



La lucha contra la corrupción política. Hong Kong un modelo de buenas prácticas

Isabel Victoria Lucena Cid*

Recibido: 07/09/2016 / Aprobado: 04/11/2016

Resumen. La finalidad de este trabajo es presentar un ejemplo de buenas prácticas en la lucha contra la corrupción pública impulsada por la Comisión Independiente de Hong Kong. Para ello, se ha investigado en la estrategia que desarrolla la Comisión para combatir la corrupción basada en la disuasión, a través del fortalecimiento legislativo y la investigación, la prevención y la educación. Aunque la primera estrategia es importante, aún lo es más la prevención y la educación. Uno de sus objetivos que persigue esta Comisión es cambiar la percepción de la ciudadanía de que los sobornos y comisiones ilegales son algo normal de la vida cotidiana. Creemos que los resultados obtenidos por esta organización independiente en su lucha contra la corrupción desde 1974, representan un ejemplo a tener en cuenta a la hora de ofrecer soluciones y propuestas claras extrapolables a nuestra situación actual.

Palabras clave: Corrupción, control público, prevención, educación, buenas prácticas.

The fight against political corruption. Hong Kong a good practice model

Abstract. The purpose of this paper is to present an example of good practice in the fight against public corruption driven by the Independent Commission of Hong Kong. To this end, we have investigated the strategy developed by the Commission to combat corruption based on deterrence through the strengthening legislative and research, prevention and education. While the first strategy is important, it is even more relevant prevention and education. One of the objectives of this Commission is to change the perception of citizens that bribes and kickbacks are a normal part of everyday life. We believe that the results obtained by this independent organization in its fight against corruption since 1974, represent an example to take into account to offer solutions our situation.

Keywords: Corruption, public control, prevention, education, good practices.

Sumario. 1. Introducción. 2. Corrupción: Un concepto problemático. 3. Malestar ante la corrupción en España. 4. Hong Kong: Modelo de buenas prácticas en la lucha contra la corrupción. 4.1. El estado de la cuestión antes de 1974. 4.2. La Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC). 4.3. Modelo y estrategia de la ICAC. 4.4. Los factores del éxito de la ICAC. 4.4.1. Independencia. 4.4.2. Estrategia a largo plazo. 4.4.3. Asignación de recursos adecuados. 4.4.4. Apoyo político y ciudadano. 4.5. Logros y desafíos del futuro de la ICAC. 5. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Lucena Cid, I. V., «La lucha contra la corrupción política. Hong Kong un modelo de buenas prácticas», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-2, 171-194.

* Universidad Pablo de Olavide
miluccid@upo.es

1. Introducción

El historiador romano Cayo Cornelio Tácito escribió en el siglo I AC que «Cuanto más corrupto es el Estado, más numerosas son las leyes» (Cayo Cornelio Tácito, 1794). Hay cierta verdad en esta observación si tenemos en cuenta que, generalmente, los Estados luchan contra la corrupción introduciendo todo tipo de regulaciones antes que abordarla a través de medidas que ayuden a erradicarla, no solo de la práctica cotidiana sino del imaginario colectivo donde pervive como un mal estructural e inevitable.

La corrupción representa una disfunción severa institucional, convirtiéndose en uno de los fenómenos que más impacto suscita en la opinión pública y que más información genera en la actualidad española, agravado por la elevada percepción de impunidad (Villoria, y Jiménez, 2012: 144)¹. Los múltiples escándalos que salen a la luz cada día provocan la consecuente indignación, preocupación y desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a aquellos que la representan en las instituciones públicas, sean estas de ámbito nacional, autonómico o local. ¿Cuáles son los mecanismos institucionales y mentales que hacen posible la corrupción? ¿Qué motivos impulsan a los políticos, a los empleados públicos y empresas a incurrir y aceptar la corrupción? ¿Son las leyes o el fortalecimiento del sistema judicial las únicas alternativas de lucha contra la corrupción?

El objetivo de este trabajo no es proporcionar respuestas a todas las cuestiones que sobre este fenómeno han surgido durante los últimos años en nuestro país, nos dedicaremos, en cambio, a presentar un modelo de buenas prácticas llevado a cabo por la Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC en inglés). La estrategia de actuación de esta Comisión se sustenta en tres pilares: el fortalecimiento de las leyes a través de la investigación, la prevención y la educación. Creemos que esta experiencia de lucha contra la corrupción representa un ejemplo que podría inspirar una reflexión y planificación estratégica para abordar la corrupción en España.

En las siguientes páginas hemos abordado, brevemente, la dificultad de consensuar un concepto unisémico de corrupción. En segundo lugar, hemos repasado algunos datos que muestran el índice de percepción y la preocupación de la ciudadanía por la corrupción en España. Seguidamente, en tercer lugar, describimos el modelo de lucha contra la corrupción en Hong Kong. En este apartado nos hemos dedicado a detallar los antecedentes de la corrupción endémica en Hong Kong, la creación de la ICAC, su estructura, sus estrategias, sus éxitos y desafíos en la lucha contra la corrupción. Concluimos este trabajo, discutiendo las implicaciones que tiene la corrupción en España y sugiriendo la necesidad de combatir este fenómeno a través de una estrategia coordinada, coherente y complementaria que abarque a todas las instituciones, agencias especializadas y a toda la sociedad.

¹ Villoria (2013) señala que la atención mediática ayuda a incrementar las percepciones de corrupción creando un efecto de “echo chamber”, por virtud del cual las historias más mediáticas sobre la corrupción son repetidas una y otra vez, llevando a reforzar creencias e insensibilizando a la gente sobre el nivel real de la corrupción, sobre todo cuando las condenas son escasas y la percepción de impunidad es elevada”.

2. Corrupción: Un concepto problemático

Uno de los problemas más significativos y que se encuentra en la base de toda lucha contra la corrupción está relacionado con la falta de acuerdo sobre el concepto de corrupción. Este hecho se ha puesto de relieve en las últimas semanas durante el proceso de negociación de un pacto para el apoyo de la candidatura para formar gobierno en España. Para la Real Academia de la Lengua Española, el término corrupción (del lat. *Corruptio*), se define como:

- i. Acción y efecto de corromper o corromperse, (depravar, echar a perder, sobornar a alguien, pervertir, dañar).
- ii. Alteración o vicio en un libro o escrito.
- iii. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales.
- iv. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Aunque estas definiciones parecen que describen bien los comportamientos corruptos, sobre todo, la última acepción, no existe unanimidad a la hora de entender y explicar la corrupción. En algunos casos se entiende como un acto subjetivo, que descansa en la mirada de quién juzgue un acto. En otros casos, nos encontramos con el mero tratamiento legalista, según el cual un acto, o la omisión del mismo, es corrupto solo y solo si se encuentra tipificado en las normas jurídicas. En todo caso, además de entenderse la corrupción como el uso del poder público para obtener un beneficio particular, la corrupción constituye una ruptura no solo de la ley sino de los estándares de la conducta moral (Friedrich, 2009: 15). A esto se refería Lord Acton en su famosa cita “el poder corrompe y el poder absoluto, absolutamente”. Acton se centra en la depravación moral a la que el poder puede inducir en los seres humanos. A lo largo de la historia, autores como Platón, Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo, Rousseau, Bacon, Montesquieu, Bentham, etc., han abordado la cuestión de la corrupción desde el punto de vista moral, ideológico, jurídico, político, etc. La recidiva a lo largo de los siglos sobre esta cuestión se debe a que la corrupción, aún si poder entenderse como una degeneración global, sí representa una forma de patología política (Friedrich, 2009: 21). La dificultad para convenir una noción unívoca de corrupción genera cierta confusión como se puede observar a través de estos dos ejemplos: el primero, lo encontramos en el instrumento de Naciones Unidas de lucha contra la corrupción, describiéndolo como ‘the only legally binding universal anti-corruption instrument’. Es reseñable que los ponentes encargados de elaborar el documento de la Convención contra la Corrupción de Naciones Unidas (UNCAC), no fuesen capaces de ponerse de acuerdo sobre el concepto de corrupción y quedase reducido a un mero enunciado del instrumento de lucha contra la misma. El otro ejemplo lo encontramos en la organización no gubernamental Transparency International (TI), quien maneja distintos conceptos. En relación con una de sus principales herramientas, el informe anual sobre Corruption Perceptions Index (CPI), utiliza una de las más comunes definiciones sobre la corrupción ‘el abuso de la posición pública para beneficio propio’, similar a la acepción que utiliza el Banco Mundial. No obstante, en otros casos, Transparencia Internacional define la corrupción como el “abuso del poder para obtener un beneficio particular”. La principal diferencia entre ambas descripciones es que la primera requiere de un fun-

cionario o servidor público, mientras que la segunda es mucho más amplia y abarca a los altos ejecutivos de las grandes corporaciones, sobre todo, del sector privado. En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2012, TI suprimió la definición de referencia a la corrupción; en el de 2013 lo describió como ‘medidas de percepción de corrupción en el sector público’. En opinión de Holmes, este tratamiento de la corrupción genera más confusión que precisión (Holmes, 2015).

