



07/2023

1 de febrero de 2023

Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Sebastián Puig Soler

## La corrupción como factor geopolítico

### La corrupción como factor geopolítico

#### Resumen:

Los recientes escándalos de corrupción internacional ponen luz sobre un fenómeno cuya solución no puede alcanzarse únicamente en clave nacional a la vez que alertan sobre la necesidad de mantenerse vigilantes. El mundo globalizado, líquido y dominado por flujos, se ha hecho pequeño y la vida local se ha entrelazado con estructuras, procesos y eventos globales. Ahora bien, la globalización también internacionaliza cosas tan indeseables como la corrupción. Este fenómeno, complejo y diverso, debilita al Estado y hasta puede propiciar su colapso. Los procesos en cuestión tienen lugar principalmente en entornos regionales, por lo que obligan a soluciones del mismo signo, que además deben ser integrales. Estas pasan por el reforzamiento de los Estados – y con ello de sus instituciones - desde sus propias referencias culturales, así como también por una mayor información y transparencia.

#### Palabras clave:

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

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Corruption as a geopolitical factor*

### *Abstract:*

The recent international corruption scandals shed light on a phenomenon whose solution cannot be achieved solely on a national basis and warn of the need to remain vigilant. The globalized world, liquid and dominated by flows, has become small; local life has been intertwined with global structures, processes and events. However, globalization also internationalizes things as undesirable as corruption. This complex and diverse phenomenon weakens the State and can even lead to its collapse. The processes in question take place mainly in regional environments, which is why they require solutions of the same sign, which must also be comprehensive. These go through the strengthening of the States - and with it their institutions - from their own cultural references, as well as greater information and transparency.

### *Keywords:*

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

### **Cómo citar este documento:**

AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, Federico; PUIG SOLER, Sebastián. *La corrupción como factor geopolítico*. Documento de Análisis IEEE 07/2023.  
[https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2023/DIEEEA07\\_2023\\_FEDAZN\\_Corruptio\\_n.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corruptio_n.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

A principios de los noventa, el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, resaltó el interés internacional de la corrupción, cosa impensable pocos años antes. Y es que fue durante la primera mitad de esa década cuando una cadena de escándalos internacionales puso en evidencia importantes fallas en los sistemas democráticos con consecuencias globales. Desde entonces este tipo de escándalos no ha hecho sino crecer.

Y es que los mecanismos políticos, económicos y administrativos no han sido capaces de adaptarse al ritmo de desarrollo de la sociedad internacional. Esto, unido a la rigidez y predictibilidad de las instituciones, ha propiciado la aparición de amplias zonas fuera del alcance de legisladores y gobernantes.

La palabra *corrupción* deriva del verbo latino *corrumpere*, que significa pudrir. Con ella se alude a un proceso interno de degradación que deriva en una pérdida de la integridad, del ser. Su esencia es una desviación del deber ser, de lo correcto. Por eso, legal o no, aunque no exista castigo, la corrupción tenderá a no ser admitida, a quedar bajo una máscara de normalidad o, peor aún, a ser banalizada.

Así, la Real Academia Española define corromper como ‘alterar y trastocar la forma de algo’ y ‘echar a perder, depravar, dañar, pudrir’. La corrupción va más allá del concepto *corrumpere*; implica una desviación de la imparcialidad, un desigual trato, una divergencia<sup>1</sup>.

Este término empezó a aplicarse a la actividad pública cuando los Estados comenzaron a burocratizarse, pero no existe una definición común y la misma palabra comprende un amplio espectro de actividades. Se trata de un fenómeno complejo, que varía según quien lo formule, y su misma indefinición contribuye a la dificultad de su tratamiento y solución.

Estamos ante un término de naturaleza cultural. Y dado que en cada cultura opera de manera distinta, el rango de las actividades corruptas varía regionalmente aunque exista

---

<sup>1</sup> SASS MIKKELSEN, Kim. «In murky waters: a disentangling of corruption and related concepts», *Crime, Law and Social Change*, n.º 60. Springer Sciences+Business Media, Dordrecht, 2013, pp. 357-374.

un núcleo común: actividades que en unos lugares se consideran como corruptas, en otros no, dependiendo de la cultura<sup>2</sup>.

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

Para la Real Academia, cuando se habla de organizaciones, especialmente públicas, la *corrupción* es 'la práctica de la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores'. El Banco Mundial la define como un abuso del poder público para la obtención de beneficios privados.

Este significado, inicialmente ligado a la autoridad pública, se ha trasladado a todos los nodos de la sociedad civil con capacidad de resolución. Transparencia Internacional la define como el abuso del poder delegado para beneficio propio<sup>3</sup>. Es necesario matizar que dicho beneficio no tiene por qué ser necesariamente de naturaleza económica, aunque el elemento económico siempre está presente, pese a que no se produzcan perjudicados directos.

Acotar un concepto traslúcido es difícil, y eso cuando medir los conceptos sociales siempre lo es. Así, definir la corrupción en clave de percepción es aceptar un error; hacerlo en base al interés público obliga a definir qué es el interés público, lo que implica otro debate. También puede hacerse en términos de legalidad, con una definición operativa materializada en una lista *ad hoc* de actividades asociadas. Tales acotaciones, nacidas del ámbito jurídico y administrativo, se enfrentan a los amplios matices morales del concepto, lo que ha provocado una proliferación de normas de complejidad creciente<sup>4</sup> y casi imposible armonización.

---

<sup>2</sup> HOOKER, John N. «Corruption from a cross-cultural perspective», *Cross Cultural Management: An International Journal*, vol. 16, n.º 3. Julio de 2009. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/235283154\\_Corruption\\_from\\_a\\_cross-cultural\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/235283154_Corruption_from_a_cross-cultural_perspective)

<sup>3</sup> Transparencia Internacional (<https://www.transparency.org/>) nació en 1993, precisamente a partir del fracaso de diversas políticas promovidas por el Banco Mundial en contra de la corrupción en África.

<sup>4</sup> BYRNE, Elaine. *The Moral and Legal Development of Corruption: Nineteenth and Twentieth Century Corruption in Ireland* (tesis doctoral). University of Limerick. 2007.

Nos hallamos en áreas grises que permiten desplazar las fronteras conceptuales a conveniencia para adentrarse en debates nominalistas entre los que escabullirse. Lo que no puede evitarse es la sanción moral asociada a la publicidad.

El término *corrupción* abarca diferentes actividades con diferentes significados y valoraciones en cada sociedad: el soborno, la apropiación indebida de fondos, el nepotismo. Este adopta múltiples formas acordes a la complejidad de la sociedad correspondiente: el patronazgo, la tergiversación de la información científica, la violación de los principios de información veraz, el intercambio de regalos y favores...

La corrupción, además, constituye un factor adicional asociado a otras actividades ilícitas; aún es más, no pocas veces conforma la condición necesaria para que estas prosperen. Por ejemplo, en Alemania un tercio de los actos criminales cometidos en 2009 incorporaban delitos de corrupción. Y en los países en desarrollo, débiles estructuralmente, se suma al sinfín de males que conforman su estado de postración. Existe una relación entre corrupción y Estados débiles que, como veremos, salta a la vista al compararse los mapas de uno y otro término

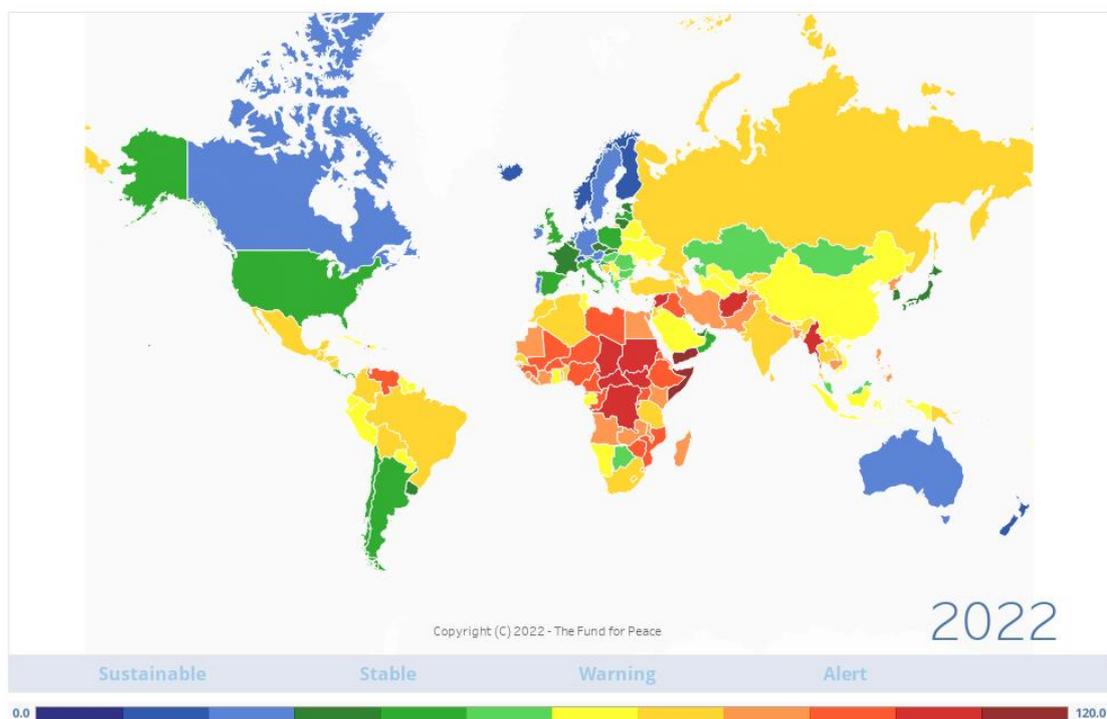


Figura 1. Fragile State Index 2022 -.  
Fuente: [951 22 Report REV.pub \(fragilestatesindex.org\)](https://www.fragilestatesindex.org/)

Lo que resulta evidente es que la corrupción se encuentra ligada a la falta de transparencia en los procesos de decisión, bien por un margen excesivo de los responsables, bien por la complejidad del proceso, bien por razones inherentes a la regulación. Otro factor con una relación directa con el fenómeno es la impunidad. Por ello la calidad institucional constituye un elemento clave que permite medir o hacer predecible la existencia o persistencia de la corrupción.

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

Por ello se utilizan índices como el Corruption Perceptions Index<sup>5</sup> de Transparencia Internacional, el World Bank Control of Corruption Index<sup>6</sup> y el Corruption in Government Index de la International Country Risk Guide<sup>7</sup>. También puede evaluarse indirectamente midiendo la transparencia con que actúan las estructuras organizativas, puesto que la opacidad de estas está estrechamente relacionada con la corrupción.

En cualquier caso, hemos de ser muy prudentes con tales clasificaciones. Y es que Transparencia Internacional y a veces el Banco Mundial gustan de clasificar los países por su grado de corrupción para dar paso a los medios de comunicación después, cuando el componente cultural perturba los resultados<sup>8</sup>.

Este trabajo pretende centrarse en la corrupción sistémica, para lo cual debemos comenzar por definirla. Entendemos que existe corrupción sistémica cuando esta constituye un elemento integral y esencial del sistema económico, social y político considerado: una situación en la que las principales instituciones y procesos del Estado

---

<sup>5</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Corruption Perceptions Index. Disponible en: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

<sup>6</sup> WORLD BANK. Worldwide Governance Indicators. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>7</sup> THE PRS GROUP. *International Country Risk Guide*. Disponible en: <http://epub.prsgroup.com/products/international-country-risk-guide-icrg>

<sup>8</sup> BHAGWATI Jagdish. «Entender bien la corrupción», *Project Syndicate*. 29 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/getting-corruption-right/spanish#qGeSWLbmRi2DEPkx.99>

están controlados y son utilizados de manera rutinaria por individuos o grupos corruptos, con los que la mayoría de los ciudadanos no tiene otro remedio que tratar<sup>9</sup>.

