariales del sector industrial, en la reunión anual de Davos, de enero de 2004.

Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil, en especial, *Transparency International* (TI) y sus múltiples iniciativas. Todas ellas, en su conjunto, han conseguido generar una cierta percepción del problema, abriendo vías a su incorporación a la agenda política global.

En este texto, vamos a tratar la corrupción, desde el lado de la oferta, y vamos a analizar las medidas que, para combatirla, se han establecido. En general, es preciso destacar que, en el nivel internacional, se han abierto ventanas de oportunidad para el estableci-

miento de políticas anticorrupción, que tengan como destinatarios los corruptores. Por una parte, como acabamos de decir, existe ya una cierta conciencia del problema. Además, también se han encontrado algunas soluciones (políticas públicas) para hacerle frente. Y, finalmente, políticos con proyección internacional han encontrado en este tema un espacio virgen para la legitimación y la buena imagen; Tony Blair promovió, por ejemplo, la EITI —*Extractive Industries Transparency Initiative*— para que las empresas dedicadas a la minería, gas y petróleo fueran transparentes en los pagos e ingresos que realizaban. En su conjunto, problemas, políticas y política han generado una ventana de oportunidad (Kingdon, 1995) para decisiones internacionales, de gran calado simbólico.

Este artículo, en concreto, va a tratar el tema de la acción gubernamental contra la corrupción en España, pero, de tan complejo ámbito, lo que tratará es de cómo el Gobierno español combate el soborno, por parte de empresas españolas a funcionarios extranjeros, y cómo previene otras formas de corrupción de naturaleza análoga, realizadas por ciudadanos españoles en el extranjero. En consecuencia, no se trata de analizar el Código de Buen Gobierno, para los miembros del gobierno y altos cargos, o la ley de incompatibilidades y conflictos de interés de los altos cargos, sino de conocer y juzgar las actividades que el gobierno español ha emprendido, o debería haber emprendido, para luchar contra la corrupción por parte de empresas españolas, en países en desarrollo y, en especial, en América Latina.

En general, es importante saber que, según datos dados a conocer por la CEPAL en su informe *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*, la entrada de inversión extranjera directa (IED) a América Latina y el Caribe superó los 61.600 millones de dólares en dicho año, cifra similar a la del año anterior. Estados Unidos es el principal país inversor en la región, con casi el 40 por ciento de los flujos. Las inversiones europeas se han reducido, principalmente las de España, país que quedó rezagado al tercer lugar, con poco más del 6 por ciento de las entradas. El segundo lugar lo ocupan los Países Bajos, con una participación del 12 por ciento. Según datos oficiales españoles, la inversión española en Latinoamérica, que registró su mayor valor en los años 1999-2000, ha venido cayendo, tanto en términos absolutos como relativos. La inversión

bruta directa en aquella zona, excluidas las inversiones de tenencia de valores extranjeros, fue, en el año 2005, de 3.573 millones de euros, lo que representa un 16 por ciento de nuestra inversión en el exterior. Estas cifras son notablemente inferiores, tanto en términos absolutos como relativos, a las alcanzadas en el año 1999, cuando la inversión española en Latinoamérica superó los 30.000 millones de euros y representó en torno al 70 por ciento de nuestra inversión total. En cualquier caso, el acumulado de inversión española en América Latina alcanza cifras muy importantes para la economía española y de la región.

Respecto al papel de las PYMES en la inversión española en Latinoamérica, su presencia es significativa, en cuanto al número de inversores, aunque no tanto, en cuanto al volumen de la inversión. El número de empresas inversoras en Latinoamérica está próximo a las 500, de las cuales unas 350 tienen inversiones por un valor inferior a 10 millones de euros, valoradas en términos de su participación en los fondos propios de las empresas receptoras de la inversión.¹

Estos datos, en su conjunto, nos muestran la importancia del tema a tratar en este artículo, es decir, cómo evitar que ese conjunto de empresas españolas contribuyan a deteriorar, con sobornos y tráfico de influencias, la ya de por sí maltrecha institucionalidad de numerosos países de la región. Institucionalidad cuyo deterioro ha sido la causa de desinversiones y pérdidas económicas, que han afectado a empresas españolas y extranjeras. En concreto, en 2005, Bolivia es el único país de toda la zona que registra salidas netas de inversión extranjera, por valor de 279 millones de dólares. La crisis institucional tiene efectos claros sobre la inversión en el país y sobre los beneficios empresariales, a corto o medio plazo.

