



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.6.2011
COM(2011) 308 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

Lucha contra la corrupción en la UE

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

Lucha contra la corrupción en la UE

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Un seguimiento más riguroso de los esfuerzos para luchar contra la corrupción	5
2.1.	Mecanismos de vigilancia y evaluación existentes	5
2.2.	El Informe Anticorrupción de la UE	6
3.	Aplicar mejor los instrumentos anticorrupción existentes	9
3.1.	Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado	9
3.2.	Otros instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción	10
3.3.	Cooperación entre la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción existentes	11
4.	Las políticas internas de la UE deben prestar más atención a la corrupción	11
4.1.	Aplicación de las leyes y cooperación judicial y policial en el interior de la UE	11
4.1.1.	Cooperación judicial y policial	12
4.1.2.	Investigaciones financieras y recuperación de activos	12
4.1.3.	Protección de las personas que denuncien prácticas corruptas	13
4.1.4.	Formación de los agentes de los servicios con funciones coercitivas	13
4.2.	Contratos públicos	13
4.3.	Política de cohesión para reforzar la capacidad administrativa	14
4.4.	Normas contables y auditoría legal para las empresas de la UE	14
4.5.	Prevención y represión de la corrupción política	15
4.6.	Mejorar las estadísticas	16
4.7.	Integridad en el deporte	16
4.8.	Protección de los fondos públicos de la UE contra la corrupción	16
5.	Las políticas exteriores de la UE deben prestar más atención a la corrupción	17
5.1.	Países candidatos, países candidatos potenciales y países vecinos	17
5.2.	Políticas de cooperación y desarrollo	18

5.3.	Política comercial.....	18
6.	Conclusión.....	19

Lucha contra la corrupción en la UE

1. INTRODUCCIÓN

Cuatro de cada cinco ciudadanos de la UE consideran que la corrupción¹ es un problema grave en sus respectivos Estados miembros². A pesar de que en las últimas décadas la Unión Europea ha contribuido de manera importante a la apertura de Europa y a hacer que sus procedimientos sean más transparentes, es evidente que todavía queda mucho por hacer. No es aceptable que, según las estimaciones, **todos los años se pierdan unos 120 000 millones EUR**, un uno por ciento del PIB de la UE³, por causa de la corrupción. Ciertamente no se trata de un problema nuevo para la UE y nunca podremos erradicar totalmente la corrupción de nuestras sociedades, pero resulta bastante revelador que la puntuación media de la UE27 en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional solo haya mejorado modestamente en los últimos diez años⁴

Si bien su naturaleza y extensión varían, la corrupción perjudica a **todos los Estados miembros de la UE y a la UE en su conjunto**. Supone un perjuicio financiero, ya que disminuye los niveles de inversión, obstaculiza el funcionamiento justo del mercado interior y reduce las finanzas públicas. Causa un perjuicio social, ya que los grupos de la delincuencia organizada utilizan la corrupción para cometer otros crímenes graves, como el tráfico de estupefacientes y de seres humanos. Es más, si no se lucha contra ella, la corrupción puede socavar la confianza en las instituciones democráticas y debilitar el sentido de responsabilidad de los líderes políticos.

En la última década **se han realizado esfuerzos a escala internacional, nacional y de la UE**, para reducir la corrupción⁵. En la UE el marco jurídico de lucha contra la corrupción ha avanzado mediante la adopción de legislación contra la corrupción en el sector privado⁶ y la

¹ La presente Comunicación se atiene a la definición general de corrupción que da el Programa mundial de las Naciones Unidas contra la Corrupción: «abuso de poder para obtener ganancias privadas», que abarca tanto la corrupción en el sector público como en el privado.

² Un 78 % según el Eurobarómetro de 2009 sobre la corrupción. Este estudio se realiza cada dos años. Según las investigaciones de Transparencia Internacional, el 5 % de los ciudadanos de la UE pagan un soborno todos los años, véase http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Otro estudio sugiere que la corrupción puede sumar hasta un 20-25 % al coste total de los contratos públicos, http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ No es fácil calcular el coste económico total de la corrupción. La cifra indicada se basa en estimaciones de organismos e instituciones especializadas, como la Cámara de Comercio Internacional, Transparencia Internacional, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y la publicación *Clean Business is Good Business*, 2009, donde se sugiere que la corrupción asciende al 5 % del PIB a escala mundial.

⁴ Del 6,23 en 2000 al 6,30 en 2010, en una escala del 1 al 10. En el Índice correspondiente a 2010, aunque nueve Estados miembros se encontraban entre los veinte países menos corruptos del mundo, otros ocho tenían una puntuación inferior a 5. Las principales conclusiones y tendencias del Índice para la UE se han visto confirmadas por los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, a saber, una diferencia manifiesta entre los distintos Estados miembros, con nueve Estados miembros situados entre los mejores y diez entre los peores. Véase también <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

⁵ La Comisión pidió tales medidas en 2003, COM(2003) 317 final.