No debemos confundir la corrupción sistémica —que aprovecha las rentas generadas por las barreras y privilegios económicos para controlar y perpetuar un sistema político-económico cerrado y clientelar—, con la llamada *corrupción venal*, que ocurre cuando se trata de obtener beneficio económico corrompiendo a determinados cargos públicos, y que se corresponde con la noción de corrupción más extendida en el discurso informativo actual. No obstante, «en términos de bienestar y crecimiento económico, la corrupción venal es una minucia comparada con la corrupción sistémica»<sup>10</sup>.

### **Causas del fenómeno**

Podemos agrupar los diversos factores explicativos en culturales, político-institucionales, económicos y coyunturales. Se deben recalcar las dificultades de tal deslinde, toda vez que los diversos factores mantienen relaciones cruzadas y se retroalimentan hasta configurar un conjunto poliédrico.

### **Factores culturales**

Al analizar la corrupción como concepto, ya apuntamos el hecho de que algunas actividades pueden verse como corruptas en unos lugares y en otros no, pues están asociadas a la cultura.

Como primer paso para el análisis debemos reconocer la existencia de culturas basadas esencialmente en reglas y de culturas basadas en relaciones. Estas últimas son las mayoritarias, aunque no en Occidente<sup>11</sup>. En las primeras, las personas tienden a confiar en el sistema, organizando sus negocios alrededor de acuerdos garantizados por un marco legal.

---

<sup>9</sup> JOHNSON, Michael. «Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform», *The European Journal of Development Research*, vol. 10, n.º 1. 1998 pp. 85-104.

<sup>10</sup> WALLIS, John Joseph. «The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History» (Working Paper 10952). National Bureau of Economic Research, diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10952>

<sup>11</sup> HOOKER, John N. *Op. cit.*, p. 2.

Por el contrario, el eje de las culturas basadas en relaciones es la confianza en la familia y amigos. Los negocios pueden organizarse a partir del honor personal, la obligación filial, la amistad o el deber mutuo a largo plazo. La lealtad o el favoritismo hacia familiares, amigos y conocidos pueden resultar sospechosos en el mundo occidental, pero constituyen una cualidad moral destacada en otras muchas partes del mundo. Tal distinción no es baladí y tiene una incidencia incontestable, ya que las culturas basadas en reglas tienden a ser universalistas en su concepción de la corrupción y la forma de combatirla, lo cual es un análisis erróneo.

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



Figura 2. Mapa de la corrupción internacional  
Fuente: <https://es.statista.com/grafico/7857/el-mapa-de-la-corrupcion-mundial/>

Como ejemplo en clave cultural de esta falta de sintonía, cabe referir que en el norte de África durante siglos ha predominado el sistema majzén —«el cargo paga al hombre»-, basado en la costumbre (*urf*) de que, en el pasado, la posición y el ejercicio de sus funciones, servía a la remuneración del funcionario. También en las sociedades de identidad comunitaria, marcadas por la existencia de grandes redes informales, cuando una persona se introduce en la Administración, en realidad se la está incluyendo en la tribu o el clan, dada su lealtad al grupo, lo que favorece el nepotismo, el clientelismo..., y hasta la captura de sectores enteros por elementos tribales.

Al mismo tiempo, el fenómeno descrito contribuye a explicar la subsistencia del Estado y hasta, en algunos casos, su éxito cuando la corrupción se gestiona acertadamente desde sus variables culturales y las reglas son diferentes de las promulgadas pero conocidas por el entorno y respetadas por los decisores. Ello dota de predictibilidad y estabilidad al sistema, de una seguridad diferente de la jurídica y, hasta cierto punto, típica de regímenes autoritarios, pero también de países institucionalmente débiles con mecanismos socioeconómicos informales muy asentados.

El caso de China en este sentido puede resultar paradigmático. Este país ha sido capaz de sostener altas tasas de crecimiento mientras mantenía elevados índices de corrupción. El Presidente Xi Jinping ha hecho bandera de su lucha contra la corrupción, lo que le ha servido para fortalecer su posición. En los últimos 10 años, 5 millones de militantes del Partido Comunista chino han sido investigados por corrupción y se ha presentado cargos formales contra 553. Igualmente, 207.000 funcionarios han recibido algún tipo de castigo por tal proceder, si bien, solo para un 11% de los castigados era la primera vez que incurrían en esas infracciones en los últimos cinco años<sup>12</sup>. Así, China ha mejorado su Índice de Percepción de la Corrupción pasando del puesto 100 en 2014 al 66 en 2021.

No obstante, la visión occidental, de vocación universalista, al tratar este problema, ha olvidado la mayoría de las veces las particularidades históricas, culturales,

---

<sup>12</sup> ASOCIATED PRESS. “China: 5 millones de personas investigadas por corrupción”. <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2022-10-17/china-5-millones-de-personas-investigadas-por-corrupcion>

geoeconómicas y coyunturales de los países, proponiendo soluciones homogéneas para una realidad diversa y muy fragmentada.

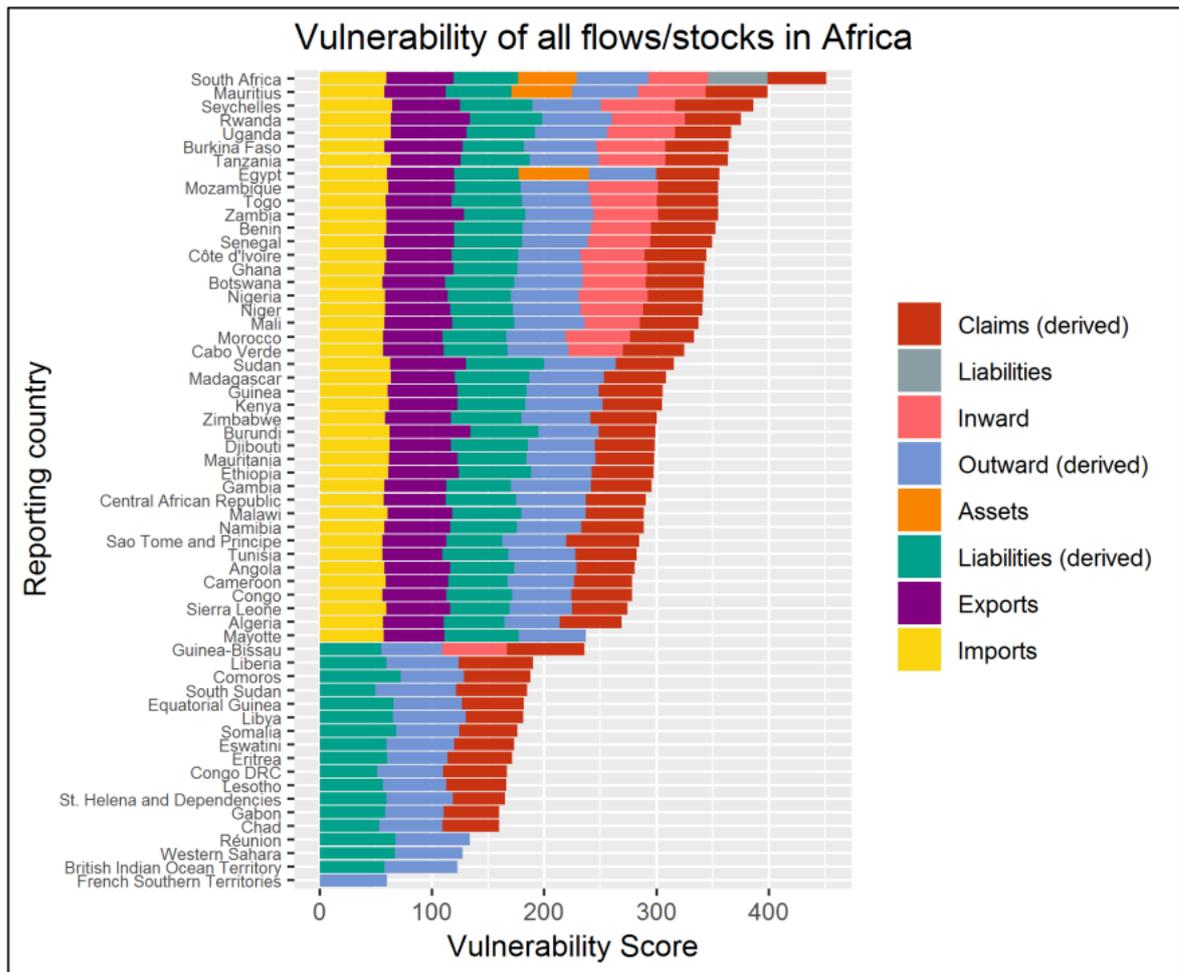


Figura 3. Vulnerabilidad agregada de África a los flujos financieros ilícitos en diferentes canales, 2008-2018.

Fuente: [Vulnerability And Exposure To Illicit Financial Flows Risk In Africa - Global Tax Justice](#)

Los resultados están a la vista y África es un ejemplo palmario: a pesar de haber recibido en las cinco últimas décadas más de un billón de dólares en ayudas diversas para su desarrollo, no termina de despegar. Como contra ejemplo, referir que el Plan Marshall, en Europa, supuso una inversión de en torno a 20 mil millones de dólares entre los años cuarenta y cincuenta (13 mil entre 1948 y 1953), si bien, en el caso de África, las bases del problema serían otras, por lo que modelo no resulta exportable. Es más, el problema hasta podría atribuirse a la naturaleza misma de la ayuda. El Plan Marshall tenía unos objetivos a largo plazo bien definidos, una duración limitada a cinco años y se concentró

en las infraestructuras sin permear a otras áreas, dejando la reconstrucción económica a la iniciativa pública y privada de cada país. Además, sus transferencias suponían un 2,5 % del PIB de los países, no del 15 %, como ha ocurrido en África.

Los países africanos no pudieron utilizar la ayuda por falta de capacidad institucional y productiva, de modo que el Banco Mundial comprobó que hasta un 85 % del importe era objeto de desviación.

### ***Factores político-institucionales***

La relación entre el tipo de régimen político y la corrupción es también interesante. Los regímenes muy estables o muy inestables cuentan con elevados índices de corrupción. La relación entre ambos factores modela una figura en forma de U: un régimen inestable invita a la corrupción para aprovechar las oportunidades actuales (efecto horizontal), mientras que un régimen estable invita a ofrecer sobornos más altos como forma de penetración (efecto vertical).

Países como Brasil (a principios de los noventa) o Paquistán cuentan con una baja estabilidad y una alta corrupción. El México de la era del PRI o la Indonesia de Suharto fueron países estables y tuvieron una muy elevada corrupción. Hay también procesos de traslación: existen países que, como México, reducen la corrupción e incrementan la inestabilidad.