En el esfuerzo por encontrar una definición ajustada al fenómeno de la corrupción autores como Villoria (2013: 33) lo concibe como “la expresión más grave de las fallas o deficiencias éticas en el ejercicio de la acción de gobernar y servir los intereses generales”. Corrupción, pues, entendida “como abuso de poder en el sector público para beneficio privado, sea directo o indirecto”, esto es, que genera un beneficio directo o indirecto para el corrupto y corruptor, que implica el incumplimiento de normas jurídicas o normas éticas, y donde el actor corrupto siempre pone por delante el interés privado sobre el interés general por el que ha de velar en el ejercicio del poder, mayor o menor, que se le ha confiado (Villoria, 2014: 133).

Junto a las prácticas corruptas, tipificadas y reconocidas por la mayoría de los ciudadanos en nuestros días, encontramos incumplimientos éticos que no caerían dentro de la noción de corrupción, al menos si aplicamos el concepto más restrictivo del mismo y que serían: la falta de diligencia en el trabajo, la irresponsabilidad y en general todas aquellas conductas que son ejemplo de una actuación éticamente incorrecta en el ejercicio de la función pública, etc., actitudes que deterioran, no solo la imagen de los empleados públicos de cualquier nivel, sino el buen y eficiente servicio debido a la ciudadanía.

Dicho todo lo anterior y a pesar de las dificultades para establecer un concepto claro de corrupción que abarque las distintas dimensiones del fenómeno, sí es posible ofrecer algunos criterios para identificar si una acción u omisión es susceptible de ser definida como corrupción. Aunque Holmes considera que difícilmente podremos encontrar un acuerdo universal sobre el concepto de corrupción, si existen indicadores que nos permiten detectarla en el ámbito público (Holmes, 2015: 17).

Cuadro 1. Criterios para detectar conductas corruptas

- Actos u omisiones cometidos por empleados públicos o altos cargos, elegidos o designados.
- Actos u omisiones cometidos por aquellos que ostentan autoridad o poder en el proceso de toma de decisiones, aplicación de la ley o representación en los órganos del estado
- Actos u omisiones cuya finalidad es el interés propio o el de las organizaciones a las que pertenecen (por ejemplo, el partido político) o en ambos casos, y esos intereses van en contra de los intereses del estado y la sociedad.
- Actos u omisiones realizados de manera clandestina, siendo consciente de que la conducta es ilegal o podría considerarse ilícita. No comprueba si está dentro de la ley en caso de dudas.
- Actos u omisiones de los altos cargos, empleados públicos, etc., que son percibidas como corruptas por un alto porcentaje de la población.

A juicio de Holmes, estos criterios u otros que se consideren oportunos, nos ayudaría a detectar si una acción o una omisión es constitutiva de un caso de corrupción, más allá de si partimos de una concepción amplia o restrictiva de lo que entendemos por corrupción.

3. Malestar ante la corrupción en España

Aunque no se podría decir que el fenómeno de la corrupción en España es nuevo, en los últimos años se ha manifestado de manera exacerbada provocando una erosión importante en la confianza de los ciudadanos. Cada nuevo escándalo y el conocimiento detallado del proceder de los corruptos ha generado un malestar generalizado en la sociedad española. Los síntomas de descontento, indignación, hartazgo, desconfianza, etc., se ponen de manifiesto en las distintas encuestas e investigaciones sobre la cuestión. Entre ellos, nos fijamos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International y las encuestas del CIS.

La puntuación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto).

Tabla 1. Índice de percepción de la corrupción en España

PAIS	2015/posición	2014/posición	2013/posición	2012/posición
España	58/ (36 de 167)	60/(37 de 173)	59/ (40 de 175)	65/ (30 de 175)

Fuente: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

Según el Informe de la Comisión Europea sobre la corrupción en España, los ciudadanos (Comisión Europea, 2012):

Percepción: Ciudadanos que creen que la corrupción es un problema extendido en el país:

- España: 95% UE: 76%
- Sobornos: Ciudadanos que afirman que alguna vez les han pedido o ha esperado un soborno:
 - España: 2% UE: 4%
- Aceptar Regalos: Ciudadanos que creen que es aceptable ofrecer un regalo para conseguir algo de la administración:
 - España: 16% UE: 23%

Por otro lado, la encuesta del CIS muestra un alto porcentaje de preocupación por la ciudadanía, ocupando el segundo lugar en las encuestas realizadas desde 2012-2016.

Tabla 2. Encuesta del CIS

PREOCUPACIÓN DE LA CIUDADANÍA					
	Junio 2016	Enero 2015	Enero 2014	Enero 2013	Enero 2012
PARO	76,4	79,4	78,5	81,1	83,3
CORRUPCIÓN Y FRAUDE	44,9	55,5	39,5	38,9	53,7
ÍNDOLE ECONÓMICO	25,1,2	24,5	30,5	38,9	53,7
POLITICOS EN GENERAL	21,1	21,8	26,9	30,3	17,8

Fuente: CIS. En: http://www.cis.es/opencms/-archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

Lamentablemente, en nuestra opinión, la vía judicial es la más habitual para combatir la corrupción en España. En la actualidad existen numerosas causas abiertas en la jurisdicción penal, desde las más mediáticas hasta las que están siguiendo un proceso judicial más discreto. Según la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2015 (2014), se presentaron en la Fiscalía un total de 557 denuncias. Durante el año 2014 la Fiscalía Especial anticorrupción ha intervenido en 340 causas penales de los distintos Juzgados y Tribunales, frente a los 312 del anterior año. Los tribunales contenciosos-administrativos y civiles admiten a trámite numerosas causas por incumplimiento de la normativa de incompatibilidades y conflictos de intereses, etc. Y existe también una corrupción que no es sancionable jurídicamente pero que es contraria a la ética del servidor público. Estos casos se resuelven a través de expedientes disciplinarios, apercibimiento, despido, dimisiones forzadas, etc. La medición del índice de corrupción en un país a través de estas encuestas de opinión y percepción, se centran fundamentalmente en la percepción que el encuestado tenga del fenómeno, no obstante no se le proporciona previamente de un concepto de corrupción, por lo que, inevitablemente, la respuesta siempre será subjetiva y estará determinada por el impacto mediático que los escándalos de corrupción tienen en los encuestados.

Como se desprende de los datos aportados, en los últimos cuatro años la percepción y preocupación sobre la corrupción se ha elevado significativamente. Esta preocupación se centra, fundamentalmente, en la corrupción política. De acuerdo con Villoria (2014: 153), “los ciudadanos perciben que los actores administrativos y judiciales son menos corruptos que los políticos, y la base de ello está en su selección meritocrática y las garantías de imparcialidad existentes, por lo que mantener e, incluso, reforzar la profesionalidad en la Administración es la clave para evitar caer en la corrupción sistémica, de ahí la necesidad de acabar con la libre designación y crear cuerpos de directivos profesionales”. No es así en relación con la clase política, en cuyo caso “los ciudadanos perciben, (...) a los partidos políticos como la institución más corrupta de España” (Villoria, 2014: 153). En los últimos años hemos pasado de una percepción *blanca de la corrupción*, en la que la tolerancia ante estas conductas era muy laxa y aceptada socialmente, a una *visión negra de la corrupción* en la que existe un consenso generalizado sobre la necesidad de perseguir y sancionar en todos los casos la corrupción (Heidenheimer, 2004 y 2009).

En este contexto es inevitable preguntarse: ¿Se puede erradicar la corrupción? ¿Es un problema sistémico? ¿Se puede prevenir y fomentar un comportamiento

ético en las instituciones del estado, en los gobiernos? ¿Qué estrategias habría que desarrollar? Muchos autores consideran que si no se cambia el sistema no servirán de nada las medidas parciales que se adopten, en nuestro caso, además de los sistemas habría que cambiar a las personas promoviendo su integridad ante los riesgos de caer en la corrupción. Las propuestas que se recogen en diversos documentos de organizaciones especializadas, partidos políticos y asociaciones españolas sugieren que habría que:

- Reformar las administraciones.
- Modificar los modelos de financiación.
- Crear mecanismos eficientes de control de la corrupción.
- Garantizar la honestidad de los miembros de los partidos políticos.
- Examinar buenas prácticas en la lucha contra la corrupción.