Dicho esto, este artículo se va a estructurar siguiendo un esquema lógico de exposición, aunque ello quite espacio a la información, presumiblemente, más impactante. Por esta razón, en primer lugar, deberíamos saber de qué hablamos aquí cuando hablamos de corrupción. Segundo, deberíamos saber qué marco legal puede usar el gobierno para luchar contra este tipo de corrupción, de la que vamos a hablar. Tercero, sería conveniente analizar los efectos que esta corrupción tiene en los países afectados. Y, finalmente, veremos qué hace el gobierno en la materia.

LA CORRUPCIÓN DEL LADO DE LA OFERTA

Sobre el primer asunto enunciado, la corrupción de que aquí hablamos es una corrupción penalmente perseguible, no hablamos de corrupción desde una perspectiva ética, sino jurídica. La razón es que pretendemos estudiar qué hace el gobierno y, en concreto, qué hace para perseguir y sancionar conductas de actores privados, por ello, lógicamente, no podemos entrar en ámbitos concernientes a la ética o a la moral, pues en dichos ámbitos el gobierno ni puede ni debe intervenir sancionando. En concreto, no hablaríamos aquí de la financiación de partidos y su papel en la captura de políticas y decisiones, cuando ésta es legal, aunque sea inmoral; o no hablaríamos de acciones de presión diplomática, para conseguir contratos mediante amenazas difusas o específicas, o del control mediático y su papel en la captura de decisiones. Hablaríamos, esencialmente, de los sobornos a funcionarios extranjeros para obtener contratos y concesiones. Hablaríamos, en definitiva, de delitos cometidos en el extranjero por empresas españolas.

En general, la opción de estudiar la corrupción, desde una perspectiva centrada en el soborno y el cohecho, empobrece bastante el análisis, aunque lo hace más riguroso. Es preciso decir que estas definiciones legal-formales son demasiado estrechas y dejan fuera situaciones dignas de rechazo moral, acciones que, aunque no entran en categorías jurídicamente penalizadas, atentan contra la legitimidad de los regímenes políticos y pueden producir cambios sustanciales, a medio o largo plazo, en los mismos (Heidenheimer et al., 1989). Así, puede que, como ocurre en numerosos países, la financiación ilegal de los partidos no sea delito y, sin embargo, sea una actividad corrupta o germen de futura corrupción. En general, el problema con esta definición es que deja fuera muchas prácticas, situadas en los límites de la corrupción y que, desde luego, no son éticas. Cuanto más desarrollada es una economía más posibilidades existen de favorecer a quien otorga un contrato o elabora una norma favorable, sin caer en los límites de lo penalmente sancionable.

Normalmente, para el derecho, sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo, con abuso de posición y la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo, del que forma parte el corrupto. Esta corrupción, en consecuencia, puede

ser pública o privada. Para esta distinción la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa. En suma, en la corrupción pública se trata de acciones u omisiones, vinculadas al abuso de cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas, por parte de las personas con responsabilidades públicas. Por ejemplo, en un cohecho, el funcionario abusa de su posición para obtener un beneficio, al que no tiene derecho legalmente. En la corrupción privada, se trataría de acciones u omisiones, vinculadas a un abuso de posición, en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal. Por ejemplo, un gerente de una empresa, que falsea balances para dar una imagen maquillada de la empresa y, con ello, obtener beneficios extras en la compraventa de acciones. En ambos casos, como vemos, la finalidad de beneficiarse, directa o indirectamente de forma ilegal y abusando del cargo, es la clave.

Sin embargo, en estos supuestos que vamos a tratar en este texto, el corrupto no tiene por qué actuar en contra del principal, es más, puede hacerlo, precisamente, para beneficiar a los accionistas y, más aún, ni siquiera tiene por qué abusar de su posición. No abusa de su posición porque, en muchos casos, lo hace con pleno consentimiento de los accionistas o propietarios, más aún, cumpliendo con las obligaciones de su cargo, que son las de obtener el máximo de beneficios para su empresa. Y ni siquiera obtiene un beneficio extraposicional (Malem, 2002) porque, en muchos casos, el contrato lo podría haber logrado sin necesidad de sobornar o aceptar el cohecho, dada la calidad de su oferta, pero tiene que sobornar para lograrlo. Esto hace que el fenómeno a estudiar sea peculiar y bastante complejo. ¿Por qué perseguir penalmente a quien ni abusa de posición, ni, en muchos casos, obtiene beneficios privados extraposicionales? Pues bien, habría, al menos, dos tipos de razones. La primera es que en el daño generado —del que posteriormente hablaremos— intervienen necesariamente dos actores, el corrupto y el corruptor, y sería injusto que sólo se sancionara a uno de ellos. La segunda, que quienes se introducen en este tipo de prácticas contribuyen a destruir la economía de los países receptores de sobornos y, con ello, generan las condiciones para que las inversiones de las empresas decentes también fracasen, dañando injustamente a quienes respetan las leyes del mercado. En suma, para que podamos entender por qué se consideran como penalmente corruptas estas