Los regímenes autoritarios, al no afrontar la remodelación y el recambio político, son más vulnerables a la corrupción sistémica. Por el contrario, el establecimiento de ciclos políticos de relevo<sup>13</sup>, característico de la democracia, ayuda a combatir la corrupción, ya que el nuevo gobierno suele poner en evidencia los delitos o malas prácticas del anterior, con lo que se rompe la relación entre los políticos y la Administración. No obstante, conforme transcurre el tiempo ese ánimo indagador decrece al asumir el nuevo gobierno

---

<sup>13</sup> DI TELLA, Rafael y SCHARGRODSKY, Ernesto S. «Political and Economic Incentives during an Anticorruption Crackdown», en DELLA PORTA, Donatella y Rose-Ackerman, Susan, *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, pp. 118-132.

mayores responsabilidades ante la opinión pública, ya sea por acción u omisión. Diferentes autores consideran los ciclos de ocho años como plazo máximo<sup>14</sup>.

En cualquier caso, la rotación del personal expuesto (y su control), una mayor transparencia, la exigencia de rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades, así como la existencia de códigos deontológicos (y la adherencia a ellos), han demostrado ser eficaces herramientas contra la corrupción.

Algunos autores señalan como una causa de la corrupción una regulación excesiva, puesto que esta hace especialmente gravosa la actividad económica y «obliga» a recurrir a instrumentos alternativos para su desarrollo. Estos promueven, por tanto, una menor carga regulatoria. Otros investigadores, por su parte, han denunciado precisamente lo contrario, cargando las culpas en la falta de regulación sistémica y poniendo de ejemplo lo sucedido en 2008 con Lehman Brothers y la subsiguiente crisis global, aunque en este caso las fronteras entre corrupción y lucro resultan difusas. Estos últimos autores, no obstante, suelen obviar el hecho de que en la época paradigmática de la supuesta «desregulación financiera», las normas completas de la Securities and Exchange Commission (SEC) norteamericana, destinadas a delimitar la actividad de los mercados y proteger a inversores y consumidores, superaban las nueve mil páginas.

A mayor abundamiento, los gobiernos van acumulando, año tras año, infinidad de normas estatales, recomendaciones y estándares parciales. Solo hace falta analizar la legislación económica estadounidense contabilizada en la edición de 2014 de los *Ten Thousand Commandments*<sup>15</sup> o el entramado normativo que regula los servicios financieros en la Unión Europea<sup>16</sup>, sin contar las disposiciones puramente nacionales de sus países miembros. Una simple guía de regulaciones sobre *securities* de la SEC<sup>17</sup> ocupaba en 2016 mil cuatrocientas páginas. En España, si contabilizamos todas las normas de la Administración central (leyes orgánicas, decretos-leyes, etcétera), las normas de las comunidades autónomas (leyes regionales, decretos legislativos

---

<sup>14</sup> CAMPANTE, Filipe, CHOR, Davin y DO, Quoc-Anh. «Instability and incentives for Corruption», *Economics and Politics*, vol. 21, n.º 1. Universidad de Harvard, 2008, pp.42-92.

<sup>15</sup> COMPETITIVE ENTREPRISE INSTITUTE (CEI). *Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State*. 2014. Disponible en: <http://cei.org/sites/default/files/Wayne%20Crews%20-%20Ten%20Thousand%20Commandments%202014.pdf>

<sup>16</sup> EUROPEAN COMMISSION. «Business, Economy, Euro». Disponible en: [http://ec.europa.eu/finance/topics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/topics/index_en.htm)

<sup>17</sup> U.S. SECURITY AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). Disponible en: <http://www.sec.gov/>

regionales, etcétera) y la regulación local (a nivel provincial y municipal, incluyendo decretos forales, ordenanzas municipales, etcétera), se llega a un cómputo de 364.267 normas publicadas en el periodo 1979-2018<sup>18</sup>. Y esa cantidad no ha dejado de crecer desde entonces: los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico publicados alcanzaron un conjunto de 1.088.249 páginas en 2021. Es el número más alto de los últimos diez años, un 10 % superior a la media anual<sup>19</sup>.

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

Generalmente y en relación directa, a mayor libertad económica, menores niveles de corrupción. Y es que, como puede comprenderse, la voluntad de saltar barreras favorece distintas formas de corrupción. Pero también la libertad puede estimular la búsqueda de ventajas impropias. Hay diferentes tipos de corrupción que dependen de las normas y tradiciones de cada sociedad. Corrupción y libertad económica son fenómenos multidimensionales.

---

<sup>18</sup> MORA SANGUINETTI, Juan. «El volumen de regulación en España y sus consecuencias económicas». Hay Derecho, 9 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2020/07/09/el-volumen-de-regulacion-en-espana-y-sus-consecuencias-economicas/>

<sup>19</sup> CEOE. «La producción de normas en España en 2021 fue la más alta en los últimos 10 años». 26 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/la-produccion-de-normas-en-espana-en-2021-fue-la-mas-alta-en-los>

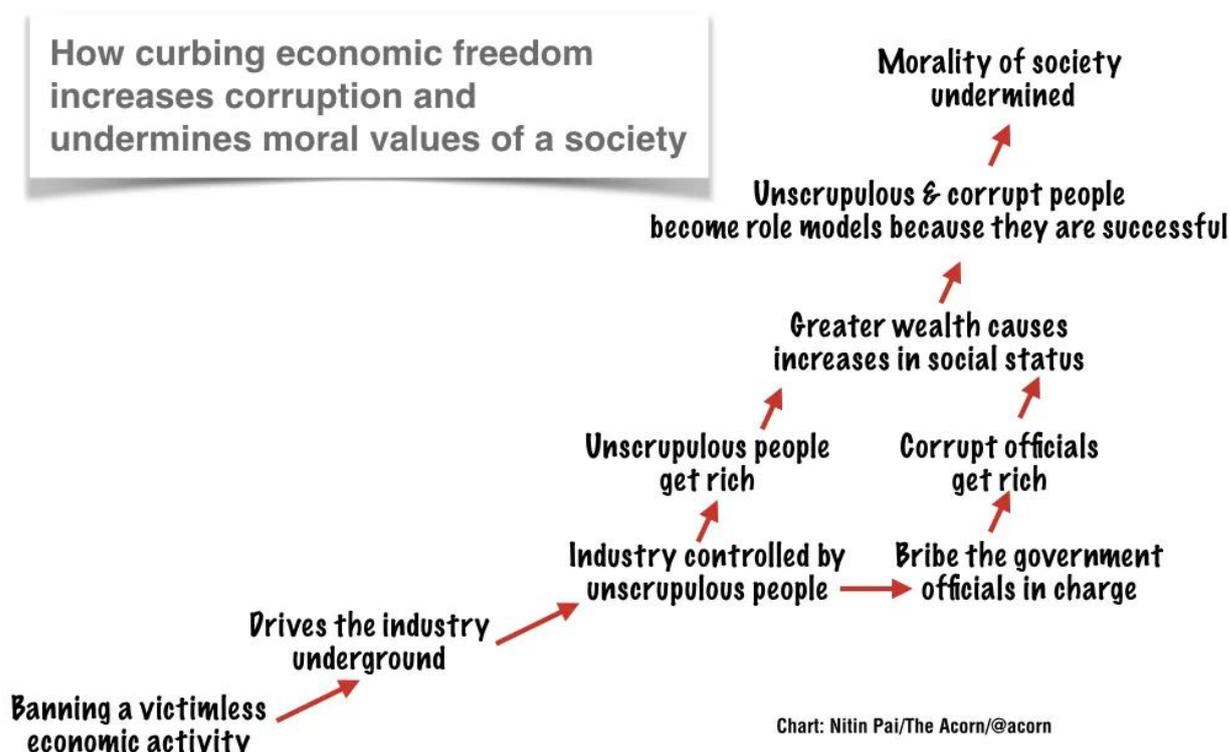


Figura 4. Libertad económica y corrupción.

Fuente: [What causes corruption and erosion of moral values? | by Nitin Pai | Indian National Interest](#)

El tamaño de la Administración supone otra cuestión candente. Intuitivamente, el tamaño favorece la corrupción. No obstante, diversos estudios empíricos concluyen que tanto las Administraciones muy reducidas como las muy grandes presentan mayores niveles de corrupción<sup>20</sup>. Tal fenómeno se relaciona con la menor o mayor estabilidad (referida a la renovación o recambio político) de dichas Administraciones, ya mencionada. Pero numerosos países desarrollados disponen de grandes Administraciones con bajos niveles de corrupción.

En este sentido, uno de los elementos clave —además del puramente cultural— es la calidad institucional y, por encima de todo, la consagración del principio de seguridad jurídica, del reino de la justicia. Así, Acemoglu enmarca la calidad institucional en un conjunto normativo capaz de ofrecer un campo de juego abierto y justo para todos los agentes financieros, en el que los incentivos económicos adecuados estén en su lugar para alentar a las personas a invertir, innovar, ahorrar y resolver sus problemas de

<sup>20</sup> CAMPANTE, Filipe, CHOR, Davin y DO, Quoc-Anh *Op. cit.*

forma colectiva, en un entorno estable y que, además, asegure la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos<sup>21</sup>.

Parfraseando a Adam Smith, la justicia es el pilar que sustenta el edificio institucional. La libertad económica no significa nada en los países en los que no se respetan las normas por falta de capacidad institucional.

*A contrario sensu*, cuando las leyes se respetan, los obstáculos a la iniciativa individual y empresarial pueden favorecer la corrupción. La clave, por tanto, no radica en el tamaño del gobierno, sino en la calidad y eficacia de la Administración, así como en su capacidad para perseguir y castigar la corrupción<sup>22</sup>. No olvidemos que las actividades corruptas actúan y se legitiman muy a menudo como sustitutivas de leyes ineficaces y de sistemas burocráticos anquilosados, incapaces de responder a las demandas ciudadanas.

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

Finalmente, no se puede olvidar la existencia de élites y de inequidad. La corrupción de dichas élites desencadena otra corrupción aguas abajo y coadyuva a su normalización en el contexto social, desvirtuando el sistema en su conjunto. La inequidad, por la injusticia que encarna por sí misma, es un elemento que potencia la corrupción, en la medida en que una gran desigualdad cuestiona la legitimidad del régimen vigente y debilita sus instituciones. Hay también, al igual que pasa con los Estados frágiles, una correlación entre los mapas de inequidad y corrupción.

---

<sup>21</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Editorial Crown Business, Nueva York, 2012.

<sup>22</sup> GRAEFF, Peter y MEHLKOP, Guido. «The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries», *European Journal of Political Economy*, vol. 19, n.º 3. Septiembre de 2003, pp. 605-620.

