



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: ¿UNA CUESTIÓN PÚBLICA?

Javier Miranzo Díaz

SPCS Documento de trabajo 2016/12

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Javier Miranzo Díaz

Javier.Miranzo@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca
Seminario Permanente de Ciencias Sociales
Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: ¿UNA CUESTIÓN PÚBLICA?

Javier Miranzo-Díaz¹

Investigador contratado predoctoral en la Universidad de Castilla-La Mancha. Área de Derecho Administrativo. Campus de Cuenca.

RESUMEN

La lucha contra la corrupción es un objetivo de obligada inclusión en cualquier programa político actual y un elemento básico en las agendas y planes de actuación de la mayor parte de los los organismos internacionales. Sin embargo, pese al compromiso de la comunidad internacional para su erradicación, pareciera que no se tiene muy claro qué es lo que se pretende erradicar, pues las definiciones de los organismos internacionales no alcanzan a consensuar aspectos tan básicos como como el de la naturaleza privada o pública del acto corrupto. En el presente trabajo evidenciaremos las diferencias existentes entre las definiciones de los entes internacionales más activos en la lucha contra la corrupción, prestando especial atención a las discordancias en relación con el carácter público-privado de la corrupción y haciendo ver que la adopción de una definición unitaria es esencial para el correcto desarrollo una política anticorrupción global.

Palabras clave: corrupción, público, privado, Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Transparencia Internacional, globalización, medidas anticorrupción

Indicadores JEL: K10, K23, D73

ABSTRACT

Fight against corruption is nowadays a basic part of any current political agenda, and a basic element of the public policies of most of the international organisations.

¹ E-mail de contacto: Javier.Miranzo@uclm.es

However, in spite of the commitment acquired by the international community for its eradication, it seems that we do not really know what do we want to eradicate, for definitions of corruption from the different international organisations do not meet consensus in basic aspects such as the public or private nature of the corrupt act. In the present paper we will show the existing dissimilarities between definitions from some of the most important international bodies in the anti-corruption movement. We will pay special attention to the discrepancies regarding the public or private nature of corruption, showing that the adoption of a unified definition is essential for the correct development of a global anti-corruption strategy.

Key words: corruption, public, private, World Bank, United Nations, Transparency International, globalisation, anti-corruption measures

JEL codes: K10, K23, D73

1. INTRODUCCIÓN

Corrupción es un término que se viene usando a nivel institucional, especialmente en la esfera pública, desde hace siglos, y sin embargo el significado del mismo ha ido variando con el paso del tiempo de manera incesante (ARJONA TRUJILLO, 2002). Tal ha sido la evolución y el cambio que ha sufrido el concepto que algunos autores, como Nicolás LÓPEZ CALERA (1997), han afirmado que “obviamente, no es posible un concepto universal, ya que cualquier definición estará condicionada, y será relativa y cuestionable”. Pero sí que es cierto que, a partir del siglo XIX, con el nacimiento de los estados modernos y del entramado administrativo, político y burocrático moderno, el término cobra un significado diferente del que se usaba en la antigüedad, y se conforma un concepto que puede considerarse el antecesor inmediato del que utilizamos hoy en día. La definición del concepto de corrupción no es sencilla, y ésta es una de las dificultades que nos encontramos a la hora de su estudio. Tradicionalmente se han calificado como corrupción, sin determinar el alcance del ésta, prácticas ilegales como el soborno, la extorsión, el fraude, el nepotismo, el robo, la falsificación de documentos, tráfico de influencias, etc. Pero lo cierto es que no todas éstas actividades encuentran cabida dentro de la idea de corrupción, o al menos existen fundados argumentos contrapuestos en cuanto a si procede o no su inclusión bajo el

paraguas del término. Como lo ha señalado Michael JOHNSTON (2005), Profesor de la Universidad Colgate: “En las sociedades en que se aprecian cambios veloces, el límite entre lo corrupto y lo que no lo es, no siempre está definido y el término corrupción se puede aplicar extensamente”². Y es que, en su uso común, e incluso en algunas ocasiones en su utilización jurídica, no se han establecido claramente los límites y los campos de actuación del concepto de corrupción, y éste se ha ido poco a poco, a través de su uso diario y periodístico, distorsionando hasta llegar utilizarse para “describir, en sentido amplio, situaciones de abuso de poder que normalmente implican un enriquecimiento propio o ajeno –en la persona de un familiar o amigo” (CUBILLO RODRÍGUEZ, 2002).