En las siguientes páginas nos centraremos en presentar un modelo estratégico que se ha revelado como un instrumento eficaz para combatir la corrupción.

4. Hong Kong: Modelo de buenas prácticas en lucha contra la corrupción

La historia de Hong Kong siempre ha estado acompañada de la corrupción y, a su vez, siempre ha existido algún mecanismo para combatirla; no obstante, la resolución firme para erradicarla de su sociedad tuvo su inicio en el año 1973 ante la protesta de la ciudadanía y la falta de legitimidad de los funcionarios, de los cargos públicos y del gobierno. Los escándalos anteriores y previos a esa fecha propiciaron la intervención gubernamental adoptando medidas enérgicas para combatir la corrupción.

4.1. El estado de la cuestión antes de 1974

La corrupción endémica en Hong Kong tiene su origen en el siglo XIX. Desde la fundación de la ciudad había sido una práctica generalizada en todos extractos sociales y en los órganos de gobierno. La primera ley contra la corrupción fue la *Misdemeanous Punishment Ordinance*, de 1898. Se trataba de un instrumento sancionador en el caso de delitos menores y no sirvió de mucho para acabar con las prácticas corruptas generalizadas. Tras la colonización de la ciudad en 1941 por Japón y posteriormente, tras la II Guerra Mundial, por el gobierno británico, la situación se agravó de tal manera que se aprobó una ley con mayor contenido jurídico, la *Prevention of Corruption Ordinance* (POCO). Años más tarde, en 1956, se creó un Comité asesor con la finalidad de identificar aquellos departamentos gubernamentales más susceptibles de cometer delitos de corrupción y proponer medidas legislativas o modificaciones de las leyes vigentes en esta materia para fortalecer el sistema punitivo contra la corrupción.

La excesiva burocratización de los sucesivos gobiernos de la colonia favorecía el soborno del ciudadano común con el objeto de que los empleados públicos no entorpecieran sus actividades cotidianas, lo que propició la creación verdaderas redes criminales. El incremento de la población, pasando de 840.500 habitantes en 1931 a

cuatro millones aproximadamente en 1971, perpetuaron las prácticas corruptas elevándolas exponencialmente. Los funcionarios buscaban afanosamente nuevos «pagos de oportunidad», sobre todo en áreas que estaban bajo monopolio del Estado (asignación de viviendas de interés social, por ejemplo) y en la aplicación de normas (en los proyectos de construcción del sector público). En ese año, 1971, una nueva ley, la *Prevention of Bribery Ordinance* (POBO) sustituiría al POCO. La diferencia entre ambas normativas es que el POBO disponía un tratamiento mucho más exhaustivo contra las prácticas corruptas y, por otro lado, se le concedía a la policía mayor poder para investigarla (Hui Wing-Chi, 2014: 242).

A pesar de todos estos esfuerzos legislativos, la corrupción se expandía a todos los sectores: económicos, gubernamentales, policiales, etc. Blair-Kerr comparaba la corrupción entre los años 50 y 60 con un autobús y decía: algunos cogen el autobús, otros corren a su lado y muy pocos se ponen frente a él. Coger el autobús significaba tácitamente aceptar la corrupción, si rechazabas subir al autobús, esto es, rehusar recibir sobornos, significaba correr al lado del autobús, en cuyo caso el sujeto en cuestión se convertía en un “outsider”, lo que le impediría promocionar en su carrera. Por último, y lo más difícil para Blair-Kerr (1973), aquellos que se ponían frente al autobús, denunciando la corrupción.

Si bien es verdad que los ciudadanos en general no estaban de acuerdo con tener que pagar sobornos, lo hacían para poder superar los obstáculos administrativos ante cualquier gestión. Sabían que si denunciaban a un funcionario público sufrirían el subsiguiente castigo y represalias, con lo cual permanecía sumiso ante los abusos de los empleados públicos y con ello se mantenía el *statu quo*. La penetración de la corrupción en todos los estamentos sociales y en los más altos niveles del gobierno, estaba garantizada.

El mayor obstáculo en el combate contra corrupción era de tipo estructural: “el organismo encargado de luchar contra la misma, la policía, se consideraba la más corrupto de las instituciones gubernamentales”. Esta corrupción policial solía adoptar la forma de “corrupción colegiada”, con la finalidad de extorsionar a cambio de abstenerse de cumplir con los deberes impuestos por su cargo. En este pacto fraudulento y lucrativo los “sindicatos (del crimen) se enriquecieron protegiendo regularmente los negocios ilegales y acosando al ciudadano común” (Manion, 1996: 4).

El detonante para que se estableciesen definitivas y fuertes medidas de lucha contra la corrupción se debió al caso Godber. Peter Godber era un alto cargo de la policía de Hong Kong cuyas prácticas corruptas se habían consolidado a través de una amplia red de subalternos que fomentaban y mantenían una “corrupción policial colegiada”.

A inicios de 1973 se demostró que Godber había derivado más de 4 millones de dólares (de Hong Kong) a cuentas en el extranjero. Ante la denuncia del caso por las autoridades, el Fiscal General encargado le dio una semana a Godber para explicar o justificar la procedencia de ese dinero. No solo no dio ninguna explicación, sino que “huyó de Hong Kong instalándose en Londres con su fortuna intacta y a salvo de la extradición (el suyo era un delito inexistente en la legislación británica)”. Este caso alcanzó una gran relevancia mediática convirtiendo a Godber en un “símbolo de la corrupción policial y de la impotencia gubernamental o, lo que es peor, de la complacencia del gobierno” (Manion, 1996: 7).

4.2. *La Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC)*

El caso Godber no solo provocó numerosas protestas, sino que deterioró mucho más la débil legitimidad del gobierno nombrado por Gran Bretaña. Esta circunstancia agravaba la situación en la colonia. Lo que resultaba indignante a la sociedad, además de la impunidad y la desidia de las autoridades, fue que se “puso en evidencia la corrupción existente entre los policías de más alto rango encargados de defender y hacer cumplir las leyes —el ciudadano común no se sorprendía ya ante ninguna noticia de corrupción policial—, sino más bien que un funcionario británico de alto rango pudiera cometer un delito penal grave en Hong Kong y disfrutar de su riqueza ilícita en Gran Bretaña, a salvo bajo la protección de la legislación inglesa” (Manion, 1993: 8).

Cuestionado por la opinión pública, el gobernador de Hong Kong reaccionó ante el escándalo Godber comprometiéndose firmemente con la lucha contra la corrupción. En primer lugar, reconoció públicamente la corrupción endémica que padecía Hong Kong. En segundo lugar, admitió que la lucha eficaz contra la corrupción requería la cooperación activa de toda la sociedad. En este sentido, entendía que había que cambiar las bases estructurales que regían la lucha anticorrupción y la primera medida que implementó fue la retirada de las competencias en esta materia a las fuerzas policiales. Y en tercer lugar, impulsó la creación de la ICAC, cuyo estatus administrativo era singular, solo rendiría cuentas al gobernador y su responsable sería nombrado por él. Este régimen particular establecía que los puestos de la ICAC estarían sometidos a concurso y estarían mejor remunerados que el de los empleados de otras agencias administrativas. En relación con el personal también se disponía que ningún empleado que hubiese trabajado en la ICAC sería transferido a otra área bajo el mando de un funcionario de mayor nivel que hubiese sido objeto de investigaciones.

La ICAC, por lo tanto, es una agencia estatutaria especializada en materia de anti-corrupción y comprometida en combatirla hasta su erradicación a través de tres medidas estratégicas: la investigación y el fortalecimiento de la ley, la prevención y la educación. Su constitución está recogida en el artículo 57 de la Basic Law of the Hong Kong Special Administration Region. Funciona como una organización independiente en términos facultativos, estructural, en materia de personal y de financiación. Las facultades de la ICAC se encuentran recogidas en la *Independent Commission Against Corruption Ordinance (ICACO)*, cuyo objetivo esencial es hacer cumplir otras leyes anticorrupción como la MK, POBO, además de la Elections (Illegal Conduct) Ordinance (ECICO)².

En términos organizativos, como veíamos anteriormente, la ICAC está dirigida por un Comisionado designado directamente por el jefe del ejecutivo de Hong Kong. La comisión desarrolla su misión contra la corrupción a través de tres órganos, cada uno de ellos apoyados por un área administrativa (Hui Wing Chi, 2013).

- (i) *El Departamento de Operaciones*. Este órgano es el responsable de recibir, analizar e investigar los informes y denuncias que les llega sobre posibles delitos de corrupción bajo las leyes vigentes, la ICACO, el POBO y la ECICO.