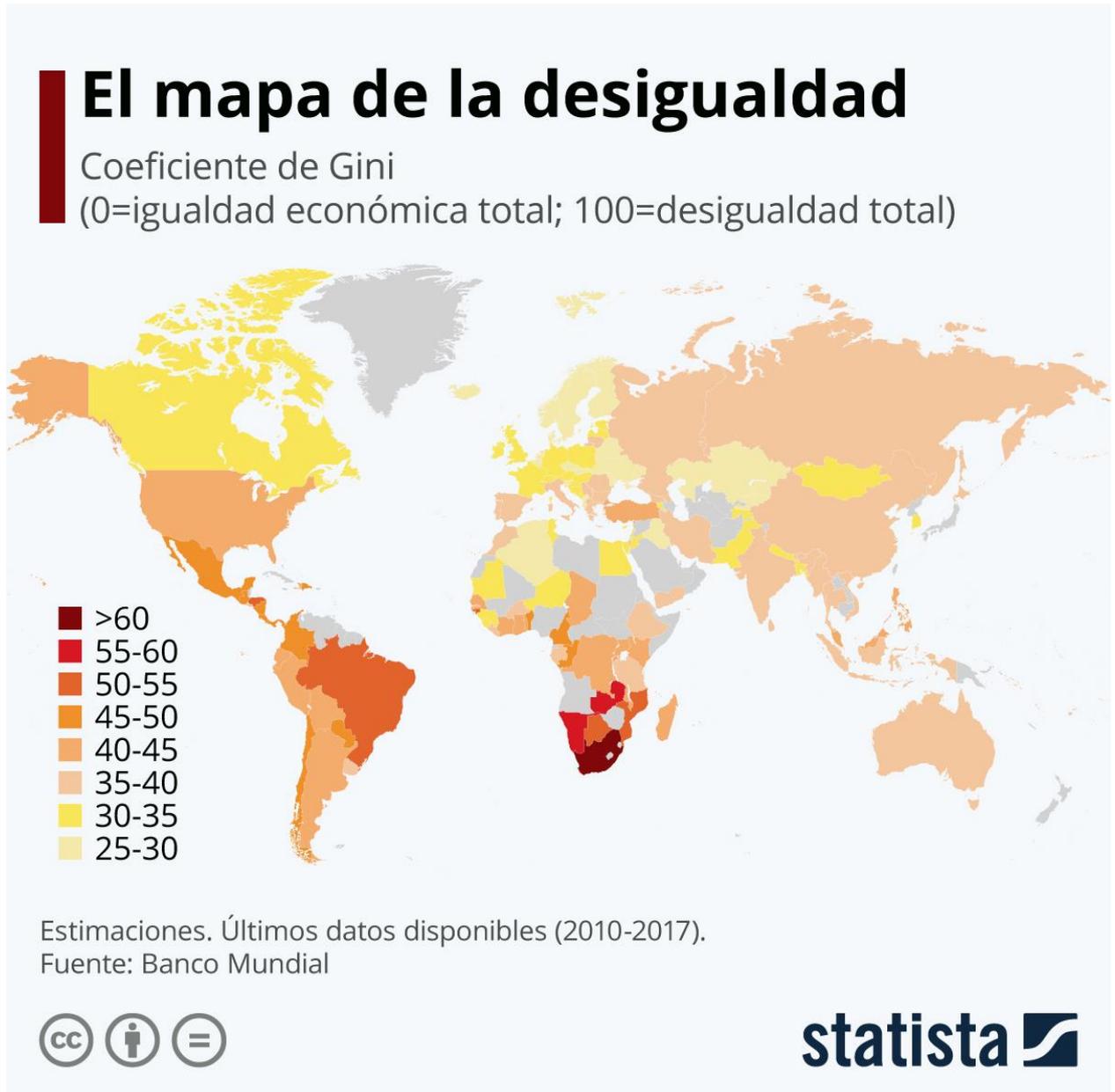


Figura 5. Mapa de la desigualdad.

Fuente: Statista <https://es.statista.com/grafico/20545/las-sociedades-mas-desiguales-del-mundo/>

### **Factores económicos**

La corrupción tiene orígenes económicos. Sin embargo, es difícil explicar la relación entre la corrupción y la riqueza de las naciones. La minería de datos demuestra la correlación existente en los *rankings* entre los países con menor corrupción y aquellos

con un mayor desarrollo económico. El clúster actual de las naciones menos corruptas está formado por las naciones más desarrolladas de cada continente<sup>23</sup>.

En el ámbito doméstico, cuanto mayor sea la intervención estatal en favor de la creación de estructuras monopolísticas públicas o público-privadas, mayor será la posibilidad de que existan prácticas corruptas.

En el ámbito global, conviene destacar el papel de las fuerzas transnacionales y, en especial, el de ciertas compañías multinacionales. Su dimensión económica supera el PIB de muchos países, lo que las dota de una influencia que, a menudo, hace ineficaz el contrapoder de los Estados. Estas empresas pueden concentrar ese poder sobre los particulares en términos positivos (corrupción) o negativos (coerción). Puede afirmarse que los tráfico ilícitos son buenos indicadores de un problema subyacente de gobernanza, que frecuentemente se combina con instituciones débiles.

La corrupción y el blanqueo son fenómenos simbióticos. Mediante el blanqueo se incorporan los flujos ilícitos al tráfico lícito. Este dinero se esconde en el sistema financiero, se fracciona para disimular su origen y se integra en los flujos normales aprovechando las interconexiones entre los sistemas económicos.

---

<sup>23</sup> EMERGING TECHNOLOGY FROM THE ARXIV. «Data mining reveal a global link between corruption and wealth». *MIT Technology Review*. 10 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.technologyreview.com/view/535081/data-mining-reveals-a-global-link-between-corruption-and-wealth/>

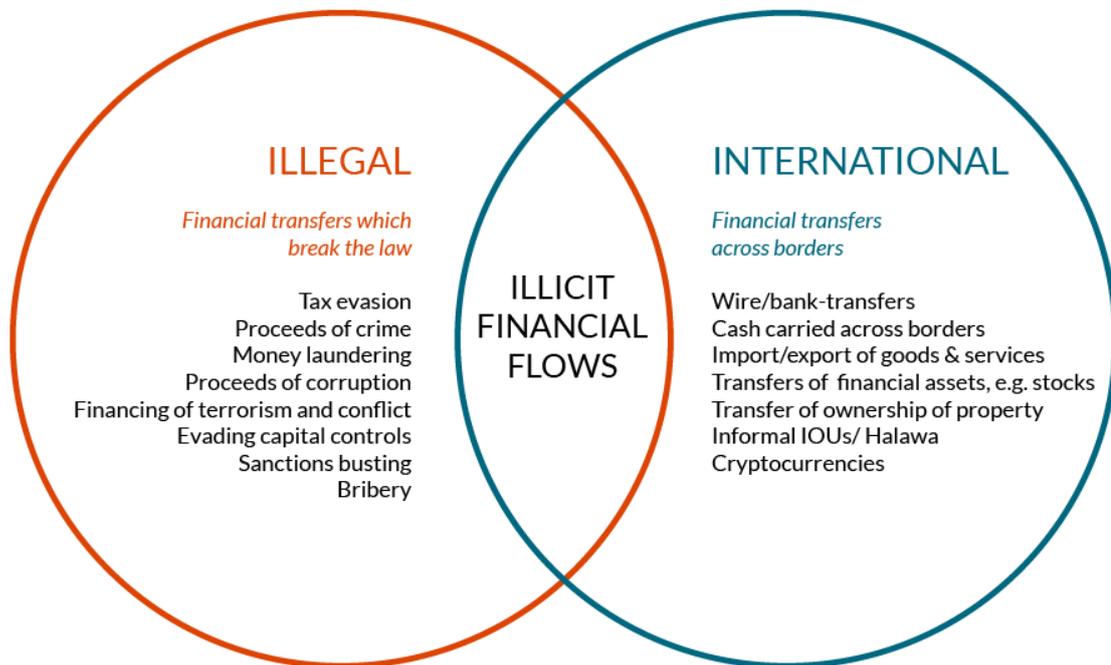


Figura 6. Mapa conceptual flujos ilícitos.  
 Fuente: Pinning Down Illicit Financial Flows: Why Definitions Matter | Center for Global Development | Ideas to Action ([cgdev.org](http://cgdev.org))

En el periodo 2003-2012, los flujos ilícitos ascendieron a 6,6 billones de dólares, con un incremento anual del 9,4 %; solo en 2012 ascendieron a 991.200 millones. La ayuda oficial al desarrollo en este periodo fue de 809.000 millones, de los cuales 89.700 millones corresponden a 2012, esto es, prácticamente diez veces menos que los flujos ilícitos de ese año. Por otra parte, las inversiones extranjeras directas (FDI) en el periodo 2003-2012 constituyeron en su totalidad 5,7 billones de dólares. Sumadas a la ayuda al desarrollo, alcanzaron los 6,5 billones, cantidad por debajo de los tráficós ilícitos.

Asia fue en ese periodo la región del mundo en desarrollo con mayor volumen de flujos ilícitos (40,3 %), seguida por la Europa en desarrollo (21 %), el hemisferio occidental (19 %), los países MENA (10,8 %) y, por último, el África subsahariana (8 %) <sup>24</sup>. Los cinco principales exportadores de capital los diez últimos años han sido China, Rusia, México e India. Los diez primeros países acumulan 4,4 billones de dólares.

<sup>24</sup> KAR, Dev y SPANJERS, Joseph. «Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012». Global Financial Integrity, 16 de diciembre de 2014.

Los países africanos solo obtienen un 17 % del PIB de los impuestos y en los países subsaharianos este porcentaje es menor aún, lejos todos del 20 % fijado en los Objetivos del Milenio. La Unión Africana estimó en 2007 que un 25 % del PIB de los países africanos se perdía por la corrupción, y diversos investigadores han llegado a argumentar que África es un acreedor neto del resto del mundo, debido precisamente a la dimensión de los flujos ilícitos<sup>25</sup>. Tales flujos detraen a los Estados la posibilidad de provisión de unos servicios públicos básicos de mínima calidad (educación, sanidad, seguridad, justicia) y debilitan las instituciones públicas y privadas, y hasta la propia viabilidad estatal.

Para combatir estas fallas sistémicas, los países afectados requieren un marco legal operativo y, sobre todo, un fortalecimiento de las instituciones. En muchos países persisten las dificultades legales y sustanciales para conseguir tal refuerzo, al actuar la corrupción como factor estratégico debilitante<sup>26</sup>.

## HOW CORRUPT ARE DIFFERENT INSTITUTIONS AND GROUPS IN SOCIETY? - GLOBAL AVERAGE

- GLOBAL AVERAGE

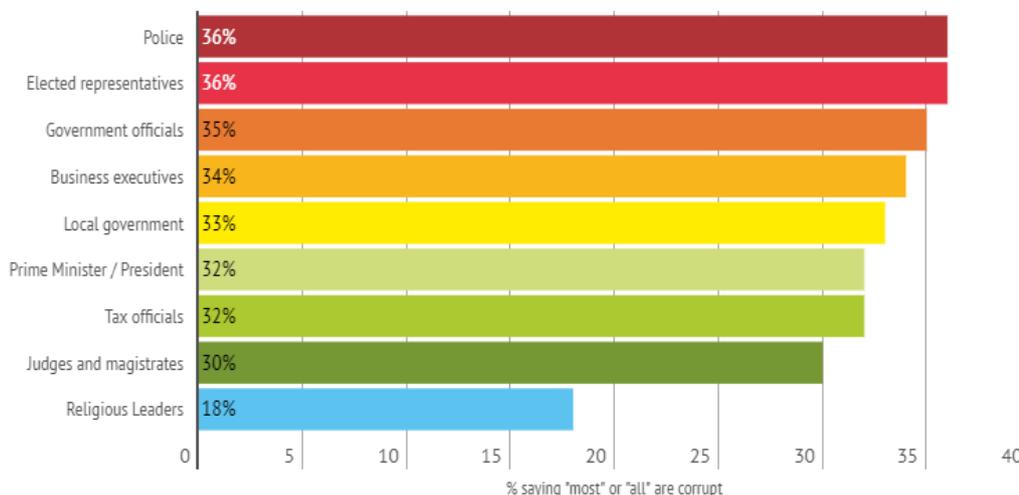


Figura 7. Percepción global de la corrupción por instituciones y grupos (2018).  
 Fuente WEF [How bad is the global corruption problem? | World Economic Forum \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/publications/how-bad-is-the-global-corruption-problem/)

<sup>25</sup> REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. «Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches», *U4 Issue*, n.º 2. Anti-Corruption Resource Centre, enero de 2011, p. 9.