En este sentido, algunas de las principales normas internacionales en éste aspecto carecen de una definición concreta de corrupción. Es el caso por ejemplo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante CNUCC), en la que a pesar de contar con un artículo 2 titulado “definiciones”, se consideró no incluir una definición de corrupción, dado el carácter polivalente y cambiante del término, porque significa cosas distintas para distintas personas y, sobre todo, porque es un concepto en evolución (ARGANDOÑA, 2006). Y, sin embargo, la definición del concepto de corrupción, como bien afirma Arvind JAIN, lejos de –como podría parecer– constituir un mero asunto semántico, determina qué se modela y qué se mide, ya sea a la hora de regular o de estudiar el fenómeno (JAIN, 2001).

2. LA DICOTOMÍA PÚBLICO-PRIVADA EN LA DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

El principal problema que nos encontramos a la hora de definir la corrupción es la delimitación del concepto. Es decir, hasta dónde debe llegar el término corrupción, qué conductas deben caer dentro del paraguas y cuáles, por el contrario, deben permanecer ajenas, con el fin de evitar llegar a una situación en la que el concepto de corrupción se asimile al de delito o al de mera irregularidad, de forma que el término corrupción perdería su significado intrínseco para utilizarse de manera cuasi arbitraria

² El texto original dice: “But in rapidly changing societies it is not always clear what those limits are, and the term “corruption” may be applied broadly”.

para referirse a cualquier mal. En la persecución de este objetivo delimitador, uno de los criterios más empleados históricamente ha sido la circunscripción de la corrupción al ámbito público como algo esencial para apreciar corrupción, de forma que no podría existir corrupción si no está implicado, al menos tangencialmente, el sector público.

Así, históricamente la doctrina universitaria se ha caracterizado por una cierta tendencia a acotar la corrupción al ámbito público, como ratifican los trabajos de autores nacionales e internacionales, entre los que podemos citar por ejemplo, y nunca de manera extensiva, a los siguientes: RIVERO ORTEGA (2004), LÓPEZ CALERA (1997), CUBILLO (2002), ESCALANTE GONZALBO (1989), GARZÓN VALDÉS (1997, 2004), GONZÁLEZ PÉREZ (1996), FABIÁN CAPARRÓS (2004), MEYER (2000), JAIN (2001), HEIDENHEIMER (Heidenheimer, Johnston y Levine, 1989), NYE (1967, 2002), SHLEIFER y VISHNY (1993), TREISMAN (2000), KAUFMANN (1997), MORRIS (1992), ROSE-ACKERMAN (1998), FRIEDRICH (1966), o PHILP (2002), y un largo etcétera que podríamos seguir enumerando durante páginas.

Las definiciones de estos autores, lejos de asemejarse unas a otras, proceden de razonamientos jurídicos y sociales ampliamente divergentes, y las propias definiciones finales presentan rasgos marcadamente heterogéneos entre ellas. Sin embargo, coinciden en el rasgo diferencial principal sobre el que debe sustentarse el resto de la definición de corrupción, que es su circunscripción a la esfera pública.

Es cierto que algunos autores, como Geoffrey HODGSON y Shuxia JIANG (2008), han cuestionado esta limitación a lo público, calificándolo de condición artificial y de escasa correspondencia con una realidad en la que la corrupción no entiende de barreras y traspasa cualquier frontera ficticia que nosotros intentemos imponer entre lo público y lo privado. Pero no es menos cierto que, como decíamos, existe una corriente relativamente amplia de autores que defienden el carácter intensamente público de la corrupción.

Pues bien, esta tendencia parece invertirse cuando desviamos la mirada en búsqueda de una perspectiva más oficial de la corrupción, y es que en el mundo institucional a nivel internacional, existe cierta homogeneidad a la hora de calificar la corrupción como un fenómeno que ha lugar tanto en la esfera pública como en la privada.

3. LA DEFINICIÓN DE LA CNUCC Y DE LOS ÓRGANOS DE LA ONU

Al hablar de corrupción según las normas y las instituciones, es inevitable dirigir la mirada en primer lugar hacia la norma con mayor aceptación internacional en materia anticorrupción, esto es, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Aunque como ya se ha expresado anteriormente, la CNUCC carece de una definición concreta de corrupción, consideramos relevante mencionar la tipificación que la citada norma internacional se hace de determinadas conductas. Y es que efectivamente, sin formular una expresa definición, lo que sí hace la CNUCC es tipificar como delitos de corrupción ciertas acciones tanto de los trabajadores públicos como de los privados.