actividades y por qué se promueve su castigo, debemos imaginar los efectos que, sobre los negocios internacionales y la economía de los países en desarrollo, tendría la ausencia de sanción al corruptor. De ahí que, hoy en día, se considere como corrupción, no sólo la acción del corrupto, sino también la acción del corruptor, y que, en la moderna definición de soborno, la culpa sea tanto del que ofrece como del que recibe.

MARCO LEGAL

Pasemos al segundo tema a tratar. Ciertamente, las definiciones jurídicas de corrupción exigen posteriormente, para su operatividad en el sistema jurídico, una tipificación extensa y detallada de supuestos, de forma que, en general, corrupción es la suma de todas las diferentes variantes de actuación corrupta, legalmente sancionada. Las sanciones a las actuaciones corruptas se pueden expresar en normas penales, administrativas o contables, aun cuando son las normas penales las que esencialmente describen y tipifican las actuaciones claramente corruptas.

Tras la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción², existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes, asociados a la corrupción (artículos 15 a 23). Así: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. El soborno se define, por Naciones Unidas, como la «promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales». Y el tráfico de influencias sería, de nuevo según Naciones Unidas, «la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido, con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una ad-

ministración o autoridad de un Estado un beneficio indebido, que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona». Y también «la solicitud o aceptación, por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido, con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta, para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido». Finalmente, se establece que: «Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido, que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales, para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido, en relación con la realización de actividades comerciales internacionales».

Todas estas definiciones obligarán al gobierno y al Parlamento español a un cambio en la normativa penal, cuando finalmente se ratifique la Convención. Hoy, no están vigentes, pero la firma por el Estado español de la convención, hace ya casi un año, nos llevan a considerar estas normas como la clave con la que operar en un futuro próximo. Muy importante es que estos delitos no es necesario que produzcan daño al Estado para que se aplique la norma penal correspondiente. Además, esta convención va a obligar al Estado español a formular políticas coordinadas en la materia, a dar participación a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, a establecer prácticas eficaces y a evaluar periódicamente el cumplimiento de la misma. Más aún, esta convención exige la creación de órgano u órganos que apliquen estas políticas, aumenten y difundan los conocimientos sobre prevención y tengan garantizados recursos e independencia suficientes para operar.

No obstante, hasta que la Convención se incorpore al derecho interno, la base legal con la que se opera, para fundamentar la persecución del soborno a funcionarios extranjeros, es el Convenio de la OCDE, contra el soborno a funcionarios extranjeros en transacciones internacionales, de 21 de noviembre de 1997, ratificado por

prácticamente todos los Estados miembros, en un plazo de dos años, y ratificado por España, en enero de 2000, y que dio lugar a la Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, que entró en vigor el 2 de febrero de 2000, y que modificó el Código Penal, en su artículo 445bis, por el que se incorpora, como tipo penal, el delito de soborno a un funcionario extranjero, con las mismas penas que las establecidas para el delito de soborno a un funcionario español.

LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En cualquier caso, los estudios, que el grupo de trabajo de la OCDE, sobre el soborno en las transacciones económicas internacionales, ha realizado, muestran que sólo este tipo de corrupción mueve más de 150.000 millones de dólares al año en el mundo, con precios muy variables, que van desde el 30 por ciento, en los contratos de armas, al 5 por ciento, en los contratos de infraestructuras. Por su parte, Transparency International estima que las pérdidas, provenientes de los sobornos en contrataciones, alcanzan en el mundo al menos 400.000 millones de dólares, al año.