<sup>26</sup> OECD. *Illicit financial flows from developing countries: Measuring OECD responses*. 2014. Disponible en: [https://www.oecd.org/corruption/illicit\\_financial\\_flows\\_from\\_developing\\_countries.pdf](https://www.oecd.org/corruption/illicit_financial_flows_from_developing_countries.pdf)

Así, las mermadas estructuras de Estado contribuyen, a su vez, a perpetuar la corrupción. La existencia de economías informales, grises, y su dimensión son un caldo de cultivo para las actividades corruptas, entre otras razones, por las facilidades que ofrecen para insertar los flujos ilícitos. Como hemos apuntado en apartados anteriores, se trata de un círculo vicioso muy difícil de quebrar.

Asimismo, la dependencia cada vez mayor de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»<sup>27</sup> constituye un factor esencial para el desarrollo de intensas relaciones de cooperación con pronunciados efectos sinérgicos, en la que la corrupción constituye un factor habilitante.

Münckler designa a los protagonistas de la nueva violencia como «empresarios de la guerra»<sup>28</sup>, puesto que la consideran un medio para generar ingresos y asegurar su supervivencia. Esta «comercialización de la violencia»<sup>29</sup> repercute en la extensión suprarregional de los conflictos y en la abundancia de vínculos con la criminalidad organizada.

### ***Factores coyunturales***

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

Recordemos que los procesos de transición a la democracia en el Este se desarrollaron sin leyes y con un Estado que controlaba el 90 % del poder. Un caso de estudio interesante es el de Rusia<sup>30</sup>. Los herederos de las organizaciones criminales del periodo zarista se habían convertido en una especie de gremios dirigidos por los «ladrones de ley» (*vory v zakone*), hombres austeros que pasaron la mayor parte de su vida en la cárcel o en los campos de trabajo soviéticos, donde reinaban entre su gente.

---

<sup>27</sup> MAIR, Stefan. *Die Globalisierung privater Gewalt*. SWP-Studie, Berlín, 2002, p. 24.

<sup>28</sup> MÜNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras*. Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 1.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>30</sup> LÓPEZ MUÑOZ, Julián. «Criminalidad organizada. La mafia rusa y su estrategia de expansión» (Documento de Opinión, n.º 59). IEEEE, 2015. Disponible en: [https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEE059-2015\\_CriminalidadOrganizada\\_MafiaRusa\\_JLopezMunoz.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE059-2015_CriminalidadOrganizada_MafiaRusa_JLopezMunoz.pdf)

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

Tras la caída del Telón de Acero, los «ladrones de ley» se convirtieron en jefes de organizaciones criminales transnacionales, incorporando a antiguos miembros de los servicios de inteligencia y seguridad. Como consecuencia se generó una suerte de anarcoeconomía, fruto de la reforma estructural económica y la liberalización política, que a su vez benefició a las estructuras delictivas y a quienes ya se habían hecho fuertes en algunos sectores. Este caldo de cultivo provocó un incremento exponencial de la delincuencia organizada. Las grandes empresas pasaron a ser controladas por la *nomenklatura* comunista tras el reparto; el crimen organizado sirvió de valedor y logró el control de parte de la economía en competición con otras fuerzas.<sup>31</sup>

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

Otro ejemplo podemos situarlo en las llamadas Primaveras Árabes, durante las cuales los regímenes cleptocráticos establecidos en los países árabes no pudieron soportar el proceso de relevo en el contexto de una grave crisis económica.

---

<sup>31</sup> *Idem.*

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

La corrupción tiene consecuencias de todo tipo. Estamos ante un elemento con raíces culturales y económicas que deslegitima y debilita al Estado hasta desestabilizarlo y que se encuentra estrechamente ligado a la utilización del poder, por acción u omisión.

Por tanto, sin caer en el marxismo ni reducir lo político a lo económico, como proponía Engels en su *Anti-Dühring*, las consecuencias políticas de estos costes económicos son evidentes. Además de socavar el Estado de derecho y la sociedad civil, separándola del aparato del Estado y atentando contra la cohesión social al cuestionar la moralidad del grupo, la corrupción aumenta los dilemas ético-políticos y favorece el establecimiento de grupos criminales, que cuelgan de las estructuras de un Estado al que parasitan, pues esta también sirve para asociar las actividades ilegales con la economía formal. La corrupción es imprescindible para que los grupos criminales operen.

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

En cualquier caso, la corrupción es un factor de debilidad del Estado que, siguiendo la lógica expuesta, se suma y superpone a otros que la acentúan, poniendo aún más en cuestión el conjunto del sistema. Es más, la corrupción sistémica es una enfermedad autoinmune: se transforma en una cultura con un entramado de redes clientelares producto de la esclerotización del sistema y de la fractura entre sociedad y Estado, donde se asocian la crisis de legitimidad, la estabilidad política, la integración nacional, la falta de equidad en el reparto de recursos, la naturaleza rentista del Estado, la quiebra del gobierno burocrático, la alienación política y la crisis de valores<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> COLLIER, Michael W. «Explaining political corruption: An institutional-choice approach», International Studies Association 40<sup>th</sup> Annual Convention. Washington D. C., 16-20 de febrero de 1999. Disponible en: <https://ciaotest.cc.columbia.edu/isa/com01/>

Se trata, además, de un fenómeno recurrente en la historia. La existencia de instituciones extractivas, clave para la pervivencia de una corrupción sistémica, se sustenta en una lógica poderosa: pueden generar cierta prosperidad y al mismo tiempo distribuyen la riqueza en manos de una pequeña élite. Para ello se requiere un potente aparato centralizador que, bajo la apariencia de la legitimidad del Estado y utilizando sus procesos ordinarios de funcionamiento, asegure el mantenimiento del sistema. El problema reside en que dicho sistema no es sostenible a largo plazo al conllevar la semilla de su propia destrucción. Por tal razón, la persecución de las actividades corruptas deviene ineficaz desde el punto de vista de la seguridad estatal, de no reformarse los cimientos institucionales que las amparan y sustentan<sup>33</sup>.

Entre los parámetros de debilidad estructural que introduce la corrupción, el económico es esencial. La corrupción genera pérdidas en la economía de la Unión Europea en torno a los 120.000 millones de euros al año, el 1 % de su PIB, y conlleva una distorsión del mercado interior<sup>34</sup>. Un estudio de 2018 del Grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europea elevaba esta cantidad hasta los 904.000 millones de euros anuales<sup>35</sup>.

En los países en desarrollo la situación es peor. En el Chad, por ejemplo, el sector informal representa el 40 % del PIB y abarca más de la mitad de la actividad económica en las ciudades y casi un 75 % de la actividad no agrícola de las zonas rurales<sup>36</sup>. Muchas empresas que licitan en los contratos públicos desaparecen una vez que se realiza la adjudicación y el 27 % del gasto del Gobierno no aparece en el presupuesto<sup>37</sup>.

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

<sup>33</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Op. cit.*, p. 149.

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión Europea: Lucha contra la corrupción en la UE». 6 de junio de 2011, p. 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52011DC0308>

<sup>35</sup> ASENADOR, Sara H “[La corrupción hace que España pierda 90.000 millones de euros cada año](#)” *Expansión* 08.12.2018

<https://www.expansion.com/economia/2018/12/08/5c0bc1ac46163f17908b45b8.html>

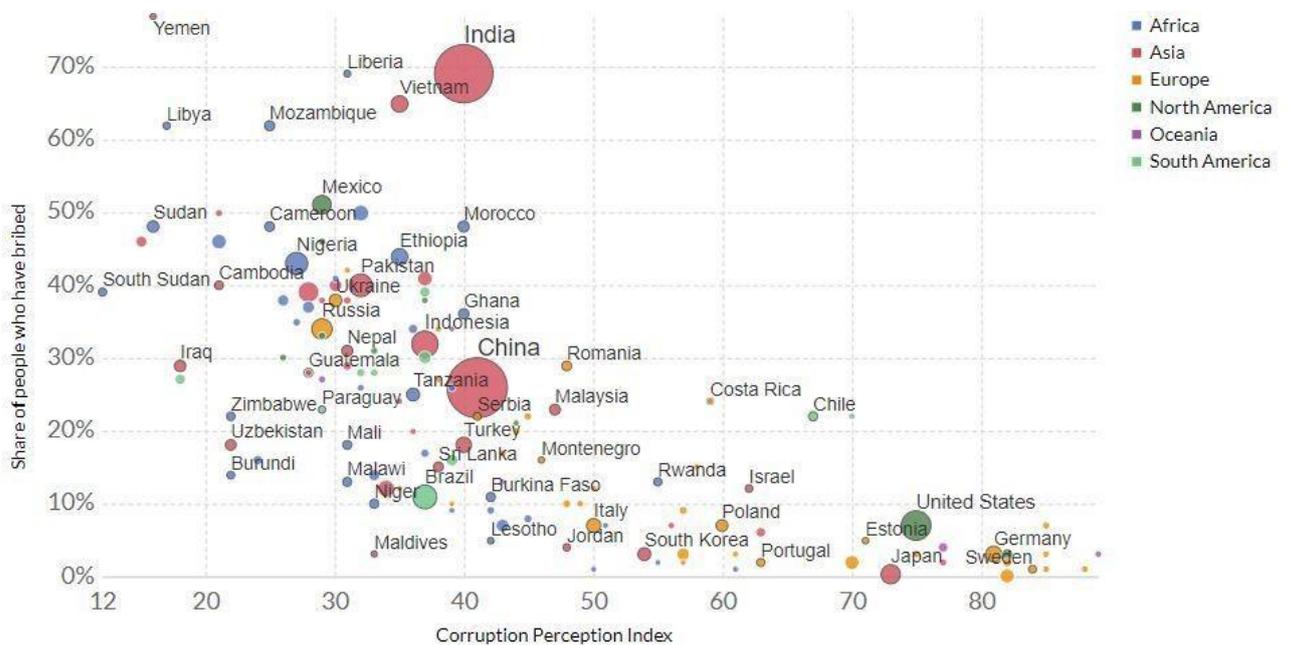
<sup>36</sup> SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. «Sáhara Sahel 2035: de la ecofrontera a las tres “tes”», en VV. AA., *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035* (monografía, n.º 134). CESEDEN, 2013.

<sup>37</sup> *Idem*.

Mundial<sup>38</sup>, el importe anual pagado en sobornos es de 1 billón de dólares. Ahora bien, nada menos que un 50 % de ese importe corresponde a 105 países que representan tan solo el 22 % del PIB mundial<sup>39</sup>. Muchos de estos países ven afectado hasta un 25 % de su PIB por la corrupción<sup>40</sup>. Se calcula además que esta supone un encarecimiento medio del 10 % en los negocios y hasta de un 25 % en los contratos públicos.

### Corruption Perception Index vs. Share of people who have bribed, 2017

The horizontal axis shows scores in the Corruption Perception Index (lower values reflect higher perceived corruption). The vertical axis shows the percentage of people who report having paid a bribe to access public services in the last year.