Podemos enumerar los siguientes delitos calificados como actos corruptos a la luz del texto de la Convención (López, 2003):

- Referidos al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales (art. 15.b)), extranjeros o de organismos internacionales (art. 16.2); malversación, peculado o apropiación indebida de bienes (art. 17); tráfico de influencias (art. 18); abuso de funciones (art.19); enriquecimiento ilícito (art. 20); lavado de activos (art. 23), y obstrucción de la justicia (art.25).
- Referidas al sector privado: entrega de sobornos a funcionarios públicos (arts. 15.a) y 16.1); entrega de sobornos a ejecutivos de empresas privadas para alterar la cadena de producción u obtener otras ventajas en el mercado (art. 21); malversación en el sector privado (art. 22); lavado de activos provenientes de delitos (art. 23), y encubrimiento (art. 24).

Aún no existiendo una declaración expresa, podemos aventurar algunos aspectos del concepto de corrupción que utiliza la Convención, ya que en principio, de la lectura de la Convención, podría extraerse que la CNUCC utiliza un concepto de corrupción delictiva o penalista, en el que únicamente aquellos actos tipificados como delitos pueden ser calificados como actos corruptos, quedando al margen el resto de irregularidades en que se pueda incurrir. Sin embargo, como veremos más adelante, a través de los trabajos de diferentes organismos y oficinas de las propias Naciones

Unidas puede fácilmente descartarse que la ONU utilice una concepción meramente penalista del concepto de corrupción, pudiendo producirse un acto corrupto por cualquier irregularidad, sea o no constituyente de delito. Es decir, no es la tipificación penal o no del acto lo que marca la apreciación del mismo como corrupción.

Otro punto que debemos destacar sobre la CNUCC es que parece aceptar la corrupción tanto en el sector privado como en el sector público. En otras palabras, no exige que se dé la anteposición de un interés privado a un interés público, sino que simplemente requiere, como hace la definición de la RAE³, que se haga un mal uso del poder encomendado. Así se desprende de su articulado, pues si bien los delitos de sus artículos 15, 16 y 21, aún siendo previstos para el sector privado, precisan necesariamente de la intervención de un oficial público, y por tanto de un interés público que se vea perjudicado en favor de un interés privado, el resto de delitos señalados como corrupción del sector privado –malversación en el sector privado (art. 22); lavado de activos provenientes de delitos (art. 23), y encubrimiento (art. 24)- no exigen éste requisito del interés público. Por tanto, podemos afirmar que la concepción de corrupción de la CNUCC precisa únicamente, en éste sentido, que se haga un mal uso del poder encomendado, sin que se requiera que ese mal uso consista necesariamente en una permuta interés público-interés privado.

De manera parecida se pronuncian otras agencias pertenecientes a las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ofrece una definición concreta de corrupción que la define como: “el mal uso, para beneficio privado, de un poder conferido” (PNUD, 2010)⁴. La definición, aunque no acepta expresamente la corrupción en el sector privado, parece hacerlo implícitamente al hablar de poder conferido sin mayor especificación, pudiendo tratarse así tanto de un poder privado como público.

Otro aspecto a señalar es que la definición de PNUD parece no limitar, a diferencia de lo que hemos señalado que puede extraerse de la CNUCC, la corrupción

³ la RAE define corrupción como “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. La RAE, por tanto, aunque menciona expresamente que la corrupción se da “normalmente” en las Administraciones Públicas, no excluye la posibilidad de contemplar la existencia de corrupción en el ámbito privado.

⁴ El texto original, en inglés, define corrupción como “misuse of entrusted power for private gain”.

estrictamente a aquellos casos tipificados como casos de corrupción. Lo que es más, el concepto de PNUD, que como veremos, coincide en éste aspecto con el resto de definiciones de organismos internacionales, no limita los casos de corrupción a aquellos compuestos por actos ilegales, sino que abre la puerta a que pueda darse un caso de corrupción en el que no se haya cometido un acto ilegal. De aquí podría argumentarse que, aunque la CNUCC tipifica claramente unos determinados actos que suponen un delito de corrupción y no establece una definición concreta sobre el término, la ONU no realizó dicha tipificación a modo de *numerus clausus* que implicasen que todo lo que no de encuentra recogido en la CNUCC no constituye corrupción, sino que se tipificaron determinadas conductas especialmente graves o evidentes dentro de la corrupción, siendo realmente el concepto utilizado uno mucho más amplio que se correspondería con el de PNUD.

No obstante, otra agencia de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), difiere en en cuanto a la definición de corrupción utilizada por PNUD. Así, en *el Global Programme Against Corruption: United Nations Manual o Anti-Corruption Policy (Draft)* (UNODC, 2001) UNODC afirma que existe un amplio consenso, y que todos podemos coincidir, en que la “corrupción es el abuso de poder (público) para beneficio privado que lesiona el interés público”, y en el posterior *Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit* (UNODC, 2002) vuelve a hacerse hincapié sobre la definición anterior, si bien se elimina la parte final de la misma hasta quedar la corrupción definida como “el abuso de poder (público) para beneficio privado”. En ésta última definición, se elimina el requisito de lesionar el interés público, de forma que cualquier acto de un trabajador público en el que se abuse del poder para beneficio privado debe ser considerado corrupción, incluso si no se lesionan los intereses públicos o de la Administración Pública, pero que queda claro es que ambas definiciones señalan de manera expresa que la corrupción es un fenómeno que se circunscribe exclusivamente al sector público.