Como consecuencia de la globalización de la economía, facilitada enormemente por los avances tecnológicos, los intercambios comerciales se han expandido e internacionalizado; en la actualidad, los negocios internacionales permiten intercambios verdaderamente fabulosos, además, una parte importante de los intercambios se realizan sobre bienes sofisticados, en los que la información sobre costes y precios es baja; con ello, los incentivos a la actuación corrupta son mayores, por el volumen de negocio, en el primer caso, y por la posibilidad de conseguir márgenes de beneficio extraordinarios, en el segundo caso —el de los bienes sofisticados— (Moody-Stuart, citado por Malem, 2002).

Esta expansión ha provocado un aumento de situaciones de riesgo moral, es decir, situaciones en las que empresarios de países desarrollados se han enfrentado al dilema de sobornar a funcionarios de países subdesarrollados o en vías de desarrollo, para asegurarse una inversión rentable en dichos países o bien quedarse sin negocio. Obviamente, la opción por el soborno ha sido muy seguida, con lo que el efecto «cascada» ha generado una situación en la que, sin sobornos, era prácticamente imposible obtener contratos (Lambsdorff, 1998).

Los «índices de países corruptores», elaborados por Transparency Internacional, nos muestran lo extendido de estas actividades. También nos muestran las diferentes estrategias, usadas por las empresas y sus gobiernos, para conseguir los objetivos económicos que les interesan. En el último índice realizado, el de 2002, entrevistados 835 empresarios de países desarrollados, éstos manifestaron, en un 68 por ciento, que, aparte del soborno que realizaran las empresas de su sector, conocían la realización de otras prácticas ilegítimas para obtener ventajas deshonestas en los negocios internacionales, pero esta vez realizadas por los gobiernos. Estas prácticas eran muy variadas, según los 567 empresarios que manifestaron su conocimiento de las mismas. (Ver tabla 1).

Tabla 1.
Prácticas corruptas en negocios internacionales

Presión diplomática o política	66%
Presión económica	66%
Medios comerciales, de estipulación de precios, etc.	66%
Condicionamiento de las ayudas extranjeras	54%
Amenaza de reducción de las ayudas extranjeras	46%
Negocios de armamento o defensa condicionados	41%
Favores y regalos a los funcionarios	39%
Becas, educación o sanidad condicionados	22%
Otros	8%
No responde	5%

Fuente: Peter Eigen, *Las redes de la corrupción*, 2004.

De acuerdo a la misma fuente, los cinco países en los que sus empresas son más propicias al soborno son, por orden: Rusia, China, Taiwan, Corea del Sur, e Italia. Pero los cinco países en los que los gobiernos realizan más prácticas ilegítimas son: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y China. Los sobornos se usan de tres formas, para «engrasar» los trámites burocráticos, para influenciar normas y para obtener directamente contratos.

Los costes de estas prácticas fraudulentas han hecho reaccionar a gobiernos y empresarios para intentar detener esta sangría. El instrumento fundamental ha sido el Convenio de la OCDE, contra el soborno en negocios internacionales, al que ya hice mención previamente.

Frente a la creencia de que la corrupción podía ser beneficiosa para la economía de países en desarrollo en determinadas situaciones, pues era como una desregulación no oficial (Huntington, 1989; Leff, 1964; Liu, 1985) o la idea de que los sobornos son beneficiosos, porque complementan los bajos salarios de los funcionarios y reducen así el peso impositivo, favoreciendo el desarrollo económico (Tullock, 1996), diversas investigaciones recientes, financiadas por organismos internacionales, han demostrado empíricamente que la corrupción impide o dificulta el desarrollo. El Instituto del Banco Mundial y otros investigadores (i.e. Mauro, 1995; Tanzi y Davoodi, 2001; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, 2000; Wei, 1997; Ades y Di Tella, 1997) han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente al crecimiento y al desarrollo.

Además, desde un estudio de los efectos perversos que, sobre la equidad social, genera la corrupción (Rose-Ackerman, 2001; Della Porta y Vannucci, 1997; Thomas et al., 2000, Della Porta, 2000) los datos son muy negativos de nuevo. Así: 1. La corrupción afecta a la definición e implantación de políticas. Las políticas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. La corrupción genera una demanda pública, alejada de las verdaderas necesidades sociales. 2. También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, «crean problemas» a los ciudadanos para extraerles recursos. 3. Promociona la presión para el impago de impuestos, a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores. 4. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado, donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacio-

nal y los destinatarios son muy perjudiciales. 5. La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza, en concreto, incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

Considerando todo este conjunto de efectos perversos, y siendo clave la labor de los corruptores en el éxito de la propia corrupción, parece lógico pensar que la lucha contra el soborno de funcionarios extranjeros ocupe un papel destacable en las estrategias de cooperación de los organismos multilaterales y en las de las organizaciones internacionales, preocupadas por el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza, como así es. Ahora bien, ¿esa prioridad es compartida por los gobiernos de los países desarrollados? ¿Y por las empresas de países desarrollados que invierten en los países en desarrollo? Veamos cuál es la situación en España y analicemos la actuación gubernamental comparativamente.