² Para más información sobre ICACO, POBO y ECICO ver Bilingual Law Information System (www.legislation.gov.hk/eng/home.htm).

La ICAC disfruta de amplios poderes para investigar tanto al gobierno, altos cargos, empleados públicos como a las empresas del sector privado. La ICACO establece las directrices a seguir en su investigación, los procedimientos y le concede a la ICAC la capacidad de arrestar, detener, etc. Tiene, además, conferido todos los poderes de la POBO pudiendo hacer usos de ellos solo en la investigación de los delitos contemplados en esa ley. Los poderes especiales del ICAC en materia de investigación alcanzan el acceso a cuentas bancarias, a documentos privados y aquellos relacionados con empresas, a la retirada del pasaporte, a restringir la libre disposición de los bienes, etc. Todo ello, con el objeto de evitar que la persona o personas sospechosas intenten huir de Hong Kong o puedan destruir pruebas que impidan su procesamiento judicial.

- (ii) *El Departamento de Prevención de la Comisión.* Este departamento se encarga de minimizar las posibilidades para que se pueda cometer delitos de corrupción. En cumplimiento de este mandato, examinan las prácticas y procedimientos dentro de los departamentos estatales, identificando lagunas y haciendo recomendaciones para reforzar o modificar los métodos de trabajo y así reducir las oportunidades de incurrir en alguna actividad que favorezca la corrupción. También entra dentro de sus funciones aconsejar a las empresas del sector privado para que se minimicen los riesgos de corrupción en el seno de sus organizaciones.

Junto a estas competencias, este departamento colabora con el ejecutivo y el legislativo en las primeras fases de las decisiones políticas e iniciativas normativas contra la corrupción.

- (iii) *El Departamento de relaciones con la Comunidad.* Este departamento es el responsable de desarrollar programas educativos para la población y busca promover el apoyo de la ciudadanía en las actividades de la ICAC. El trabajo que lleva a cabo este departamento está enfocado a dos ámbitos:
 - a) Promoción del contacto “*face to face*” con distintos segmentos de la población y elaboración e impartición de programas educativos en materia de prevención de corrupción.
 - b) Difusión de mensajes anti-corrupción a través de los medios de comunicación.

Cada año, el Departamento de Prevención y el de Relaciones con la Comunidad se reúnen con directores del sector empresarial, estudiantes, empleados públicos y miembros de la sociedad civil para informarles sobre los costes devastadores que tiene para la población la corrupción en términos económicos, institucional y democráticos. Explican los mecanismos legales vigentes en materia anti-corrupción, los casos de corrupción y sus sanciones, así como otras consecuencias de la corrupción. Estos programas formativos ayudan a la gente a desarrollar actitudes contra la corrupción. El Departamento de Relaciones con la Comunidad cuenta con siete oficinas regionales lo que les permite acercarse a las comunidades locales y sirven, a su vez, como un punto de referencia para presentar quejas y consultas sobre la corrupción.

En términos de estrategia, los tres frentes son igualmente importantes, pero la ICAC dedica más del 70% de sus recursos al Departamento de Operaciones. Las razones son que cualquier lucha exitosa contra la corrupción debe empezar con la

aplicación eficaz de las leyes, para demostrar a la población la determinación del gobierno en su lucha para erradicar la corrupción. Se considera que sin hechos que evidencien el compromiso del gobierno en este campo, la ciudadanía desconfiaría de los informes de resultados sobre la corrupción.

Desde el inicio de su andadura, la ICAC ha trabajado en materia de prevención para alcanzar la tolerancia cero de la corrupción. Su mensaje amenazaba con graves sanciones y prometía una sociedad mucho más ética en el futuro: “Do not dare to be corrupt (or we will prosecute you); do not attempt to be corrupt (or we will prevent you); and do not want to be corrupt (because your personal morality should preclude that possibility)”³.

4.3. *Modelo y estrategia de la ICAC*⁴

El modelo de Hong Kong demuestra que no existe una solución única para acabar con la corrupción, sino que es necesario una reflexión profunda y un plan estratégico integral para combatirla. Esto es lo que defiende Tony Kwok-wai, ex miembro de la Comisión Independiente de lucha contra la Corrupción, quién durante años ha impartido múltiples conferencias y talleres en diferentes países explicando la experiencia de Hong Kong y ofreciendo herramientas para elaborar planes estratégicos que ayuden a combatir la corrupción.

Para Kwok-Wai, en primer lugar, se deberían examinar los factores que pueden afectar a la lucha contra la corrupción con objeto de detectar los principales problemas que aquejan al país. En esta línea, plantea algunas cuestiones, con la finalidad de realizar un ejercicio que permita diagnosticar e identificar dónde se encuentran las deficiencias en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, habría que centrarse en examinar el funcionamiento de aquellas instituciones o agencias estatales encargadas de la lucha contra la corrupción para evaluar su efectividad. En tercer lugar, para Kwok Man-Wai, tras haber explorado adecuadamente el contexto externo e interno, no debería ser difícil delimitar los principales obstáculos y lagunas para formular una estrategia eficaz de lucha contra la corrupción. Para ayudar en este propósito enumera algunas de las cuestiones más comunes en algunos países con altos índices de corrupción. Finalmente, una vez identificados los problemas, habría que diseñar una estrategia integral de lucha contra la corrupción y posteriormente plasmar esta estrategia en un plan de actuación para su implementación. El proceso a seguir para diseñar una estrategia de lucha eficaz contra la corrupción (Kwok Man-Wai, 2006).

³ Helen C.P. Yu, fue la primera responsable del Departamento de Relaciones con la Comunidad de la ICAC desde 1975 a 1980.

⁴ Esta parte reproduce uno de los talleres impartidos en 2006 por Tony Kwok-Wai titulado “Formulating an effective anti-corruption strategy. The experience of Hong Kong”, Resources Material Series, 69, 196-201. KwokMan-Wai, es ex Comisionado Adjunto y director de operaciones de la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC), Hong Kong.

Cuadro 2. Estrategia anti-corrupción

HACIA UNA ESTRATEGIA ANTI -CORRUPCIÓN				
PASO 1. Análisis externo.	1. Contexto político <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay voluntad política para luchar contra la corrupción? • ¿Existen interferencias políticas en la investigación de la corrupción? • ¿Existe apoyo legislativo y ejecutivo en la lucha contra la corrupción? • ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el gobierno? 	2. Contexto económico <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe relación entre el nivel de pobreza en el país y la corrupción? • ¿Son los sueldos de los empleados y cargos públicos adecuados y equiparables con el sector empresarial? • ¿Está dispuesto el gobierno a proporcionar financiación suficiente en su presupuesto para la lucha contra la corrupción? • ¿Es muy frecuente la corrupción en el sector empresarial? 	3. Contexto social <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la actitud de la ciudadanía hacia la corrupción? • ¿Está la ciudadanía dispuesta a denunciar la corrupción? • ¿Cuál es la percepción pública sobre las medidas del gobierno en lucha contra la corrupción? • ¿Existe educación ética en la escuela, centros de secundarias y en las universidades? • ¿Ayudan los medios de comunicación a luchar contra la corrupción? 	4. Contexto legal <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la legislación contra la corrupción adecuada y eficaz? • ¿Existe un equilibrio proporcionado entre la aplicación efectiva de la legislación y los derechos humanos? ¿Se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva y la presunción de inocencia?
PASO 2. Análisis interno	1. El sistema <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el sistema eficiente? • ¿Existe un mecanismo de revisión para obtener los resultados sobre las decisiones aplicadas? • ¿Hay suficientes directrices para el personal? • ¿Existe una regla estricta de confidencialidad para proteger la integridad de la investigación de la corrupción? 	2. E personal <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe una adecuada gestión de los recursos humanos, es decir, selección, reconocimiento, promoción, etc.? ¿Se enfatiza en la integridad personal y la profesionalidad? • ¿Existe un sistema interno de seguimiento para asegurar la integridad personal? 	3. Habilidades y estructura <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe suficiente formación y actualización para asegurar la profesionalidad de personal? • ¿Existe un servicio de soporte profesional adecuado? • ¿Está la estructura basada en objetivos prioritarios en la lucha contra la corrupción? • ¿Está la estructura basada en la profesionalidad y la integridad personal? • ¿Asegura la estructura la responsabilidad de supervisión? 	4. Estrategia y Valores <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un plan estratégico de lucha contra la corrupción? • ¿Está la lucha contra la corrupción basada en un enfoque reactivo o proactivo? • ¿Existe una estrategia clara en la formulación de alianzas con organismos externos en lucha contra la corrupción? • ¿Existe una estrategia para tratar con los medios de comunicación? • ¿Existe un buen ejemplo de liderazgo? • ¿Cuenta el personal con directrices claras para luchar contra la corrupción? • ¿Existe un código de ético para el personal? • ¿Existe un sistema de recompensa y sanción justo y proporcionado?