Dejando de un lado la diferencia señalada anteriormente entre las dos definiciones, lo cierto es que, como decimos, UNODC aboga por un concepto de corrupción público, algo que lejos de tener consecuencias meramente gramaticales, pone de manifiesto las contundentes y sustanciales divergencias entre la definición de PNUD y de UNODC. La principal diferencia consiste, como se puede adivinar, en que mientras la definición de PNUD acepta la posibilidad de que exista corrupción en el

sector privado, la de UNODC se encarga de precisar que la irregularidad descrita debe provenir de un poder público, y que por tanto únicamente los trabajadores de los entes públicos podrán incurrir en actos corruptos. En este sentido es cierto que en el *Global Programme Against Corruption: United Nations Manual o Anti-Corruption Policy (Draft)* (UNODC, 2001), UNODC matiza que en la mayor parte de los casos la corrupción conlleva una confusión entre la esfera pública y la privada, o un intercambio ilícito entre las dos esferas, pero lo cierto es que no puede concebirse la corrupción sin la intervención de un poder público.

No obstante lo anterior, en los últimos tiempos podemos estar presenciando un cambio en el criterio interpretativo por parte de la UNODC, al menos en lo que al concepto de corrupción se refiere. Así parece extraerse de lo que establece en su *Programa Temático en la Acción contra la Corrupción, Fraude Económico y Delitos relacionados con la Identidad* (UNODC, 2012 y 2013), en el que se afirma que la corrupción es un mal que afecta a un elevado número de actividades, tanto del sector público como del privado, lo que implicaría que podría haber corrupción sin que el sector público estuviera inmerso en el acto en cuestión. Éste posible cambio en la interpretación de la corrupción por parte de UNODC no debe ser considerado como algo trivial, debido primeramente a las consecuencias de aplicación que ésta transformación llevaría consigo al ampliar su esfera al ámbito privado, y en segundo lugar al hecho de que, como se mencionará posteriormente, la definición de la UNODC parece haber sido la apadrinada por la UE para la interpretación de la legislación comunitaria, y en consecuencia un cambio interpretativo o de dirección por parte de la agencia de la ONU podría acarrear la modificación también del concepto manejado por la UE.

4. LA DEFINICIÓN DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Transparencia Internacional (TI), por su parte, establece una definición de corrupción que se asemeja notablemente a la otorgada por PNUD y que puede dar lugar a diferentes interpretaciones. Para TI corrupción es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados” (Quintela, 2005). Esto significa que únicamente puede realizar actos corruptos aquel que tiene un poder atribuido legalmente, lo que sin

embargo no aclara si dicho poder debe ser un poder público o privado. Sin embargo, en consonancia con el análisis posterior del concepto llevado a cabo por la doctrina y por la propia TI, podemos afirmar que la definición no establece ningún límite concreto en cuanto al sector que puede verse afectado por el fenómeno, y que por tanto, de acuerdo con TI cualquier persona que tenga un poder encomendado –tanto público como privado- puede incurrir en corrupción si hace un mal uso de él.

5. LA NOCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO DE EUROPA

A nivel nacional y comunitario, en España y en la Unión Europea, ninguna ley de carácter vinculante ha recogido de forma expresa una definición de la corrupción. Ni el TRLCSP, ni el propio Código Penal, ni ninguna otra ley o reglamento a nivel nacional, ni las Directivas 2014/23, 2014/24 y 2014/25 y el resto de normas que componen la Unión Europea contienen ninguna definición precisa de lo que debemos entender por corrupción.

En este ámbito, los únicos pronunciamientos que ha habido al respecto han sido llevados a cabo por la UE a través del “soft law”, donde la Unión sí que se ha posicionado en diversos documentos oficiales, adoptando como válida la anteriormente menciona definición elaborada por la UNODC: “el abuso de poder (público) para beneficio privado” (Comisión Europea, 2003 y 2011). Cabe destacar que en los documentos citados, la UE se refiere a la definición de UNODC de principios de siglo, esto es, la que limitaba el concepto de corrupción a la esfera pública. La Unión aún no se ha pronunciado sobre el posible cambio interpretativo que parece haber realizado UNODC, por lo que deberíamos suponer que el concepto manejado por aquella sigue siendo aquel que limita la aplicación del término a aquellos casos en los que un poder público está implicado.