LA APLICACIÓN DE LA CONVENCION OCDE PARA COMBATIR EL SOBORNO DE FUNCIONARIOS EXTRANJEROS: ESTADO DE SITUACION EN 2006

A continuación, analizaremos qué está haciendo el Gobierno para llevar adelante la Convención de la OCDE en España. Antes de entrar en detalle, es preciso reconocer que, aunque es muy difícil la aplicación de esta Convención, tendríamos que afirmar que no se está haciendo mucho, y no se hace, porque en España, como en el resto de países desarrollados, faltan incentivos internos para ello. Implantar la Convención genera costes internos y los beneficios son muy difusos, lejanos y a largo plazo, por lo que se precisa una fuerte convicción moral y una racionalidad sostenida, para evitar caer en opciones cortoplacistas y acomodaticias. Analicemos ahora la situación:

Estado actual de ejecución.

A. Procesamientos llevados a efecto por soborno:

1. El BBVA ha sido acusado de soborno y lavado de capitales en Perú y Puerto Rico. La Audiencia nacional está investigando el caso, en cuyo origen tiene un papel esencial la Fiscalía Anticorrupción.

2. Instalaciones Inabensa (Grupo Abengoa) también ha sido acusado de soborno. La Comisión Nacional del Mercado de Valores inició un expediente informativo y la Fiscalía Anticorrupción ha iniciado la labor investigadora. El caso tiene que ver con la presunta entrega, por representantes de Inabensa de 100.000 \$ al ex presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, para facilitar la obtención de un concurso que aseguraba la provisión de electricidad en la ciudad de San José.

B. Investigaciones en marcha: se desconocen dada la opacidad del sistema fiscal y judicial español.

C. Alegaciones y acusaciones serias de sobornos existen también para Endesa, Telefónica, Repsol-IPF, BBVA, BSCH en Argentina, Chile, Colombia.

Frente a la situación española, en otros países desarrollados nos encontramos con países que están haciendo esfuerzos mayores y países que ni siquiera llegan al caso español, aunque, en conjunto, hay que reconocer que, prácticamente, ningún país se toma decididamente en serio la aplicación de la convención y la consiguiente persecución rigurosa del soborno en el extranjero. (Ver tabla 2):

Tabla 2:
Casos de soborno en el extranjero.

Países	Procesamientos 2005	Procesamientos 2006	Investigaciones 2005	Investigaciones 2006
Estados Unidos	35	51	17	52
Francia	3	8	1	na
Alemania	1	3	12	22
Japón	0	0	0	na
Reino Unido	0	0	4	na
Italia	1	1	1	1

Fuente: TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Cobating Bribery of Foreign Public Officials. Transparencia Internacional, 2006.

Actuaciones para promover la ejecución.

A. Organización de la ejecución.

En España no existe una oficina o agencia especializada en el control y persecución de este tipo de actuaciones corruptas, aun cuando la Fiscalía Anticorrupción sí centraliza las investigaciones, cuando los delitos tienen suficiente importancia. No obstante, hay que reconocer que esta Fiscalía carece de medios suficientes para realizar este tipo de investigaciones. En Canadá, se ha creado, en febrero de 2005, un órgano —*Officer in Charge of Nacional Interests and Internacional Corruption*— que se dedicará, en exclusiva, a monitorear los casos de procesamiento o investigación en este tipo de corrupción. En las policías de diversos países como Francia, Alemania u Holanda se han creado unidades especiales de investigación de la corrupción transnacional.

B. Procedimientos de queja o denuncia.

En España no existen procedimientos conocidos y accesibles para denunciar los casos de corrupción en el extranjero, en concreto, ni existen «líneas calientes» ni websites, a donde acudir para la denuncia desde los países donde se produjo el presunto acto de soborno. En Canadá, algunas embajadas (35) tienen un agente de la Policía Montada, formado en investigación de la corrupción para conocer e investigar estos casos y encargado, además, de poner en conocimiento del gobierno canadiense las alegaciones de corrupción existentes en el país, que afecten a empresas canadienses. En Corea, existe una «línea caliente» abierta 24 horas para denunciar, ante la Fiscalía, casos de corrupción, dentro o fuera del país.