Cuadro 3. Estrategia anti-corrupción

HACIA UNA ESTRATEGIA ANTI -CORRUPCIÓN		
PASO 3. Identificar principales problemas	1. Principales Problemas <ul style="list-style-type: none"> • Carencia o insuficiencia de políticas de lucha contra la corrupción. • Falta de independencia en la investigación sobre los casos de corrupción. Las investigaciones están a menudo sujetas a interferencia política. • La Ley es inadecuada o ineficaz en relación con la corrupción. • Los recursos para a lucha contra la corrupción son insuficientes. • Existe una apatía por parte de la ciudadanía ante la corrupción. • Baja remuneración de los servidores públicos. • La impunidad ante la corrupción en las administraciones públicas se ve una burla al poder judicial. • Las agencias que luchan contra la corrupción son ineficaces por falta de profesionalización y directrices claras y determinación. • Ausencia de una estratégica clara para la lucha contra la corrupción. • Falta de ayuda internacional en lucha contra delitos de corrupción extraterritoriales. 	
PASO 4. Formulación de estrategia y planes de actuación	Diseñar una estrategia integral de lucha contra la corrupción y posteriormente plasmar esta estrategia en un plan de acción para su implementación.	

4.4. Los factores del éxito de la ICAC

El modelo y la estrategia de lucha contra la corrupción de Hong Kong se han expuestos como ejemplo de buenas prácticas ante otros países. Algunos de ellos intentaron implantar este modelo creando agencias especializadas similares a la ICAC. No obstante, parece ser que no ha funcionado eficazmente en otros lugares. El éxito de la ICAC se debe a cuatro principios esenciales: su independencia, una estrategia global y a largo plazo, recursos adecuados y el apoyo de la ciudadanía (Hui Wing Chi, 2013: 251).

4.4.1. Independencia

El gobierno de Hong Kong ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones la firme voluntad política y su compromiso para poner todos los medios necesarios para erradicar la corrupción. Este hecho ha favorecido que la ICAC sea un organismo verdaderamente independiente. La lucha contra la corrupción solo puede ser eficaz si existen órganos independientes y libres de interferencias indebidas, ya que generalmente están involucradas cuestiones políticamente sensibles que pueden afectar al gobierno y a las instituciones del estado.

La ICAC está definida por la ley (ICACO) como una organización independiente bajo la dirección de un Comisionado cuya imparcialidad y libertad ante presiones oficiales y otras influencias, estaría totalmente garantizada. Esta independencia ejecutiva representa una manifestación evidente de la resolución del gobierno para combatir la corrupción.

4.4.2. Estrategia a largo plazo

Como hemos puesto de relieve en varias partes de este trabajo, una lucha eficaz contra la corrupción requiere de una buena estrategia, coordinada, integral y a largo plazo. En Hong Kong, esta estrategia consta de un marco jurídico eficaz, un triple enfoque (investigación, prevención y educación) y un robusto sistema de control. A continuación detallamos los principales ejes sobre los que se apoya la estrategia de la ICAC:

(i) Un marco jurídico eficaz

Debe existir un marco jurídico bien definido, garantista y eficaz que fomente el cumplimiento de la ley. Contar con un sistema judicial reforzado con recursos humanos y materiales es vital para asegurar el éxito en la aplicación de la ley.

Como avanzábamos anteriormente, Hong Kong cuenta con una legislación para hacer frente a la corrupción. El POBO es la principal ley que regula la corrupción. Este texto jurídico se divide en cinco partes: Parte I (secciones 1-2) se ocupa de las disposiciones de interpretación; Parte II (secciones 3-12) delitos; Parte III (secciones 13-18) investigación; Parte IV (secciones 19-26) pruebas; y parte V (secciones 28-35) disposiciones varias. La ECICO contiene siete partes: parte I (secciones 1-5) disposiciones preliminares; Parte II (secciones 6-21) tipificación de conductas corruptas; Parte III (secciones 22-28) conducta ilegal; Parte IV (artículos 29, 32) procesos judiciales; Parte V (secciones 33-35) publicidad electoral; Parte VI (secciones 37-41) elecciones; y parte VIII (secciones 42-49) disposiciones varias.

El ICAC es responsable de hacer cumplir el POBO y ECICO y tiene poder para investigar las prácticas corruptas tipificadas en ambas leyes. Una vez concluidas las investigaciones da traslado al Ministerio de Justicia donde se decide, una vez presentados los resultados de la investigación, si debe abrirse un proceso judicial.

La legislación también prevé que la ICAC pueda hacer uso de su autoridad para formar a la población, analizar los procedimientos y prácticas desarrolladas en el sector público y asesorar sobre los cambios que son necesarios para prevenir la corrupción.

(ii) Tres frentes de lucha contra la corrupción

En opinión de Hui Wing Chi la ICAC no podría ganar la batalla en su lucha contra la corrupción, castigando solo a los corruptos, también deben mejorar los procesos y sistemas burocráticos y lograr cambios fundamentales en las actitudes de la ciudadanía hacia la corrupción. Desde 1974, este triple enfoque ha contribuido a frenar la corrupción porque tiene la capacidad de disuadir a través de la aplicación de la ley, reduce oportunidades para la corrupción debido a la racionalización de los procedimientos y la gestión de procesos para prevenir la corrupción y, finalmente, porque permite cambiar las actitudes de la población hacia la corrupción a través de la educación. La combinación de estos tres elementos es esencial para luchar contra la corrupción (De Speville, 1999). Una de las claves del éxito en Hong Kong es que estos tres aspectos funcionan de manera coordinada.

- a) Aplicación de la ley: Las detenciones y el procesamiento judicial proporciona un fuerte elemento de disuasión contra la corrupción, dejando sin efecto la sensación pública de impunidad.

- b) **Prevención:** La estrategia de prevención de la corrupción tiene como objetivo reducir las oportunidades de corrupción a través de las siguientes medidas:
- Mejorar el control del sistema.
 - Promover la integridad personal.
 - Simplificar los procedimientos administrativos.
 - Asegurar el control y la supervisión.
 - Asegurar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.
 - Promover un código de conducta ético del personal.
- c) **Educación:** La educación tiene como finalidad concienciar a los empleados sobre las consecuencias demoledoras de la corrupción para toda la población. La ICAC cuenta con una amplia experiencia en estrategias de educación, con el fin de conseguir el apoyo de toda la ciudadanía. Esta estrategia incluye:
- Publicidad en los medios de comunicación a través de comunicados de prensa, conferencias de prensa y entrevistas, así como la realización de Series en TV basada en casos exitosos.
 - Educación enfocada a los medios - uso de los medios de comunicación comerciales para animar a la población a denunciar la corrupción, promover el conocimiento público de los males de la corrupción y la necesidad de una sociedad justa y equitativa, como mecanismo de disuasión a los corruptos.
 - Programa de educación ética en las escuelas, desde preescolar hasta la universidad.
 - Establecer un Club de ICAC con miembros voluntarios para colaborar en materia de educación.
 - Prevención a través de conferencias, seminarios sobre ética y deontología en los sectores empresariales y públicos, difundiendo las mejores prácticas de lucha contra la corrupción.
 - En colaboración con el sector empresarial y la sociedad civil, se ha creado un Centro de Desarrollo Ético para la promoción de un código ético personal.
 - Exposiciones, ferias, televisión.
 - Publicidad y difusión en sitios web relacionados con la educación de la juventud, redes sociales, etc.

(iii) Mecanismos de control

Dado el poder que tiene el Departamento de Operaciones para el desarrollo de sus investigaciones, existe un elaborado sistema de control y equilibrio para prevenir que se realice un mal uso de las facultades que tiene conferida. Para ello, se cuenta con un Comité de Supervisión de las Operaciones. Este Comité examina cada informe sobre el caso de corrupción en cuestión y la investigación llevada a cabo, así mismo analiza si las denuncias están adecuadamente atendidas siguiendo los procedimientos establecido para ello. Este Comité emite un informe anual que se debate en el parlamento, garantizando así los principios de rendición de cuentas y transparencia pública. Además, es un Comité ante el cual cualquier ciudadano puede inter-

poner una queja contra el ICAC o sus funcionarios, lo que permitirá una investigación independiente.