No obstante, en otros documentos oficiales, la propia Comisión Europea que elaboró los informes mencionados en el párrafo anterior, parece desviarse de ésta línea conceptual. Así ocurre por ejemplo con el *Informe anticorrupción de la Comisión Europea al Consejo y el Parlamento Europeo*, en el que se define corrupción en un sentido amplio como “el abuso de poder para beneficio privado” (Comisión Europea,

2014). De esta forma, podemos apreciar que la Unión Europea ha seguido, en cierto modo y de forma paralela, los pasos de UNODC, de cuya definición bebe, y parece haber modificado, al igual que la mencionada agencia de la ONU, su concepto de corrupción, aceptando la posibilidad de que ésta se desarrolle únicamente en el sector privado, sin necesidad de intervención de ningún agente público. Esta definición se asemeja notablemente a ya estudiadas de TI y PNUD, y como ya se ha señalado, las aparentemente ligeras diferencias de estas definiciones con las de principios de siglo de UNODC acarrearán consecuencias prácticas contundentes, especialmente por la aceptación de la posibilidad de que exista corrupción en el sector privado. Este viraje del concepto, lejos de ser algo anecdótico, parece haberse implantado en el seno del organismo europeo, ya que puede también extraerse de la página web de la Comisión Europea, en su Dirección General de Migración y Asuntos Internos, que afirma que puede existir corrupción política llevada a cabo por grupos criminales o entre personas privadas⁵.

En definitiva, en éste caso, lo realmente llamativo no es la definición en sí, que como hemos mencionado se asimila a otras ya estudiadas, sino la aparente falta de congruencia, ya no entre las instituciones europeas, sino dentro de la propia Comisión, que parece no tener un criterio claro acerca del concepto de corrupción, adoptando uno u otro en función del documento a elaborar; algo que, por otro lado, como ya se ha mencionado, también ocurría en el seno de la propia ONU.

Otras organizaciones internacionales de ámbito regional sí que se han posicionado claramente en este sentido. Es el caso del Consejo de Europa, que recogió en el Convenio civil contra la corrupción una definición de corrupción (Art.2):

“Corrupción es el requerimiento, ofrecimiento, dación o aceptación, directa o indirectamente, de un soborno o cualquier otra ventaja ilegítima o posibilidad de ella, que distorsione la correcta ejecución de una obligación o comportamiento requerido por el aceptante del soborno, ventaja ilegítima o posibilidad de ella.”

⁵ En la página oficial de la Comisión Europea, se dice “Whether it takes the form of political corruption, corrupt activities committed by and with organised criminal groups, private-to-private corruption or so-called petty corruption, the abuse of power for private gain is not acceptable and has dreadful consequences”. Consultado el 15 de marzo de 2016. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm

Con esta definición, la convención civil contra la corrupción se convirtió, y lo sigue siendo hasta la fecha, en el único texto legal internacional con carácter vinculante que incluye de manera expresa una definición de corrupción. Esta definición presenta determinados puntos en común con algunas de las utilizadas por otros organismos, esencialmente porque acepta la posibilidad de corrupción en el sector privado, pero también por otros factores como son la posibilidad de que el beneficio o ventaja sea indirecto, es decir, que no afecte al propio corrupto sino a familiares, etc.

Pero además, tiene también algunas características propias que lo convierten en una definición única dentro de la esfera internacional y regional, y que aunque no tengan relación directa con la concepción pública o privada de la corrupción, conviene resaltar. La principal novedad, que supone una novedad dentro de la política internacional e incluso con respecto de buena parte de la doctrina, es que la definición del Consejo de Europa no requiere, para apreciar corrupción, que el beneficio sea material, sino que el beneficio consecuencia de un acto corrupto puede consistir simplemente en una ventaja que, en condiciones normales, no habría obtenido; y lo que es más, la definición afirma que la mera posibilidad de obtener esa ventaja puede acarrear la calificación del acto como corrupto. Es decir, que incluso si la ventaja nunca se llega a materializar, el simple hecho de dar acceso a una posibilidad que en un marco legal y normal no hubiera tenido, puede suponer un acto corrupto incluso si en la práctica no llega a existir ninguna ventaja real.

Este concepto del beneficio de los actos corruptos es considerablemente elaborado y novedoso aún hoy en día –la convención civil de la corrupción se aprobó en 1999- si lo comparamos con el resto de definiciones utilizadas por organismos internacionales, e incluso con buena parte de la doctrina. Así, entre los autores que tratan el tema del concepto de la corrupción, únicamente unos pocos, entre los que se puede citar a MALEM SEÑA (2000), defienden nociones de beneficio asimilables a la del Consejo de Europa.

6. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN DE USAID

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), por su parte, define corrupción, siguiendo la línea conceptual de

PNUD, como “el abuso de una autoridad conferida para beneficio privado” (USAID, 2005)⁶. EL cambio con respecto a la definición de PNUD de los términos *mal uso* por *abuso*, y *poder conferido* por *autoridad conferida*, suponen modificaciones meramente semánticas que no revierten cambios significativos en la aplicación práctica del concepto⁷.

La propia USAID afirma que su definición está diseñada con el fin de reconocer que, si bien la corrupción tiene impactos especialmente duros en el sector público, este tipo de prácticas no pueden ser totalmente aisladas de los casos de corrupción en partidos políticos, en el sector privado, asociaciones, ONGs, y en la sociedad en general. Es decir, que este concepto de corrupción, que como se ha visto es el más aceptado y extendido dentro de la órbita internacional, busca específicamente dar cabida a otros tipos de corrupción privada, que de otro modo quedarían excluidos de ese tipo de irregularidades.

Un último apunte importante es que la USAID señala expresamente, a diferencia de lo que ocurriría con TI, que la expresión “beneficio privado” no indica que el beneficio deba ser para el propio trabajador público que abusa de su poder, lo que ceñiría el concepto de corrupción hasta asimilarlo al de soborno, sino que incluye cualquier beneficio privado, incluido el de familiares, amigos, contactos políticos, etc. (USAID, 2005).

7. LA DEFINICIÓN DEL BANCO MUNDIAL

Quizá una de las definiciones de la esfera internacional que más difiere de las del resto de organizaciones –junto con la ya estudiada de UNODC adoptada a principios de siglo XXI- vistas hasta el momento sea la adoptada por el Banco Mundial. Para éste, la corrupción puede ser definida como “el abuso de un cargo público para beneficio personal” (The World Bank Group, 1997), una definición muy similar a la utilizada por

⁶ Véase pp. 8-10

⁷ Según la RAE, el término abuso [de autoridad] quiere decir que se comete un exceso en el ejercicio de sus funciones, es decir, que utiliza su poder para actos sobre los que no tiene potestad o que no debe realizar. En otras palabras, abuso, en este caso, no es sino un sinónimo de un “mal uso del poder”.

Idéntica casuística encontramos en el cambio del término poder por autoridad, pues, siempre según la RAE, autoridad significa “poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho”.

UNODC y la Comisión Europea, que ha sido tomada prestada de una amplia corriente de investigadores, que utilizan ésta o similares definiciones para fijar una idea de corrupción, y entre los que se encuentran algunos de los más influyentes juristas y politólogos de los últimos tiempos como Daniel KAUFMANN (1997) o Susan ROSE-ACKERMAN (1998).

Como podemos deducir fácilmente, la definición presenta algunas importantes similitudes con respecto a las anteriormente estudiadas, como son: el requerimiento de un beneficio privado o personal, y la no exigencia de ilegalidad para que aparezca el acto corrupto, siendo suficiente con la apreciación de un beneficio personal. Además, como ocurría con las definiciones más recientes de UNODC y la UE, ésta definición incluye la utilización del término “cargo público”. Y es que la exigencia de que para que exista corrupción debe haber un “abuso de un cargo público”, implica acotar el campo de desempeño de la corrupción al sector público, a diferencia de lo que ocurría con el resto de las definiciones que dejaban abierta la puerta a una posible corrupción en el ámbito privado. Se trata de un pequeño cambio que, como hemos mencionado, conlleva notables consecuencias en la práctica, ya que para apreciar un caso de corrupción debería haber, como mínimo, un trabajador público implicado que abusase de su cargo y su poder en beneficio personal, ya sea propio o de una tercera persona.

8. CONCLUSIONES: SOBRE LA NECESIDAD DE ALCANZAR UN CONSENSO EN LA MATERIA

Así, de entre los principales organismos internacionales y regionales estudiados, para el Banco Mundial la corrupción es un fenómeno que debe implicar al menos a un trabajador público, mientras que para PNUD, Transparencia Internacional, USAID, y el Consejo de Europa, puede perfectamente acontecer un caso de corrupción ubicado únicamente en el sector privado. De esta forma, la línea que parecía ser generalizada entre los autores de la doctrina y que defendía la corrupción como un concepto íntimamente ligado a la esfera pública, queda invertida en la esfera internacional, en la que parece apreciarse una clara tendencia de las instituciones a interpretar que la corrupción no responde a la división público-privada tradicional, pudiendo acaecer indistintamente en el sector público o en el privado.