C. Protección al «Whistleblower» o denunciante.

En España no existen sistemas de protección a los denunciantes de casos de corrupción y dicha ausencia afecta, tanto al sector público como al privado. En consecuencia, quien denuncia se puede ver sometido a represalias, sin que la Administración o las propias empresas le protejan (Ver tabla 4 para el sector privado). En Estados Unidos, Canadá, Corea o Nueva Zelanda, hay protección al denunciante, tanto en el sector público como en el privado. En concreto, existen leyes que definen esa protección y establecen las sanciones contra quien toma represalias, como en la legislación Sarbanes-Oxley de Estados Unidos o en la ley sobre «Persecución a denunciantes de crímenes específicos» coreana. La legislación Sarbanes-Oxley ha provocado que

todas las empresas registradas en la *Securities Exchange Comisión* estén obligadas a implantar instrumentos, como la facilitación de la recepción de quejas o denuncias, con carácter confidencial, sobre asuntos de malas prácticas, circunstancia que ha llevado a que 14 de las 35 empresas del IBEX 35 español tengan mecanismos de denuncia.

D. Conciencia pública de la existencia del delito y de las obligaciones existentes.

La Dirección General de Comercio Exterior ha realizado serios esfuerzos de comunicación e información a las empresas multinacionales españolas, tanto de las Guías OCDE como de la Convención OCDE. Fruto de esos esfuerzos es, en parte, la actuación de las empresas españolas del IBEX 35 en esta materia (ver tablas 4 y 5).

E. Requisitos contables y de auditoría.

En términos generales, nuestro sistema legal es bastante exigente con la contabilidad empresarial y las auditorías, por lo que la ocultación de sobornos en las cuentas de las empresas no es sencilla. Sin embargo, no es nada exigente con la obligación de comunicar cuentas o movimientos sospechosos, con lo que España es un país donde el blanqueo de capitales es sencillo y la posibilidad de implantar la convención OCDE es difícil. En concreto, de acuerdo con fuentes del Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC), las comunicaciones de operaciones sospechosas en Es-

Tabla 3:
Prevención del blanqueo de capitales

Comparación	2003	2004
España	1.521	2296
USA	413.052	663.665
Canadá	14.793	19.113
Australia	11.484	17.212
Reino Unido	94.120	154.356
Holanda	37.748	41.003
Francia	9019	10.842

Fuente: SEPBLAC, 2006.

Tabla 4:
Sistemas anticorrupción en las empresas del IBEX 35

Empresa IBEX 35	Organismo Responsable del seguimiento de las prácticas anticorrupción	Formación de Empleados en anticorrupción	Mecanismos de Denuncia	No Represalias al denunciante
Altadis	Si	no	Si	No
Arcelor	No	Si	Si	No
Banco Bilbao Vizcaya Agtentaria	Si	Si	Si	Si
Banco Popular Español	No	No	No	No
Banco Sabadell	Si	No	Si	No
Banco Santander Central Hispano	Si	Si	No	No
Bankinter	Si	No	Si	No
Cintra Concesiones de Infra. de Trans.	Si	No	Si	Si
ENDESA	Si	No	Si	No
Gamesa Corporación Tecnológica	Si	No	Si	No
Gas Natural SDG	Si	Si	Si	No
Grupo Ferrovial	Si	No	Si	Si
Grupo Iberdrola	Si	No	Si	No
Indra Sistemas	Si	No	No	No
Red Eléctrica de España	No	No	No	No
Repsol - YPF	No	No	No	Si
Telefónica	Si	Si	Si	No
Telefónica Móviles	Si	Si	Si	No
Telefónica Publicidad e Inform.	Si	Si	Si	No
Unión FENOSA	No	no	No	no
ABERTIS Infraestructuras	—	—	—	—
Acerinox	—	—	—	—
ACS Activid. de Const. y Servicios	—	—	—	—
Antena 3 Televisión	—	—	—	—
ENAGAS	—	—	—	—
Fomento de Construcc. y Contratas	—	—	—	—
Gestevisión Telecinco	—	—	—	—
Grupo Acciona	—	—	—	—
Iberia Líneas Aéreas	—	—	—	—
Inditex	—	—	—	—
Mapfre	—	—	—	—
Metrovacesa	—	—	—	—
Promotora de Informaciones	—	—	—	—
Sacyr Vallehermoso	—	—	—	—