Para asegurar que no se comenten abusos en el ejercicio de sus atribuciones, la ICAC está sujeta a un severo escrutinio a través de:

- a) El jefe del Ejecutivo y el Consejo Ejecutivo: La ICAC depende directamente del Ejecutivo y el Comisionado debe elevar informes al Consejo Ejecutivo sobre cuestiones políticas de especial relevancia.
- b) El Consejo Legislativo: Este Consejo tiene la potestad de conferir o revocar los poderes de la ICAC. El Comisionado de la ICAC debe responder ante el Consejo sobre su financiación y funcionamiento.
- c) El Poder Judicial: La ICAC está obligada a atender las recomendaciones de los tribunales, así como llevar a cabo revisiones de los procedimientos operativos para evitar uso indebido del poder que tiene atribuido.
- d) Comisiones: Hay cuatro comités consultivos compuesto por ciudadanos relevantes de diferentes sectores de la sociedad y designados por el ejecutivo. La Comisión Consultiva informa sobre temas y políticas de toda la Comisión. El Comité de Supervisión de Operaciones actúa como *perro guardián* en la ICAC. El Comité de Prevención de la corrupción supervisa el trabajo en la mejora de las prácticas y procedimientos para reducir al mínimo los posibles riesgos de sucumbir a la corrupción. Por último, el Comité Asesor informa sobre las medidas para fomentar el apoyo de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y para desarrollar programas educativos que conciencien a la población.
- e) El Comité Independiente de quejas contra la ICAC: Este Comité supervisa y revisa todas las denuncias contra el ICAC o su personal. En todos los casos se abrirá una investigación independiente sobre las denuncias presentadas.
- f) Los medios de comunicación: La ICAC está sujeta a un severo escrutinio público a través de los medios de comunicación.
- g) Auditoría Interna: Como ya hemos mencionado, existe una unidad de vigilancia interna para investigar todas las denuncias de corrupción y supuestos delitos relacionados con el personal ICAC (Hui Wing Chi, 2013: 254).

(iv) La lucha contra la corrupción tanto en el sector público como en el privado

La ICAC pone igual énfasis en la corrupción del sector público como en el privado. La corrupción en el sector privado puede causar tanto daño a la sociedad, si no más que la corrupción en el sector público. Como se ha puesto de manifiesto, tras la grave crisis financiera de 2008, la corrupción en las instituciones financieras puede causar la inestabilidad del mercado con consecuencias imprevisibles; la corrupción en el sector de la construcción puede generar perjuicios graves a su vez para la ciudadanía, etc. Una lucha efectiva contra la corrupción en el sector privado puede verse, a su vez, como una medida de garantía y seguridad para la inversión extranjera.

4.4.3. Asignación de recursos adecuados

Es admitido por todos que el combate contra la corrupción es una tarea difícil, ya que en muchos casos los corruptos son personas bien formadas y bien informadas y

se mueven en ámbitos cercanos al poder. Para llevar a cabo una investigación rigurosa, la ICAC garantiza una alta cualificación de su personal. El Departamento de Operaciones cuenta con numerosos investigadores profesionales, expertos en inteligencia, en informática, contabilidad, en derecho, etc. Un equipo multidisciplinar que desarrolla su trabajo de manera coordinada. El Departamento de Prevención de la Corrupción cuenta con expertos en gestión técnica y en el Departamento de Relaciones con la Comunidad trabajan expertos en educación ética y en relaciones públicas. Además de profesionalidad, todo el personal de ICAC debe mantener un alto nivel de integridad y poseer una pasión y un sentido de su misión en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, la lucha contra la corrupción es una batalla prolongada y consume muchos recursos, humanos, de medios y económicos, por ello, una agencia de las características de la ICAC debe disfrutar de suficientes fondos y personal. En los últimos años, la ICAC ha gestionado un presupuesto anual ligeramente superior a US\$ 100 millones. Con una población total de alrededor de 7 millones de personas, esto se traduce en unos US\$ 15 per cápita y representa el 0,3% de todo el presupuesto del gobierno de Hong Kong o el 0.05% del producto bruto interno (PIB), (Hui Wing Chi, 2013: 255). Una suma muy superior a la que se dedica en otras partes del mundo a la lucha contra la corrupción.

En la actualidad, la ICAC cuenta con un número aproximado de 1.300 profesionales y ofrece un programa de formación integral y de alta calidad a sus agentes para que adquieran conocimientos y habilidades relacionadas con el trabajo que van a desempeñar. Cursos relacionados con la educación y prevención de la corrupción; cuestiones jurídicas; habilidades en medios de comunicación y difusión. Los agentes del Departamento de Operaciones reciben formación en técnicas de investigación, entrevistas, etc. Cuentan, además, con un programa de formación continua y de actualización para fortalecer sus capacidades. Estos programas incluyen cursos de liderazgo, gestión estratégica y de situaciones de crisis, formulación de políticas y medios de comunicación, etc. También asisten a cursos ofertados por instituciones académicas locales o extranjeras.

4.4.4. Apoyo político y ciudadano

Lo que la experiencia en la lucha para erradicar la corrupción en cualquier parte del mundo nos enseña es que no puede luchar contra ella desde un solo organismo o agencia. Cada miembro de la sociedad, en cada institución, ya sea pública o privada, tiene un papel que desempeñar. Y la ICAC teniendo constancia de esto, fomenta la colaboración para movilizar a todos los sectores de la sociedad en su esfuerzo de lucha. Los socios estratégicos claves de la ICAC incluyen:

- a) Todas las administraciones públicas y el gobierno.
- b) El sector empresarial.
- c) Colegios profesionales.
- d) La sociedad civil, ONG y asociaciones ciudadanas.
- e) Sistema educativo.
- f) Medios de comunicación.
- g) Redes internacionales de lucha contra la corrupción.

La necesidad de la cooperación, el apoyo y la confianza de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción es de suma importancia. Sin embargo, la transformación de las actitudes ante la corrupción es un proceso lento y laborioso. Si se quiere conseguir la tolerancia cero de la corrupción no se puede prescindir de la ciudadanía, es el mayor activo para acabar con ella.

4.5. Logros y desafíos de futuro de la ICAC

Durante más de cuarenta años la ICAC ha demostrado que la corrupción ha podido ser eficazmente controlada en Hong Kong a pesar de los cambios que se han producido, tanto a nivel interno como externo, debido esencialmente a la reunificación con China y las transformaciones en el resto del mundo. Hui Wing-Chi (2013: 242) hace un repaso de los logros de la ICAC en la lucha contra la corrupción desde el inicio hasta nuestros días.

- i. *La corrupción está bajo control.* La ICAC ha contribuido durante las últimas cuatro décadas a que Hong Kong sea una sociedad libre de corrupción. La situación actual continúa bajo control y sin que se aprecien signos de deterioro significativo. De acuerdo con la encuesta anual de 2013 de la ICAC⁵, el 65,1% de los encuestados considera la corrupción como algo excepcional, y el 74,8% de los encuestados espera una menor incidencia de la corrupción en los próximos años.
- ii. *Cultura de tolerancia cero de la corrupción.* La ICAC ha logrado transformar la percepción y actitud de la población hacia la corrupción. La ciudadanía no tolera la corrupción como forma de vida y apoya la lucha contra ella. Como se desprende de la encuesta antes mencionada, la mayoría, un (82,7%), de la población encuestada considera la corrupción totalmente inaceptable, el 80,6%, indica que denunciaría cualquier caso de corrupción si tuviese conocimiento de un acto de esa naturaleza, el 97,7% de los encuestados considera que la estrategia de lucha contra la corrupción es muy efectiva y cerca del 100%, (95,3%) afirma que la ICAC merece su apoyo. Como pone de relieve Manion (1996: 14), el “cambio cultural fue determinante. Los funcionarios corruptos no solo eran susceptibles de ser descubiertos y sancionados, sino que tampoco podían contar ya con el ciudadano común como reticente – pero silencioso y pasivo – cómplice”.
- iii. *Un sector público limpio.* Hong Kong disfruta de un servicio público limpio. En 1974, tras el primer año de vida de la ICAC, el 86% de la corrupción operaba en los departamentos gubernamentales. En 2013 esa cifra se ha reducido sustancialmente al 30%. También en 1974, el 45% de las denuncias por corrupción estaban relacionadas con las fuerzas policiales, en 2013 la cifra ha bajado al 9%⁶. Este logro se debe, según Hui Wing Chi, a la continua vigilancia y control de los investigadores y el Departamento de Operaciones de

⁵ ICAC, Executive Summary of the ICAC Annual Survey (2013) (unpublished manuscript), http://www.icac.org.hk/en/useful_information/sd/sd/index.html

⁶ ICAC, ICAC ANNUAL REPORT (1974). En: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/p/icacar/index.html e ICAC ANNUAL REPORT (2013). En: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/p/icacar/index.html.

la ICAC. Los empleados de todas las administraciones públicas están sometidos a un código de conducta y sistemas de control sobre sus declaraciones de rentas e intereses privados para evitar que entren en conflicto con sus deberes como empleados públicos.