En definitiva, del estudio de las definiciones anteriores podemos concluir que, si bien existe un cierto consenso entre las instituciones internacionales y regionales a la hora de definir determinados aspectos de la corrupción (la no necesidad de ilegalidad del acto, el beneficio privado, etc.), lo cierto es que se aprecia una clara división y falta de homogeneidad en cuanto al carácter público o privado de la cuestión, pues si bien la mayor parte aceptan la existencia de corrupción en el ámbito privado, importantes entes internacionales como el Banco Mundial, UNODC y la UE han defendido en diferentes documentos el carácter meramente público del término. En éste sentido, llama especialmente la atención que organismos internacionales del calibre de los mencionados –UNODC y la UE- presenten importantes divergencias y cambios de interpretación en sus propios documentos oficiales con respecto al término, hecho que alimenta la percepción de ambigüedad sobre la concepción de la corrupción en la comunidad internacional, pues éstos entes, ni siquiera en su propio seno han logrado adoptar un concepto uniforme de corrupción en cuando a su naturaleza pública o privada.

La situación se torna especialmente preocupante si tenemos en cuenta la clara tendencia globalizadora que ha vivido –y está viviendo- el fenómeno de la corrupción en los últimos años. Y es que es indudable que el fenómeno globalizador ha presentado innumerables mejoras para las sociedades humanas, pero también que ha agravado, acrecentado o facilitado algunos fenómenos delictivos como la corrupción, sentando unas condiciones más fértiles para su proliferación (Castresana Fernández, 2004, y Rodríguez García, 2004).

La actualidad se enfrenta de esta forma a una corrupción con claros tintes globalizados, contra la que no se puede luchar de manera localizada; ante un problema global deben darse respuestas globales. Pero por desgracia, como ha ocurrido históricamente, el Derecho evoluciona de manera más lenta que la sociedad, y la globalización de las medidas y garantías legales para la lucha contra la corrupción ha tenido lugar en unas menores dimensiones que la del resto de la sociedad, produciendo una situación de diversidad de los sistemas administrativos y de ineficiencia de los mecanismos de cooperación de los distintos países. Pero la situación es más grave de lo imaginado. Lo que pone de relieve el estudio realizado es que las insuficiencias a la hora de conseguir una lucha contra la corrupción globalizada, lejos de ser consecuencia de la fragmentación local o del desarrollo último en la aplicación de las políticas

anticorrupción, son notables y profundas, apareciendo desde la base y en las más altas instituciones.

Así, aparecen desde la base en tanto en cuanto la propia definición, que debe servir de asiento desde el cual elaborar toda la teoría y la regulación anticorrupción, presenta importantes diferencias que ni las instituciones, ni la doctrina, ni las leyes han sido capaces de salvar. Y, por otro lado, las instituciones y organismos internacionales y regionales, principales encargados de dirigir la homogeneización de la lucha contra la corrupción, son los primeros que sostienen diferentes tipos de corrupción con divergencias sustanciales que tienen devastadores efectos prácticos.

Si queremos hacer frente al problema de la corrupción, es evidente que para que sean efectivas, las políticas a seguir han de ser globales, y no se puede conseguir la correcta y completa globalización de las medidas anticorrupción si partimos de premisas –definiciones- diferentes. A pesar de los esfuerzos globalizadores comenzados en materia anticorrupción en los años 90, sigue sin existir homogeneidad en la comunidad internacional en las mismísimas raíces del concepto. Debemos construir una política anticorrupción global desde la base, y eso pasa por establecer una definición de corrupción de aceptación global, algo que, como hemos señalado a lo largo del trabajo, nos encontramos lejos de conseguir.

REFERENCIAS

- ARGANDOÑA, A. (2006). “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales”. *Documento de Investigación n°656*, Edit. IESE Business School – Universidad de Navarra. Octubre. Disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>
- ARJONA TRUJILLO, A.M. (2002). “La corrupción política: una revisión de la literatura”. *Documento de Trabajo 02-14. Serie de Economía 04*. Julio.
- CASTRESANA FERNÁNDEZ, C. (2004). “Corrupción, globalización y delincuencia organizada”. En. RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. (eds.) *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp.213-226). Salamanca: Ratio Legis.