Fuente: Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina, 2006.

pañía son de las más bajas entre los países desarrollados (ver tabla 3) y la colaboración de ciertos profesionales en la denuncia es prácticamente nula. En concreto, de las 2.296 comunicaciones sospechosas, en 2005, los notarios y registradores emitieron sólo 9. Frente a ello, en el Reino Unido se da la paradoja de que las comunicaciones son tantas y tan extensas que la propia policía se encuentra colapsada y tiene dificultades para procesar tanta información.

F. Los esfuerzos del sector privado.

Los esfuerzos del sector privado en España, en esta materia, son bastante modestos, aun cuando las mejoras son evidentes. No obstante, las comparaciones con países como Estados Unidos, Reino Unido o la propia Corea, donde el 90 por ciento de las 500 mayores empresas tienen códigos de conducta, son bastante deprimentes. Para ver la situación, en conjunto, de las empresas del IBEX 35 se recomienda analizar la tabla 4, elaborada por la Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina³.

En general, se puede comprobar que sólo un 43 por ciento de estas empresas tienen una política clara anticorrupción y que otro 43 por ciento no tiene política comunicada contra el soborno y la corrupción. Ello a pesar de que el 71 por ciento se han adherido al Pacto Mundial que, como ya indicamos, incorpora un décimo principio anticorrupción.

De las 20 empresas que tienen política anticorrupción, sólo 15 incluyen referencias explícitas o implícitas al soborno, y algunas, como Unión FENOSA, se refieren sólo a recibir sobornos no a ofrecerlos. Es muy importante destacar, además, que ninguna de las empresas del IBEX 35 restringe los pagos de facilitación, instrumento capital hoy para encubrir los sobornos y el tráfico de influencias. Y sólo 8 de las 35 abordan el tema de la relación con los partidos políticos, aunque, en realidad, sólo 3 prohíben la financiación de partidos. Finalmente, de los datos obtenidos por las Fundaciones citadas, en su excelente informe, se puede comprobar cómo sólo un 20 por ciento de las empresas estudiadas protege al denunciante de las represalias por su denuncia.

G. Obstáculos legales a la persecución del soborno en el extranjero

En general, es preciso decir que en la legislación española podría mejorarse la definición de soborno en el extranjero, aun cuando es

la propia definición de soborno la que falta en nuestro Código Penal, que sigue usando el cohecho como categoría, con una definición decimonónica. Además, existen límites jurisdiccionales para la persecución de delitos en el extranjero, cuando el autor no es nacional, que necesitarían cambios en los sistemas de responsabilización. En especial, es preciso acabar de implantar en nuestro sistema la responsabilidad criminal de las empresas. Finalmente, existen problemas con las extradiciones, cuando las sanciones son inferiores a un año en prisión.

CONCLUSIONES

Del análisis de estas políticas, situadas dentro de la gran política de lucha contra la corrupción, se desprende una peculiaridad interesante. Se trata de políticas de doble fase —una internacional y una nacional—, pero con características diferentes en cada fase. En la primera fase, en el ámbito internacional, la apertura de la ventana de oportunidad que da lugar a la firma de los pactos, acuerdos o convenciones se produce de manera más o menos compleja, pero se materializa, finalmente, al tratarse de una política de carácter constitucional, en la terminología de Lowi (1972), y con fuerte contenido simbólico. Problema, política y políticas coinciden y permiten que la decisión de afrontar el problema entre en la agenda global.

Pero en la fase nacional, la apertura de la ventana es mucho más difícil. En primer lugar, porque el problema se percibe como lejano, no es un problema nacional, sino de los países afectados, aunque hablen español. Segundo, porque las políticas globales, cuando se tienen que aplicar internamente, ya no son tan útiles y generan múltiples efectos indeseados. Por ejemplo, la pérdida de contratos por empresas nacionales, que se puede achacar a la excesiva moralidad española. Tercero, porque a nivel político no existen incentivos de ningún tipo para la adaptación e implementación de las políticas antisoborno en el extranjero. En concreto, estas políticas constitucionales, a nivel internacional, se convierten en regulativas hacia dentro, con claros e inmediatos costes frente a beneficios difusos y mediatos. Las declaraciones retóricas y simbólicas, a nivel global, se convierten en sanciones y persecución de empresas corruptoras, a nivel nacional.