Source: Transparency International (2018), Transparency International - GCB (2017) CC BY

Figura 8. Índice de percepción de corrupción vs Sobornos.  
 Fuente: WEF [How bad is the global corruption problem? | World Economic Forum \(weforum.org\)](https://www.weforum.org)

Para no ensombrecer el panorama, las estimaciones anteriores no contabilizan aquellos factores consecuencia directa de la corrupción: la distribución desacertada de los recursos; el fomento de políticas y reglamentaciones equívocas e insensibles; la

<sup>38</sup> CLEANGOVBIZ. «The rationale for fighting corruption». OECD, 2014. Disponible en: <https://maritimecyprus.com/wp-content/uploads/2017/09/oecd-1.pdf>

<sup>39</sup> F. RUNDE, Daniel, MAGPILE, Jeremiah y HAMEED, Sadika. «The Costs of Corruption». Center for Strategic and International Studies, enero de 2014. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/costs-corruption>

<sup>40</sup> REED, Quentin y FONTANA, Alessandra. *Op. cit.*

reducción de los niveles de inversión; la reducción de la competitividad y la eficiencia; la reducción de los ingresos públicos destinados a bienes y servicios esenciales; el aumento del gasto público; la reducción de la productividad y el desaliento de la innovación; el aumento del costo de las transacciones comerciales, que actúa a modo de impuesto sobre la actividad de las empresas; la reducción de los niveles de crecimiento; la reducción de los niveles de empleo en el sector privado; la reducción del número de empleos de calidad en el sector público; el agravamiento de la pobreza y la desigualdad y la obstaculización de las reformas democráticas orientadas al mercado<sup>41</sup>.

Esto tiene, a su vez, un enorme impacto social. La instauración de una cultura de la corrupción conlleva la desmoralización de la población, la quiebra de la confianza en el Estado y la desafección civil, todo lo cual es un caldo de cultivo para las revoluciones y los conflictos armados.

Es más, algunos autores establecen una relación de covarianza entre el PIB, el Índice de Estados Fallidos y los índices de corrupción (ya sea el de Transparencia Internacional o el aportado por el Banco Mundial), que viene a coincidir con los mapas de riesgo político<sup>42</sup>.

No es ajeno tampoco a esta estrecha relación entre corrupción y riesgo sistémico el hecho de que, en muchos países en desarrollo, los altos niveles de corrupción estén asociados con un elevado gasto militar con respecto al PIB<sup>43,44</sup>. Al constituir la defensa un monopolio del Estado caracterizado por el secretismo y el gasto discrecional, no es de extrañar que grandes recursos financieros se deriven, vía corrupción, hacia altos funcionarios militares, estamento que se constituye a menudo en el grupo de poder dominante.

---

<sup>41</sup> SULLIVAN, John D. y SHKOLNIKOV, Aleksandr. «El costo de la corrupción», *Journal USA*. Departamento de Estado de los Estados Unidos, diciembre de 2006, pp. 16-18.

<sup>42</sup> AON. *2015 Political Risk Map*. Disponible en:

[http://www.iberglobal.com/files/2015/aon\\_political\\_risk.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2015/aon_political_risk.pdf)

<sup>43</sup> D'AGOSTINO, Giorgio, DUNNE, John P. y PIERONI, Luca. «Corruption, Military Spending and Growth», *Defence and Peace Economics*, vol. 23. 2012. Disponible en:

<http://carecon.org.uk/DPs/1103.pdf>

<sup>44</sup> GUPTA, Sanjeev, DE MELLO, Luiz y SHARAN, Raju. «Corruption and Military Spending». International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, febrero de 2000.

En definitiva, la sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en una situación de debilidad estructural. En casos extremos, ello puede conducir hasta al colapso del Estado.

No obstante, la correlación entre corrupción y daño económico, por ejemplo, no es absoluta. Existen países como China, con una elevada corrupción pero un alto crecimiento (cuya sostenibilidad, por otra parte, es cuestionada<sup>45</sup>), y otros que, habiendo contenido la corrupción, no logran despegar económicamente. Numerosos factores intervienen en el resultado final de la ecuación. De nuevo, el campo de estudio en este punto es muy amplio.

### **La lucha contra la corrupción**

El problema que plantea la lucha contra la corrupción es que, de partida, esta resulta irresoluble: tan solo se puede aspirar a degradarla, lo que implica aceptar un diferencial.

En cualquier caso, la respuesta que se le dé debe abarcar todo el espacio político disponible. Así pues, hay métodos que no dan buenos resultados: los programas de concienciación pública no vinculados a reformas, las reformas sin programas de concienciación pública, la falta de planteamientos a largo plazo, las recomendaciones no basadas en la recopilación de datos e investigaciones y los programas dirigidos por donantes que se perciben como tales. En suma, la falta de integridad en las actuaciones<sup>46</sup>.

Es imprescindible un enfoque integral. Tal necesidad se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. En concreto, los objetivos 16.3 (relativo al Estado de derecho y el acceso a la justicia), 16.4 (corrientes financieras y de armas ilícitas), 16.5 (corrupción y sobornos) y 16.6 (instituciones eficaces y transparentes)<sup>47</sup> inciden en todos los elementos apuntados en el presente trabajo.

---

<sup>45</sup> ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Op. cit.*, p.151.

<sup>46</sup> KETTLE, Donald F. «Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de Transparencia de la Función Pública y Ley de Libertad de Información», *Journal USA*. Departamento de Estado de los Estados Unidos, diciembre de 2006, pp. 13-15.

<sup>47</sup> ESTRATEGIA 2030. «Objetivo 16.Paz, justicia e instituciones sólidas». Disponible en: <https://estrategia2030.es/objetivo-16-paz-justicia-e-instituciones-solidas-2/>

Aunque no existe una aproximación del tipo «solución única» para la corrupción, para avanzar hay que definir unos indicadores eficaces<sup>48</sup>. Así lo han entendido organizaciones internacionales como la OCDE, que, con su iniciativa CleanGovBiz<sup>49</sup>, pretende apoyar a gobiernos, empresas y sociedad civil en la puesta en valor de la honestidad y la lucha contra la corrupción. CleanGovBiz trata de integrar y optimizar herramientas anticorrupción preexistentes, reforzar su implementación, mejorar la coordinación entre los intervinientes y monitorizar su progreso. Para ello, ofrece una «caja de herramientas» flexible, multipropósito y multidominio. Esta abarca precisamente las tres áreas mencionadas: prevención, corrección y detección/conocimiento<sup>50</sup>.

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

Empezando por el entorno administrativo, la lucha contra la corrupción trata de identificar y regular las prácticas desacertadas. Pero las instituciones, y más las democráticas, suelen ser reactivas antes que proactivas. Han de darse leyes que se cumplan y reglamentos acordes. La existencia de conjuntos normativos de moderada dimensión, claros, coherentes y no intrusivos hasta en los mínimos aspectos del proceder individual, respaldados por un sistema judicial efectivo, puede sustentar cambios culturales positivos en el medio y largo plazo, al desincentivar los comportamientos corruptos. En

---

<sup>48</sup> COBHAM, Alex y JANSKÝ, Petr.. *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford, febrero de 2020. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/340026445\\_Estimating\\_Illicit\\_Financial\\_Flows\\_A\\_Critical\\_Guide\\_to\\_the\\_Data\\_Methodologies\\_and\\_Findings](https://www.researchgate.net/publication/340026445_Estimating_Illicit_Financial_Flows_A_Critical_Guide_to_the_Data_Methodologies_and_Findings)

<sup>49</sup> OECD. «CleanGovBiz». Disponible en: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/about.htm>

<sup>50</sup> <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/>

el aspecto práctico, se precisaría la clasificación como delito de las actividades corruptas, lo que no sucede a veces ni en los países más avanzados.

Por supuesto, deben existir controles internos, así como también mecanismos para implementar las resoluciones de dichos controles. La crítica externa es asimismo muy necesaria, hacen falta una vigilancia independiente y la participación ciudadana en los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas. Tal es la base de la democracia: balances y contrapesos, se trata de asegurar que ninguna institución sea demasiado poderosa como para dominar los resortes del Estado y regular a su antojo la vida pública. El papel de organizaciones procedentes de la sociedad civil, nacional e internacional, como Transparencia Internacional, ha sido capital a efectos de concienciación y control. Sin embargo, el enfoque puramente normativo es insuficiente. Se requieren información y mecanismos para su intercambio y distribución. La transparencia en las decisiones se opone a la opacidad de la corrupción y rompe el círculo vicioso entre potenciales corruptos y corruptores permitiendo a la sociedad civil y a los operadores económicos conocer mejor los criterios de decisión. La publicidad permite la igualdad de oportunidades y el beneficio común.

Y es que «eliminar de raíz la impunidad modula automáticamente el comportamiento. Para ello no hace falta más personal y/o gasto. Solo transparencia». Y «la conciencia de poder estar bajo el escrutinio ajeno en cualquier momento (ahora o en el futuro) modula el comportamiento tanto o más que la presencia explícita de un vigilante o un código de conducta»<sup>51</sup>. Además, con la explosión de las redes sociales y la inmediatez informativa, ya no hay manera de sustraerse a este escrutinio intensivo y global; lo que debe hacerse es gestionarlo adecuadamente y de acuerdo a unas reglas equitativas y conocidas por todos los actores implicados.

Del mismo modo, la opacidad en las transacciones financieras y el secreto bancario, inaceptables en pleno siglo XXI, constituyen un freno para la erradicación de prácticas corruptas, agravado por la falta de conocimiento y la insuficiente supervisión (que no regulación) de los responsables políticos e incluso de los propios economistas,

---

<sup>51</sup> GONZÁLEZ DE LA RIVA, Simón. «Empresas de libros abiertos: ¿un sistema para luchar contra los malos comportamientos?», *Sintetia*. 23 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.sintetia.com/empresas-de-libros-abiertos/>

superados por la enorme expansión de las comunicaciones y la globalización de los flujos financieros.

En el mundo de la economía de la información<sup>52</sup> a menudo resulta imposible distinguir la entidad o entidades responsables de una operación, comprender los mecanismos de un determinado evento o las complejas interacciones existentes entre distintos instrumentos financieros. Tampoco suelen estar a nuestro alcance las motivaciones asociadas a muchos movimientos económicos y su correlación o no con prácticas corruptas. Dicha confusión se complica por la falta de transparencia de los mercados y el ocultamiento deliberado de los verdaderos ordenantes de las transacciones. Todas las iniciativas destinadas a eliminar esta opacidad constituyen pasos importantes en la lucha contra la corrupción. Deben, además, emprenderse de manera global y coordinada para que resulten efectivas.

También deben articularse adecuadamente las relaciones de influencia entre el poder político de los ciudadanos, las empresas y sus grupos de interés. Cuanto más poder y recursos económicos maneje un gobierno, mayores y más potentes recursos dedicará la sociedad a tratar de influenciarlo. En este sentido, disponer de mecanismos eficaces y transparentes como el lobismo anglosajón —y muy especialmente, el estadounidense—, aun con sus imperfecciones, permite canalizar de forma satisfactoria los muy variados intereses de millones de ciudadanos, implicados a fondo en asuntos públicos que les conciernen. Las alternativas son el nepotismo y la corrupción.

Desde el punto de vista social, la generalización de la corrupción individual puede hacer colapsar el sistema. Esta constituye una expresión de la falta de adecuación entre el marco institucional y cultural de la sociedad o, peor aún, de su falta de densidad y de su fragilidad. En este último caso, la corrupción sería un síntoma pero no el principal problema: su tratamiento requeriría de un esfuerzo pedagógico prolongado para fortalecer el entramado institucional y aun a la sociedad en su conjunto, que es donde se ubicaría el mal.