- COMISIÓN EUROPEA (2003). *Comunicación de la Comisión, de 28 de mayo de 2003, una política global de la UE contra la corrupción*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Fighting corruption in the EU*. Comisión Europea. Bruselas, 6 de junio
- COMISIÓN EUROPEA (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*. COM(2014) 38 final. Comisión Europea. Bruselas, 3 de febrero.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, C. (2002). “Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública”. En: *Revista Española de Control Externo*. Volumen 4. Nº11. pp. 37-70
- ESCALANTE GONZALBO, F. (1989). “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico.” En: *Revista Foro Internacional*. Vol. XXX. Nº 2. México. Octubre-Diciembre pp. 328-345
- FABIÁN CAPARRÓS, E.A. (2004). “La corrupción de los servidores públicos extranjeros e internacionales (anotaciones para un derecho penal globalizado)”. En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp. 227-229). Salamanca: Ratio Legis.
- FRIEDRICH, C. (1966). “Political Pathology”. *The Political Quarterly* . Vol. 37, pp.70-85. Enero.
- GARZÓN VALDÉS, E. (1997). “Acerca del concepto de corrupción”. En LAPORTA. F.J. y ÁLVAREZ, S. (Eds.) *La corrupción política* (pp.39-70). Madrid: Alianza Editorial.
- GARZÓN VALDÉS, E. (2004). “Acerca de la calificación moral de la corrupción: tan sólo una propuesta.” En: *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Nº21. Octubre. pp. 9-21
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1996). “Ética en la Administración Pública”. En: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Nº73. Pp. 117-158
- HEIDENHEIMER, A.J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V. (1989). (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. Edit. Transaction Publishers.

- HODGSON, G. y JIANG S. (2008). “La Economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista”. En: *Revista de Economía Institucional*, volumen 10, n° 18. Bogotá. Enero-Junio 2008. Pp. 55-80.
- JAIN, A.K. (2001). “Corruption: a review”. En: *Journal of Economic Surveys*. Vol. 15, núm. 1. Febrero. Pp.. 71-120
- JOHNSTON, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAUFMANN, D. (1997). “Corruption: the facts”. *Foreign Policy* n° 107, pp. 114- 131
- LÓPEZ CALERA, N. (1997) “Corrupción, ética y democracia: nueva tesis sobre la corrupción política”. En LAPORTA, F.J. y ÁLVAREZ, S. (Eds.) *La corrupción política* (pp.117-134). Madrid: Alianza Editorial.
- LOPEZ, J. (2003). “Normas y políticas internacionales contra la corrupción”. Edit: Probidad, CREA Internacional de El Salvador y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- MALEM SEÑA, J.F. (2000). “La corrupción política”. En *Jueces para la democracia*. N°37. Págs. 26-34.
- MEYER, L. (2000). “La Corrupción”. En: *Diario La Reforma: Argentina Ciudadana*. México, 16 de marzo.
- MORRIS, S.D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- NYE, J.S. (1967). “Corruption and political development”, *American Political Science Review*, vol. 61, no. 2, pp. 417-427.
- NYE, J.S. (2002). “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”. En HEIDENHEIMER, A.J. y JOHNSTON, M. (eds.) *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp.281-302). New Brunswik, New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- PNUD (2010). *Staying on track: Tackling corruption risks in climate change*. United Nations Development Programme. Noviembre.

- PHILP, M. (2002). "Conceptualizing Political Corruption". En HEIDENHEIMER, A.J. y JOHNSTON, M. (eds.) *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp.41-57). New Brunswick, New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- QUINTELA, R.L. (2005). *Crisis bancarias y corrupción*. Buenos Aires: Editorial Dunken
- RIVERO ORTEGA, R. (2004). "Corrupción y contratos públicos: las respuestas europea y latinoamericana". En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp.109-126). Salamanca: Ratio Legis.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. "La necesaria flexibilización del concepto del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción". En RODRÍGUEZ GARCÍA, N. y FABIÁN CAPARRÓS, E.A. (eds.) *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp.241-276). Salamanca: Ratio Legis.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1998). "Corruption and the Global Economy". En: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Part 1.2.). United Nations Development Programme.
- SHLEIFER, A. y VISHNY, R.W. (1993) "Corruption", En: *Quarterly Journal of Economics* Volumen 108, nº 3. Edit: MIT Press. Agosto, pp. 599-617.
- THE WORLD BANK GROUP (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. The World Bank Group. Septiembre.
- TREISMAN, D. (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-national Study", *Journal of Public Economics*. Nº 76, 3. Pp.399-457
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. (2010). *Staying on track: Tackling corruption risks in climate change*. Noviembre.
- UNODC (2001). *Global Programme Against Corruption: United Nations Manual o Anti-Corruption Policy (Draft)*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC). Junio
- UNODC (2002). *Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Tool Kit*. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC). CICP-15, Volumen 1. Noviembre

UNODC (2012). *Action against corruption economic fraud & identity related crime (2012-2015)*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 3 de septiembre de 2012.

UNODC (2013). *Corporate Integrity: Incentives for corporate integrity in accordance with the United Nations Convention against Corruption*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Nueva Delhi.

USAID (2005). *USAID Anticorruption Strategy*. United State Agency for International Development. Washington DC