En suma, estamos ante un nuevo tipo de políticas, de naturaleza mixta: son internacionalmente constitucionales —pues promueven

unas reglas del juego justas para los negocios internacionales— pero son nacionalmente regulativas y, además, tienen un fuerte contenido extraterritorial y simbólico. Serían políticas de cooperación internacional, pero, curiosamente, son represivas y coactivas. El problema es que, para que sean efectivas, deben implantarse internamente y, por desgracia, los incentivos para ello son muy bajos. De ahí que tantos gobiernos adopten, como política nacional, la inacción en este campo, aun cuando firmen a nivel internacional lo que haga falta.

Por todo ello, siendo conscientes de la importancia de implantar nacionalmente este tipo de políticas, dado que contribuyen a luchar contra la corrupción desde la reducción de la oferta, no queda otro remedio que confiar, sobre todo en la propia concienciación de las empresas españolas y en el activismo de la sociedad civil. Pues si dichos actores asumen sus compromisos, el gobierno reducirá los costes de implantación y percibirá beneficios más inmediatos y claros de la adopción de este tipo de políticas, abriéndose ventanas de oportunidad, que contribuirán a la eficacia de tan necesarias decisiones.

NOTAS

1. Entrevista a Alfredo Bonet Baiget, Secretario General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *Comunicación Empresarial*, mayo 2006.
2. En la Conferencia de Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003, se firmó por cerca de 100 países. En estos momentos, más de dos años después, se ha ratificado por más 30 países por lo que ha entrado en vigor. España firmó la Convención en 2005.
3. *Negocios limpios, desarrollo global: el rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción*. Informe 2006. Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina.

BIBLIOGRAFÍA

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997) *The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results*, en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- Della Porta, D. (2000) *Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption*, en S.J Pharr y R.D. Putnam, (eds) *Disaffected Democracies*, Princeton, NJ., Princeton University Press.

- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997) *The «Perverse Effects» of Political Corruption*, en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- Eigen, P. (2004) *Las redes de la corrupción*, Bronce-Planeta, Barcelona.
- Heidenheimer, A.J. (1989) *Perspectives on the Perception of Corruption*, en Heidenheimer, A.J. et al. *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Hellman, J Y Kauffman, D. (2001) *La captura del Estado en las economías de transición. Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001: 31-35.
- Huntington, S.P. (1989) *Modernization and Corruption*, en Heidenheimer, A.J. et al. *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick. *Political Corruption and Public Policy in America*. Brooks/Cole Publ., California.
- Kauffman, D. Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999) *Governance Matters. Policy Research Working Paper* n.º 2196. World Bank, Washington D.C.
- Kauffman, D. Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000) *Governance Matters: From Measurement to Action. Finance and Development*. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Kauffman, D. (2005) *Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World. Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford.
- Kingdom, J. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins, Nueva York.
- Lambsdorff, J. (1998) *An empirical investigation of bribery in international trade. The European Journal of Development Research*, 10, 1998, pp. 40-59.
- Leff, N.H. (1964) *Economic Development through Bureaucratic Corruption. The American Behavior Scientist* nº 2: 8-14.
- Levi, M. (1996) *Social and Unsocial Capital. Politics and Society* 24: 45-55.
- Lowi, T.J. (1972) *Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review*: 298-310.
- Liu, F. (1985) *An Equilibrium Queuing Model of Bribery. Journal of Political Economy* nº 93 (4): 760-781.
- Malem, J. F. (2002) *La corrupción*. Gedisa, Barcelona.
- Mauro, P. (1995) *Corruption and Growth. Quarterly Journal of Economics* CX, nº 3 (agosto), 1995, pp. 681-712.
- Rose-Ackerman, S. (2001) *Desarrollo y corrupción. Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto: 5-21.
- Stiglitz, J.E. (2002) *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2001) *Corrupción, inversión pública y crecimiento. Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Thomas, V. et al. (2000) *The Quality of Growth*. Oxford University Press, Oxford.
- Tullock, G. (1996) *Corruption Theory and Practice. Contemporary Economic Policy* Vol. XIV, Julio: 6-13.
- Villoria, M. (2006) *La corrupción política*. Síntesis, Madrid.
- Wei, S. J. (1997) *How Taxing is Corruption on Internacional Investors. Working Paper* nº 6030. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.