- iv. *Control del sector privado.* Al inicio de la andadura de la ICAC, el sector empresarial se resistió a que la comisión se entrometiese en sus negocios. Después de muchos años, a través de la educación y la difusión, en la actualidad la ICAC ha firmado acuerdos con diversas cámaras de comercio, colegios profesionales, etc., y organiza conferencias, talleres, cursos y proyectos conjuntos para promover práctica éticas en el ámbito empresarial. Este sector privado es consciente de los peligros de la corrupción. Han asumido, finalmente, que los escándalos de corrupción les provoca un daño reputacional que afecta directamente a sus intereses empresariales.

Aunque la ICA ha supuesto un revulsivo en la lucha contra la corrupción en Hong Kong y ha conseguido rebajar su incidencia, tanto en el ámbito público como privado, también se ha visto expuesta a nuevas circunstancias y desafíos que la han obligado a redefinir su estrategia de trabajo para adaptarse a esas exigencias y dar respuesta a los nuevos retos. En este esfuerzo:

- i. Se ha pasado de un enfoque basado en el escrupuloso cumplimiento de la ley, en el que las sanciones eran un mecanismo disuasorio, a un enfoque basado en los valores. Aunque, obviamente, el cumplimiento de la ley es inexcusable, se ha prestado más atención a fortalecer la integridad de la persona a partir de la educación en valores.
- ii. Se ha buscado una mayor colaboración con distintos sectores de la sociedad. A pesar de las tensas relaciones durante décadas con el cuerpo policial, en la actualidad se han estrechado las relaciones y se han creado canales de colaboración entre la ICAC y el Grupo Policial de Prevención de la Corrupción. Se ha seguido trabajando con los empleados y altos cargos públicos y se han fortalecido los lazos con el sector privado.

A pesar del éxito, las redefinición de nuevas estrategias y líneas de trabajo, los desafíos a los que se enfrenta la ICAC no son desconocidos para nadie y afectan a todos los países. En opinión de Hui Wing Chi, sin obviar los logros alcanzados en la lucha contra la corrupción durante más de cuarenta años, hoy la ICAC se enfrenta a esos nuevos retos con la convicción de que deberá convertirlos en nuevas oportunidades para seguir combatiendo la corrupción:

- i. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la globalización han trasladado la corrupción a un plano transnacional y la hace más sofisticada. Estos nuevos retos se tienen que abordar a través de agencias internacionales y promoviendo la capacitación y profesionalización del personal que trabaja en los organismos de lucha contra la corrupción.
- ii. El ciberespacio ha supuesto una revolución en muchos aspectos de la vida humana, y afecta también la corrupción. Las nuevas generaciones que han nacido en esta era virtual, no han sufrido las consecuencias de la corrupción sistémica de sus padres o abuelos. Por ello, los jóvenes son ahora la prioridad de la ICAC centrándose en su formación y con este objeto se han creado distintas plataformas de difusión en distintas webs para jóvenes: iTeen

Cam, Youtube ICAC Channel, ICAC Weibe, con aplicaciones iTeen XTRA para Facebook y Smartphone, etc (Hui Wing Chi, 2013: 247).

Sin duda alguna, la lucha contra la corrupción en Hong Kong ha sido un éxito desde distintos puntos de vistas y ha tenido una gran trascendencia e importancia para promover un cambio de cultura en la población. El eslogan de promoción de Hong Kong como un lugar ideal para la inversión extranjera reza así: «la ventaja competitiva de Hong Kong es la ICAC» (Hui Wing Chi, 2013: 247). Su modelo y estrategia de lucha contra la corrupción ha sido internacionalmente reconocido por las más prestigias agencias especializadas en este campo: National Integrity System, Transparency International, etc., En el ámbito internacional, la ICAC es miembro el fundador de la International Anti-Corrupción Conference (IACC) y de otros organismos internacionales.

5. Conclusión

Como señala Manion (1996), la experiencia de Hong Kong en materia de lucha contra la corrupción nos enseña, en primer lugar, una lección esencial: la importancia que tiene un compromiso creíble por parte del gobierno para acabar con la corrupción. La determinación firme del gobernador ante la crisis de legitimidad derivada de la corrupción, supuso el primer paso para controlar la corrupción endémica en la región. Ese empeño se materializó en la creación de la ICAC dependiente exclusivamente de él, a la que cedió poderes draconianos para investigar y procesar a todos los corruptos, entre ellos a los altos cargos. Por otro lado, se reconoció la necesidad de acabar con el imaginario colectivo sobre el que descansa la corrupción. En suma, el gobernador de Hong Kong “comprendió que el gobierno debe ganarse la confianza de la sociedad para hacer que la ciudadanía se movilice y actúe como su gran aliado en contra de la corrupción, en lugar de seguir siendo cómplice pasivo de la misma (Manion, 1996: 15).

En segundo lugar, de la experiencia de lucha para erradicar la corrupción en Hong Kong se colige a la vez la importancia que tiene advertir la singularidad del contexto. La unificación de Hong Kong con China supuso un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción. En aquel momento se creía que el gobierno regional perdería autonomía y poder para diseñar las políticas y la estrategia en materia de corrupción; no obstante, como se ha puesto de manifiesto en este trabajo, la ICAC ha continuado ejerciendo su labor de vigilancia y control de la corrupción en Hong Kong sin menoscabo de sus funciones y su eficacia.

A la luz de lo expuesto en estas páginas, es inevitable preguntarse si esta experiencia en materia de lucha contra la corrupción podría ser extrapolable a nuestro país. Al respecto, hemos de señalar que el fenómeno de la corrupción, si bien es universal, no puede acometerse de la misma manera en todos los países. En el caso de España, si atendemos a los estudios, encuestas e informes sobre la corrupción no se podría deducir que estemos ante una situación de corrupción endémica como era el caso de Hong Kong, aunque, en nuestra opinión, sí existe una alta corrupción. El origen de la corrupción en España se encuentra, esencialmente, de la laxitud de los sistemas de vigilancia y prevención en el seno de las administraciones públicas, aunque ciertamente existen otras variables que hacen que sea un fenómeno muy complejo. Los mayores escándalos de corrupción en nuestro país se circunscriben a sec-

tores y ámbitos públicos muy localizados: descontrol de las políticas en materia de planificación urbanística (sobre todo a nivel local y autonómico); falta de aplicación de las medidas de control interno en los procesos de contratación pública; inoperancia en la resolución de conflicto de intereses; falta de transparencia en los procesos y criterios de selección pública, oscurantismo en los mecanismos de financiación de los partidos políticos, etc. Desde los años 90 del siglo pasado esta ha sido una práctica generalizada en el seno de muchas administraciones públicas, destapada y visibilizada en cascadas de escándalos durante un periodo de crisis financiera y económica devastador para el bienestar de la sociedad.

De los datos aportados en este trabajo, extraemos la conclusión de que el surgimiento de una mayor conciencia y una menor tolerancia de la corrupción coincide con la crisis económica que viene padeciendo España y gran parte del mundo desde 2008. Desde ese fatídico año hasta hoy, como hemos visto, la corrupción se ha convertido en la segunda preocupación de la ciudadanía española. Quiere esto decir que antes de la crisis no existía corrupción, ¿Por qué ahora desencadena olas de indignación, de condena y antes no? Como enunciábamos anteriormente, siempre ha existido corrupción en España aun así no se puede sustentar que sea una corrupción sistémica. Para que se pudiese dar este tipo de corrupción se tendría que producir una correlación importante entre una alta percepción y una alta victimización ante la corrupción (Villoria, 2014: 3).

En el actual contexto de crisis y ante la falta de consenso sobre lo que se entiende por corrupción en sentido estricto, una gran mayoría de la ciudadanía amplía el espectro de delitos y prácticas asociadas a la corrupción, que van desde la desigualdad en la distribución de los bienes públicos hasta el abuso de poder para obtener un beneficio particular, pasando por los sobornos, la extorsión, el clientelismo, el abuso de privilegios públicos, el tráfico de influencia, la malversación, la prevaricación, el fraude, el despilfarro y lo que Villoria denomina corrupción legal (Villoria, 2016: 6). Escándalos de corrupción como Gürter, Púnica, Bárcenas, Pretoria, Baleares, ERES, Cursos de formación, etc., y su correspondiente eco en los medios de comunicación, han hecho que la percepción de la ciudadanía sobre los casos de corrupción se haya incrementado hasta suscitar una gran desconfianza en las instituciones del Estado, hastío e incluso alarma social. Todo ello fomentado por la lentitud de los procesos judiciales y la sensación generalizada de impunidad. Los efectos de este estado de cosas debilitan el sistema democrático y provoca una quiebra de la función pública. Fractura que distancia a la ciudadanía de los gobernantes y de la clase política en general, deteriorando las estructuras sobre las que se asienta la sociedad.