---

<sup>52</sup> HENDERSON, Hazel. «Re-defining Economic Growth and Re-shaping Globalization Towards Sustainability», International Conference on Concerted Strategies to Meet the Environment and Economic Challenges of the 21st Century. Club of Rome, Viena, 16-17 de abril de 2009, pp. 9-10. Disponible en: [http://www.hazelhenderson.com/editorials/redefining\\_economic\\_growth.html](http://www.hazelhenderson.com/editorials/redefining_economic_growth.html)

Se precisan referencias. Sirva el ejemplo del norte de Nigeria, donde los cristianos apoyaron el restablecimiento de la *sharia* como forma de disponer de una referencia de comportamiento, inexistente de otra manera.

Así, es necesaria una ejemplaridad persuasiva que promueva la reforma del estilo de vida y genere una nueva conciencia cívica. Y es que la ética representa un factor especialmente trascendente, ya que la lucha contra la corrupción implica una sanción legal (institucional) pero también moral (conductual). Mientras que la primera es siempre relevante, la segunda resulta muy efectiva para frenar la denominada «pequeña corrupción» —las llamadas corruptelas, distintas de la «gran corrupción», ubicada en el más alto nivel decisorio—, resultado de procesos de banalización.

Desde el punto de vista de la detección, la lucha contra la corrupción precisa de la investigación. Es necesario estudiar los costes de las políticas de lucha contra el fraude y de los controles necesarios. Según estima la OCDE, por cada dólar que se invierte en investigar la corrupción son perseguidos y controlados veinte. No obstante, a su vez, todos los años se desperdician millones de dólares en mecanismos de control y persecución ineficaces, descoordinados y meramente testimoniales.

Si bien es cierto que crear unidades especializadas en la lucha contra la corrupción resulta esencial, la eficiencia exige también aprovechar la labor de aquellos organismos de la Administración cuyo conocimiento directo de la actividad económica los hace idóneos para esta tarea, como las agencias tributarias, los bancos centrales o los organismos reguladores de mercados y competencia, sin olvidar a las organizaciones de inteligencia. La cooperación público-privada, la comunidad académica y el trabajo en red constituyen claves de este enfoque conjunto. No podemos tampoco olvidar, como destaca la OCDE, el papel de los medios de comunicación, crítico a la hora de alertar al público, promover la integridad y detectar e informar sobre la corrupción.

Los avances en la minería de datos<sup>53</sup> ofrecen un extenso campo. Gran cantidad de datos económico-financieros pueden ser procesados y analizados para identificar patrones de

---

<sup>53</sup> IENCO, Dominic A. «How We Can Use Data Mining to Fight Corruption», *Dataconomy*. 23 de enero de 2015. Disponible en: <http://dataconomy.com/how-we-can-use-data-mining-to-fight-corruption/>

actividad. Asimismo, empiezan a desarrollarse interesantes iniciativas para la aplicación de la inteligencia artificial (IA)<sup>54</sup>.

Precisamente, la capacidad de la IA para trabajar con grandes masa de datos hace posible detectar la corrupción donde antes era casi imposible. Además, los procedimientos asistidos por IA pueden sustituir a procesos antes propensos a la corrupción y hacer los sistemas más resilientes. No obstante, tales desarrollos conllevan la resolución de retos éticos relevantes, relacionados con la preocupación por la privacidad, los problemas de vigilancia y los posibles procesos opacos de toma de decisiones.

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

La impunidad es generalmente definida como la ausencia de castigo (*impunitas*), bien por falta de regulación, bien por ausencia de procedimientos y mecanismos de castigo, bien por la falta de un castigo específico para el caso considerado. Soberano es el que decide la excepción. La clave de la impunidad frecuentemente se sitúa en la gestión conceptual de las fronteras entre lo lícito y lo ilícito, entre lo nominal y lo real, entre el concepto y su expresión real. Dominar la frontera, ser capaz de gestionarla, es ser impune.

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

---

<sup>54</sup> AARVIK, Per. *Artificial Intelligence – a promising anti-corruption tool in development settings?* (U4 Report 2019:1). CMI / U4 Anti-Corruption Resource Centre. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/artificial-intelligence-a-promising-anti-corruption-tool-in-development-settings.pdf>

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

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

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

El crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico, articulado en forma de tráfico. Y existe una notable relación entre corrupción y criminalidad organizada, toda vez que para asegurar su persistencia esta última precisa parasitar las estructuras de la Administración y tender lazos con las élites políticas.

Para asegurar su capacidad de operación, los protagonistas de la violencia necesitan de asociados provenientes de estructuras legales. La criminalidad organizada aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial: se infiltra en sus estructuras para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en parte de la criminalidad garantizando la interconexión entre las actividades ilegales y las exigencias legales<sup>55</sup>. Dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros»<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> GAYRAUD, Jean Francois. *El G 9 de las mafias en el mundo*. Ediciones Urano, Barcelona, 2007, p. 257 y ss.

<sup>56</sup> RICKARDS, James. «Economics and Financial Attacks», Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009. 24 de marzo de 2009. Disponible en: [http://www.jhuapl.edu/urw\\_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf](http://www.jhuapl.edu/urw_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf)

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

El ciberespacio, el *global common* del siglo XXI, unido al efecto multiplicador de las nuevas tecnologías, excede las capacidades de los Estados, y además supone un reto regulatorio por el retraso de una normativa que tarda quince años en llegar cuando la tecnología se implementa en siete. Así, cabe destacar la ausencia o variedad de regulaciones relativas a las criptomonedas y a los grupos de interés entre las naciones, la existencia de transacciones anónimas/seudónimas entre pares en un universo digital totalmente fuera del alcance de cualquier país y el universo fuera de control de la web oscura (*darkweb*). El rastreo, la incautación y la confiscación de las criptomonedas plantean desafíos particulares a la comunidad policial y los fiscales<sup>57</sup>.

El tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, el contrabando y la falsificación son generadores de grandes flujos financieros de muy difícil seguimiento y cuantificación. Desde el final de la Guerra Fría hasta 2006, se estima que la economía ilícita ha crecido a un ritmo que duplica el de la economía legal<sup>58</sup>. Sus protagonistas han adquirido un peso más relevante, tanto en el ámbito económico-financiero como en el político, y constituyen «redes bien financiadas de individuos altamente dedicados»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> BLEY, Sebastian. «Economic Crimes and Corruption in Cyberspace». INTERPOL / UNDOC. Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/SpecialEvents/Economic\\_Crimes\\_and\\_Corruption\\_in\\_Cyberspace.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/SpecialEvents/Economic_Crimes_and_Corruption_in_Cyberspace.pdf)

<sup>58</sup> Dato citado por varios autores:

NAÍM, Moisés. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Anchor Books, Nueva York, octubre de 2006.

GILMAN, Neils. «*The Global Illicit Economy*.» Conferencia disponible en:

<http://video.google.com/videoplay?docid=3173247273890946684#>

<sup>59</sup> NAÍM, Moisés. «The Five Wars of Globalization», *Foreign Policy*, n.º 134. Enero/febrero de 2003, pp. 28-37.

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

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

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

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

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

Uno de los principales problemas que se plantea a la sociedad internacional es el provocado por los denominados «Estados fallidos», que permiten que se desarrollen actividades contrarias a derecho al resguardo del paraguas de la soberanía y la no injerencia. Consecuentemente, estos pueden acabar por exportar la inestabilidad al conjunto de su región al constituirse en un santuario que ampara a las organizaciones criminales frente a terceros. Se trata de una soberanía que, pese a ser inexistente o ficticia, el derecho internacional —y el nacional también— obliga a aceptar, con lo que se constituye en un freno material y legal. Cabe reseñar, además, que existen distintos grados de fragilidad. Esta es resultado de la convergencia de problemas que, además, se retroalimentan. Y en no pocas ocasiones su factor común es la corrupción. La expresión máxima de dicha fragilidad son los Estados fallidos.

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

Si se admite que la clave del problema es mayoritariamente regional, la respuesta debe estar a la altura. En palabras de Kofi Annan en su prólogo a la Convención de Palermo:

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

Y es que las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento: actúan como

una suerte de «Estados cautivos» que sirven de base para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado<sup>60</sup>.

Un ejemplo paradigmático de lo dicho es el Sahel. Merece la pena referir que esta zona no es solo una sucesión de Estados fallidos, sino un territorio desarticulado pero coherente en su diversidad, donde el Estado es parte del problema por su debilidad y también parte de la solución por su necesidad de fortalecimiento como única opción válida para superar la coyuntura regional. En este sentido, podríamos entender el Sahel como el territorio fallido más extenso del mundo.

La región tiene problemas endémicos de corrupción acordes con la debilidad de sus Estados. Así, Níger ocupa la posición número 124 en los Índices de Transparencia Internacional, Nigeria la 154, Mauritania la 140, Mali la 136, Chad la 164, Sudán la 164, Sudán del Sur la 180 y Burkina Faso la 178. Salvo Sudán y Burkina Faso, el resto de los países han empeorado sus posiciones en los últimos años<sup>61</sup>.

Lo importante de los pequeños tráficos que caracterizan la región es que banalizan el incumplimiento de la ley y van introduciendo a quienes participan en la cultura del delito. La concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

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

Cabe reseñar que la irrupción de la pandemia del COVID, tras un parón inicial, ha desencadenado nuevas dinámicas de tráfico o acelerado las preexistentes: envíos cada vez mayores de drogas ilícitas, un incremento en el uso de rutas terrestres y marítimas

---

<sup>60</sup> VV. AA. *La era de la globalización: Estados bajo presión*. Fundación FRIDE, 2008, p. 12.

<sup>61</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Corruption Perceptions Index. Disponible en: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

para el tráfico, un mayor uso de aviones privados para el tráfico de drogas y un aumento de los métodos sin contacto para entregar las drogas a consumidores finales<sup>62</sup>.

La ruta de tráfico de cocaína entre América del Sur y Europa, la segunda más importante del mundo, está cambiando. Las cadenas de suministro, antaño dominadas por unos pocos grupos delictivos organizados, están experimentando cambios a raíz de la implicación de muchas más bandas. Gran parte de la cocaína que entraba en Europa solía importarse por cauces bien establecidos, en particular por grupos delictivos organizados italianos y mediante alianzas entre grupos colombianos y españoles. Sin embargo, en la actualidad las organizaciones procedentes de los Balcanes están cada vez más implicadas en el tráfico y el suministro, y algunas de ellas se abastecen de cocaína directamente en las zonas productoras de la región de los Andes, prescindiendo de los intermediarios<sup>63</sup>.

Asimismo, la web oscura está adquiriendo un protagonismo creciente. Los mercados de droga en la *dark web* surgieron hace menos de dos décadas, pero los más grandes alcanzan ya un valor de al menos 315 millones de dólares en ventas anuales. Aunque tal cantidad es solo una fracción de las ventas totales de drogas, la tendencia va en aumento, ya que se han cuadruplicado entre 2011 y 2017 y entre mediados de 2017 y 2020<sup>64</sup>.

La rápida innovación tecnológica, combinada con la agilidad y adaptabilidad de quienes utilizan las nuevas plataformas para vender medicamentos y otras sustancias, puede dar paso a un mercado globalizado en el que todas las drogas estén más disponibles y accesibles en cualquier lugar. Esto, a su vez, podría desencadenar cambios acelerados en los patrones de consumo y tener implicaciones para la salud pública<sup>65</sup>.