¿Qué se le está exigiendo, desde todos los sectores sociales, a los representantes políticos? ¿Existe una firme voluntad política para luchar y erradicar la corrupción? ¿Contamos con un consenso político, una estrategia o un plan de actuación integral a nivel nacional, autonómico o local para acabar con el fenómeno de la corrupción en España? Lo que se demanda en primera instancia por los ciudadanos es la aplicación rigurosa de la ley, sanciones ejemplares, que se acabe con la impunidad y mecanismos de lucha eficaces contra la corrupción. Estas son sin duda exigencias básicas, pero una verdadera estrategia de lucha contra la corrupción no puede descansar exclusivamente sobre instrumentos jurídicos, aún reconociendo la importancia de un sistema judicial eficaz para acabar con la corrupción. Llegados a este punto es donde la experiencia de Hong Kong aporta algunos principios esenciales para diseñar un plan de actuación que, sin quitarle su lugar al poder legislativo y judicial,

introduzca nuevos mecanismos de lucha y ámbitos de intervención. Nos referimos concretamente a la prevención y la educación. En nuestro país, hasta hoy, solo hemos escuchado a los líderes políticos discursos y debates sobre la importancia de la regeneración democrática, la transparencia gubernamental y una pugna sobre qué partido es más riguroso y menos tolerante con las prácticas corruptas. A partir de ahí no hay nada más. No hemos sido testigos aún, como en Hong Kong, de una determinación firme por parte del gobierno de acabar con la corrupción (paradójicamente muchos de los recientes escándalos de corrupción están coligados con el actual ejecutivo y partido en el gobierno), ni tampoco se vislumbra en la recién estrenada legislatura que se vaya a plantear una estrategia integral para acabar con ella más allá de declaraciones o firma de pactos inoperantes⁷. Entendemos que, además de las leyes y de un sistema judicial eficaz, sería imperiosa la creación de órgano independiente que coordine las agencias e instituciones que luchan contra la corrupción en España, se destinen recursos económicos y humanos suficientes y se establezcan programas preventivos y educativos que permitan erradicarla de la sociedad.

De lo expuesto en este trabajo no se debe colegir que defendemos la implantación del modelo de Hong Kong en España, pero sí creemos que sería interesante atender a las lecciones que nos proporciona la experiencia de Hong Kong para ofrecer una respuesta a las demandas de la ciudadanía, recuperar la credibilidad política, del gobierno y sus instituciones. Nuestra propuesta sería, en primer lugar, examinar los factores implicados en la corrupción y detectar los principales problemas que aquejan a nuestro país con el objetivo de diagnosticar las deficiencias en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, analizar el funcionamiento de las instituciones y agencias encargadas de detectar y acabar con la corrupción para evaluar su efectividad. En tercer lugar, a partir de los problemas detectados y las disfunciones encontradas en las instituciones, diseñar una estrategia integral junto a un plan de actuación para su aplicación. Finalmente, creemos que esa estrategia de lucha contra la corrupción debería fundarse sobre la sinergia de tres ejes: el fortalecimiento de la ley, la prevención y la educación.

En suma, para sanear el sistema y eliminar el impacto de la corrupción en nuestro país haría falta promover un plan de acción global. Para ello, se requerirá liderazgo político e institucional decisivos, una determinación firme por parte del gobierno que implique plenamente a todos los ámbitos: político, empresarial, cultural y académico. Solo así se podrá romper el círculo vicioso de la corrupción.

Bibliografía

- Blair-Kerr, A. (1973). *Second teport of a Commission of Enquiring*. Government Printer, Hong Kong.
- Buchan B y Hill, L. (2014). *An intellectual history of political corruption*. Palgrave Macmillan, London

⁷ En palabras de Villoria (2014: 153): “España sigue sin tener una estrategia anti-corrupción holística e integrada, no existen evaluaciones de los programas que se han puesto en marcha en la materia, no se dan vías de participación social para luchar contra esta lacra y, lo peor de todo, no existen instituciones suficientemente independientes para combatir con imparcialidad el problema. De hecho, en el último Eurobarómetro sobre corrupción (2013), apenas el 27% de los españoles creían que se luchara imparcialmente contra la corrupción”.

- Chon-Kyum, K. (2014). “Anti-corruption initiatives and e-government: A cross-national study”, en *Public Organization Review*, nº 14, pp. 385–396.
- Cockcroft, L. (2012). *Global corruption: Money, power and ethics in the modern World*. Tauris, London.
- Cornelio Tácito, C. (1794). *Anales de Cayo Cornelio Tácito*. Imprenta Real, Madrid.
- De Speville, B. (1999), “The experience of Hong Kong, China, in combating corruption”, en Stapenhurst, R y Kpundeh, S.J.K. (coord.). *Curbin Corruption: Toward a model for building National Integrity*. World Bank Institute (WBI), Washington. En: <http://documents.worldbank.org/curated/en/710331468759605498/Curbing-corruption-toward-a-model-for-building-national-integrity> (Consultado el 12 mayo de 2016).
- EUROBAROMETER. (2013). *Special Eurobarometer 397, “Corruption”*. European Union, Brussels.
- Firedrich, C. (2009). “Corruption concepts in historical perspective”, en Heidenheimer, A y Johnston, M. (ed). *Political Corruption. Concepts and contexts*. Transaction Publishers, New Jersey, pp. 15-23.
- Gong, T y Wang, S. (2013). “Indicators and implications of zero tolerance of corruption: The case of Hong Kong”, en *Social Indicators Research*, nº 112, pp. 569–586
- Graycar A y Smith R. (2011). *Handbook of global research and practice in corruption*. Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Heidenheimer, A. (2009). “Perspective on the perception of corruption”, en Heidenheimer, A y Johnston, M. (ed.). *Political corruption. Concepts and contexts*. Transaction Publishers, New Jersey, pp. 141-154.
- Heidenheimer, A. J. (2004). “Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration”, en *Crime, law and social change*, vol. 42, nº 1, pp. 99-109.
- Holmes, L. (2015). *Corruption: A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Hui Wing, Chi. (2013). “Combating corruption. The Hong Kong experience”, en *Tsingua China Law Review*, vol. 6 pp. 239-256
- Kochan, N and Goodyear, R. (2011). *Corruption*. Palgrave Macmillan, London.
- Kwok-Wai, T. (2006). “Formulating an effective anti-corruption strategy. The experience of Hong Kong”, en *Resources Material Series*, n1 69, pp. 196-201.
- Mao, Y., Chi-Sum, W y Kelly Z. (2013). “Breaking institutionalized corruption: Is the experience of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption generalizable?”, en *Asia Pac J Manag*, nº 30, pp. 1115–1124.
- McMenamin, I. (2013). *If money talks, What does it say?* Oxford University Press, Oxford.
- Melanie M. (1996). “La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes”, en *Nueva Sociedad*, nº 145, pp. 126-137.
- Quah, Q. (2013). *Different paths to curbing corruption*. Emerald, Bedfordshire.
- Rose-Ackerman, S and Carrington, P. (2013). *Anti-corruption policy*. Carolina Academic Press, Durham.
- Scott, I e Gong, T. (2015). “Evidence-based policy-making for corruption prevention in Hong Kong: a bottom-up approach”, en *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 2, nº 37, pp. 87-101.

- Serra D y Wantchekon, L. (2012). *New advances in experimental research on corruption*. Emerald, Bedfordshire.
- Villoria, M y Jiménez, F. (2012). “La corrupción en España (2004- 2010): Datos, percepción y efectos”, en *REIS*, enero, pp. 109-134.
- Villoria, M. (2013). “Una administración íntegra”, en Villoria, M. (coord.). *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica. Aportes para la discusión*. CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Villoria, M. (2014). “La corrupción en España: Rasgos y causas esenciales”, en Betegon, J. (ed.). *Derecho, Confianza y Democracia*. Bomarzo, Madrid.
- Villoria, M. (2016). “La corrupción en España”, en *Revista de Libros*. En: <http://www.revistadelibros.com/articulos/la-corrupcion-en-espana> (Consultado, 23 de mayo de 2016).
- Vogl, F. (2012). *Waging War on Corruption*. Rowman and Littlefield Publishers, Lanham