Todo lo apuntado ejemplifica de manera palmaria la conectividad global del fenómeno. Áreas del planeta muy distantes entre sí acaban relacionándose a través de *hubs* regionales y mercados cada vez más sofisticados donde el imperio de la ley es casi inexistente y la distribución de tráfico ilícitos forma parte del sustrato del sistema y actúa de motor de la corrupción, tanto en los países de origen como de destino. El

---

<sup>62</sup> UNDOC. *Informe mundial sobre las drogas 2021*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

<sup>63</sup> *Idem*

<sup>64</sup> *Idem*

<sup>65</sup> *Idem*.

reconocimiento de este fenómeno ha impulsado, como se ha visto, una mayor coordinación internacional.

Por ejemplo, la aprobación en Estados Unidos de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero en 1977 se debió a que quedó acreditado que cuatrocientas empresas estadounidenses habían hecho pagos a políticos y funcionarios extranjeros por más de 300 millones de dólares<sup>66</sup>. Si antes resultaba posible en algunos países incluso desgravar los sobornos realizados a funcionarios de otro Estado —Australia, Bélgica, Alemania, Francia, Suiza, Holanda, entre otros—, ahora esto es impensable.

A mayor abundamiento, no solo se ha llegado a acuerdos multinacionales de investigación, de establecimiento conjunto de sanciones y de prevención de la corrupción en el sector público, sino que se han establecido mecanismos de seguimiento a nivel regional. Mención especial merece la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que entró en vigor en diciembre de 2005. No obstante, queda mucho camino por recorrer.

A pesar de que los varios convenios y convenciones de las Naciones Unidas para la lucha contra la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo han sentado importantes bases normativas, todavía demasiados Estados permanecen al margen y no todos los países que los ratifican adoptan medidas internas de aplicación. La ONU es un eficaz legislador, pero poco dotado para la implementación y con una limitada capacidad para obligar a ello.

La ONU es, sobre todo, un órgano de concertación política, no operativa ni táctica. Su actuación es legitimadora y favorece la creación de una cultura común, ya que ha contribuido a fijar un lenguaje y a estandarizar el significado de las palabras, posibilitando con ello el entendimiento, lo que favorece la adecuación al cuerpo legal de cada país y la generación de procedimientos y principios de acción. Esto, a su vez, provoca una nueva expansión de la normativa, pues se requiere la generación de protocolos adicionales. Esta es precisamente la retroalimentación positiva que se persigue en el ámbito internacional: del marco global al regional y de este al local, que a su vez genera

---

<sup>66</sup> UROFSKY, Philip. «La promoción de la transparencia internacional mundial», en Journal USA Diciembre de 2006. Departamento de Estado de los Estados Unidos. p. 19.

nuevas necesidades de coordinación e integración, con lo que se ejerce presión sobre el entorno internacional para que mejore sus mecanismos de interacción política.

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

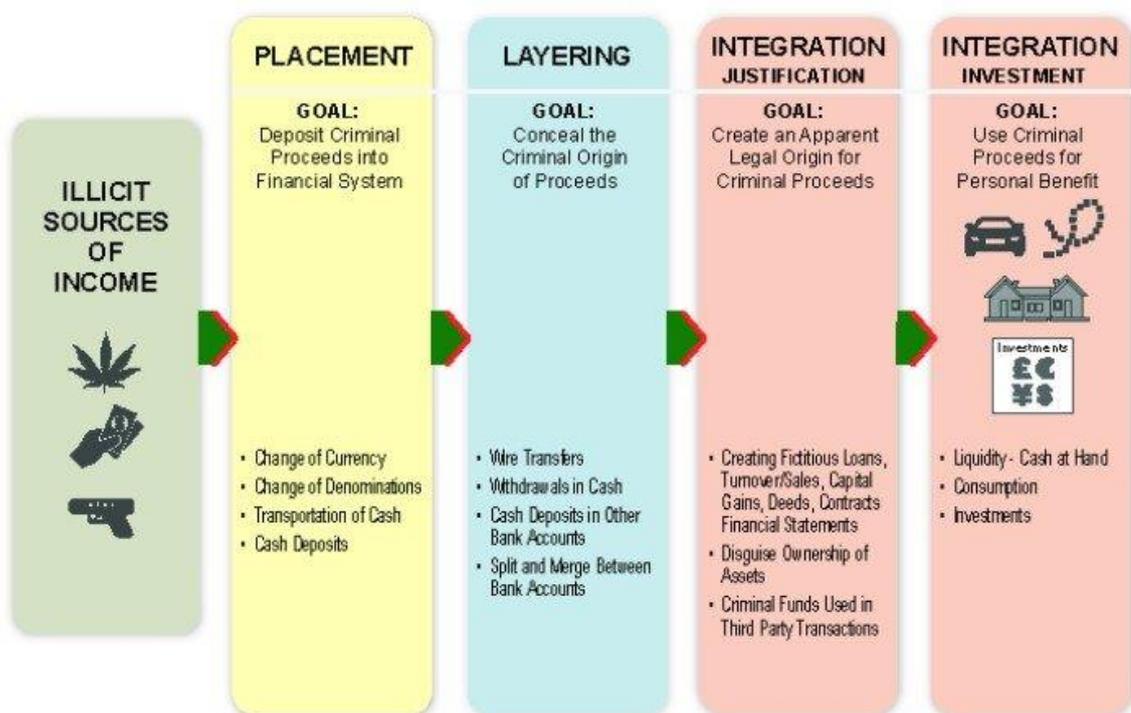


Figura 9. El proceso del lavado de dinero.

Fuente: OECD

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) evalúa el cumplimiento de las recomendaciones en vigor y establece un sistema de sanciones, prestando asistencia técnica a los países para la creación de unidades de inteligencia financiera<sup>67</sup>.

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

A nivel global, el G-8 y el G-20 también se han pronunciado sobre esta cuestión y han urgido a reforzar los controles antitráfico y anti evasión fiscal, han fomentado la transparencia y el intercambio de información y han identificado como aspecto clave la mejora de la gobernanza. El Banco Mundial y el FMI, por su parte, intervienen en la lucha contra la corrupción a través de la condicionalidad en las concesiones de préstamos, el asesoramiento político, el seguimiento y la investigación económicos. Finalmente, como hemos descrito en apartados anteriores, organizaciones como la OCDE desarrollan iniciativas específicas para la prevención y lucha contra la corrupción, así como para la construcción de capacidades institucionales. No podemos olvidar tampoco la labor de la Interpol y su programa global para la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos<sup>68</sup>.

Todo ello no impide la existencia de problemas para la interpretación de los conceptos a nivel regional/internacional. Otra dificultad añadida y relevante es la dispersión y fragmentación de las actuaciones de la ONU y del resto de los organismos, fruto de las numerosas agencias implicadas. Se hace necesaria una mejor coordinación global con

---

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> INTERPOL. Disponible en: <http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Corruption/Corruption>

el fin de evitar la existencia de iniciativas redundantes o contrapuestas y el despilfarro de medios materiales y personales, así como el no aprovechamiento de valiosas fuentes de información, dispersas en bases de datos heterogéneas y no relacionadas. Todo estas debilidades son explotadas con rapidez y efectividad por unas redes ilícitas ágiles, motivadas y dotadas de ingentes recursos.

## Conclusiones

La corrupción es un fenómeno complejo y diverso, consecuencia de las vulnerabilidades y contradicciones de unas sociedades igualmente diversas y complejas. Sus causas son variadas y resultan difíciles de deslindar, toda vez que mantienen relaciones cruzadas que se retroalimentan configurando un conjunto poliédrico, que no pocas veces forma parte de los cimientos mismos de la sociedad.

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

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

Este problema precisa de un enfoque integral. Es imprescindible el mantenimiento de un Estado con una arquitectura institucional robusta y operativa, pero para ello es necesaria una sociedad igualmente tupida y vigilante. Los Estados fuertes son producto de sociedades igualmente fuertes, su relación es biunívoca.

La existencia de una comunidad internacional reafirma los elementos comunes y las responsabilidades compartidas. No obstante, esta idea es contradictoria a causa de los diversos niveles de integración alcanzados por países y mercados y la falta de un marco normativo e institucional equivalente. Se debe aceptar un cierto retraso del derecho

frente a los sucesos que trata de controlar; el derecho no ha podido seguir el paso de la globalización mínimamente. Fortalecer el Estado no es incrementar su tamaño, sino su eficacia. Y fortalecer al Estado es fortalecer a la sociedad a la que este sirve y que conforma el eje real de su valor.

Es más, a veces se ha tratado de reaccionar acumulando normas sobre normas, creando un cuerpo normativo mastodóntico, gravoso, rígido e ineficiente. Este problema se multiplica a la hora articular una acción coordinada a nivel internacional.

Como expresa Susan Rose-Ackerman: «La corrupción generalizada es un síntoma, no la enfermedad en sí misma. Eliminar la corrupción no tiene sentido si el resultado es un gobierno rígido que no da respuestas, autocrático. En su lugar las estrategias anticorrupción deben perseguir la eficiencia y equidad gubernamental, así como la eficiencia del sector privado»<sup>69</sup>.

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

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

Ello exige integrar y simplificar las numerosas iniciativas existentes contra la corrupción y el crimen organizado, delimitando responsabilidades, eliminando redundancias, asegurando su efectividad y poniendo medios en común. Se trata de globalizar información, recursos y programas, aprovechando el paraguas normativo preexistente

---

<sup>69</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. «The Political Economy of Corruption», en VV. AA. , *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, p. 46. Disponible en: [http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/12/2iie2334.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf)

en el marco de las Naciones Unidas, así como la existencia a nivel internacional de un lenguaje común y de espacios para utilizarlo.

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

El fortalecimiento institucional debe emprenderse desde dentro, toda vez que las soluciones, por más que sus principios inspiradores sean universales, han de adaptarse al marco cultural e institucional en el que han de implementarse. Se precisan tiempo, pedagogía y realismo. Y deben implicarse los propios nacionales, como forma de empoderamiento y apoyo al desarrollo de una auténtica ciudadanía. La ejemplaridad resulta, en este punto, esencial.

El factor que muchas veces impide que la corrupción aislada se convierta en sistémica es la determinación de gobernantes y líderes sociales para que no ocurra<sup>70</sup>. Por esta misma razón, la sanción contra la corrupción de alto nivel debe ser más severa y efectiva que la aplicada contra las pequeñas corruptelas. Es imprescindible que las actitudes no ejemplares no se conviertan en modelos que contribuyen al cuestionamiento del conjunto de la Administración; el ejemplo se difunde en sentido descendente.

Además, nos hallamos en el siglo de la información. El poder de influencia de internet y de las redes sociales otorga un valor crítico a la imagen y reputación de los dirigentes y líderes. La labor de la sociedad civil y de los medios de comunicación sigue siendo un pilar fundamental.

Debemos incidir en la imposibilidad material de eliminar la corrupción. Es más, tratar de erradicarla completamente sería demasiado costoso, ineficiente y podría conducir a situaciones inaceptables de restricción de libertades y derechos. Debemos aspirar, por tanto, a alcanzar niveles de integridad y honestidad aceptables que eviten que dicha

---

<sup>70</sup> KHAN, Feisal. «Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World», *American Review of Political Economy*, vol. 6, n.º 2. Diciembre de 2008, p. 35.

corrupción evolucione a sistémica, la verdadera causa de la debilidad estructural y una amenaza para la seguridad de los Estados. Ello contribuiría, a su vez, a reducir las pequeñas corruptelas y generaría un robusto círculo virtuoso. En este último reside la clave.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Sebastián Puig Soler*