⁶ Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado (DO L 192 de 31.7.2003, p. 54).

adhesión de la UE a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC)⁷. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce que la corrupción es un delito de especial gravedad con una dimensión transfronteriza y que los Estados miembros no están plenamente equipados para combatirla por sí solos⁸. Son varias las políticas de la UE a las que se han incorporado, en cierto grado, medidas de lucha contra la corrupción⁹.

Sin embargo, **la aplicación del marco jurídico de lucha contra la corrupción sigue siendo desigual de un Estado miembro a otro y, en general, no es satisfactoria**. No todos los Estados miembros han transpuesto la legislación de la UE contra la corrupción¹⁰, y algunos de ellos no han ratificado los principales instrumentos internacionales en esta materia. Lo que es más importante, incluso cuando existen organismos y leyes para luchar contra la corrupción, **a menudo la ejecución no es suficiente** en la práctica¹¹.

Ello refleja la **ausencia de un compromiso político firme** por parte de los dirigentes y las instancias decisorias para luchar contra todas las formas de corrupción – la corrupción política, las actividades corruptas realizadas por (o en connivencia con) grupos de la delincuencia organizada, la corrupción de particular a particular y la denominada pequeña corrupción. En consecuencia, es manifiestamente necesario estimular la voluntad política de lucha contra la corrupción, así como hacer más coherentes las políticas y medidas contra la corrupción adoptadas por los Estados miembros.

Por ello la Comisión establecerá un nuevo mecanismo, el *Informe Anticorrupción de la UE*, destinado a supervisar y valorar los esfuerzos de los Estados miembros en su lucha contra la corrupción, promoviendo así un mayor compromiso político. Con el apoyo de un grupo de expertos y una red de corresponsales de investigación, así como con el necesario presupuesto de la UE, el Informe será gestionado por la Comisión y se publicará cada dos años a partir de 2013. Reflejará fielmente los logros, vulnerabilidades y compromisos de todos los Estados miembros. Identificará las tendencias y las deficiencias que deban solucionarse, y estimulará asimismo el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje *inter pares*. Como complemento a este mecanismo, la UE deberá participar en el **Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO)**¹².

La UE también deberá **prestar más atención a la corrupción en todas sus políticas pertinentes** – tanto internas como externas. Así, la Comisión propondrá, en particular, una modernización de las reglas de la UE sobre la confiscación de los productos del delito en 2011, una estrategia para mejorar las investigaciones financieras penales en los Estados

⁷ Decisión 2008/801/CE del Consejo (DO L 287 de 29.10.2008, p. 1).

⁸ El artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluye la corrupción entre los delitos para los que podrán establecerse, mediante directivas, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones, ya que frecuentemente las implicaciones de la corrupción superan las fronteras interiores de la UE. La corrupción transfronteriza, al igual que otras formas de corrupción, como la corrupción en el sistema judicial, pueden afectar a la competencia y a los flujos de inversión.

⁹ Véanse las secciones 4 y 5.

¹⁰ La Comisión carece de competencia para emprender acciones legales contra los Estados miembros por no haber incorporado a su legislación las medidas adoptadas en virtud del Tercer Pilar del Tratado, con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE. De conformidad con el artículo 10 del Protocolo nº 36 sobre las disposiciones transitorias del Tratado de Lisboa, tales acciones podrán emprenderse a partir del 1 de diciembre de 2014.

¹¹ Véase la sección 3.

¹² Véanse la sección 2.2 y el Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades de la participación de la UE en el GRECO, COM(2011) 307.

miembros en 2012, y la adopción en 2011 de un Plan de acción para mejorar las estadísticas sobre la delincuencia. Asimismo la Comisión colaborará con los organismos de la UE, como Europol, Eurojust y CEPOL, al igual que la OLAF, para intensificar la cooperación policial y judicial y mejorar la formación de los agentes con funciones coercitivas. Seguirá preparando normas actualizadas sobre contratación pública, así como sobre contabilidad y auditoría legal para las empresas de la UE. En 2011 la Comisión también adoptará una estrategia de lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE. Paralelamente, la Comisión hará mayor hincapié en los temas de lucha contra la corrupción dentro del proceso de ampliación de la UE y - junto con la Alta Representante - dentro de nuestra política de vecindad, y recurrirá más a la condicionalidad en las políticas de cooperación y desarrollo. Habrá que desarrollar más las iniciativas del sector empresarial y el diálogo público-privado en toda la UE sobre la forma de prevenir la corrupción.

La presente Comunicación expone los objetivos del Informe Anticorrupción de la UE y la forma en que funcionará en la práctica, y explica que la UE debe conceder más importancia a la corrupción en sus políticas internas y externas. Se complementará con una Estrategia de la Comisión contra el fraude. Mientras que la Comunicación se centra en la aplicación de las políticas contra la corrupción en los Estados miembros, la Estrategia abarcará principalmente las medidas que competen a la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE.

2. UN SEGUIMIENTO MÁS RIGUROSO DE LOS ESFUERZOS PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN

2.1. Mecanismos de vigilancia y evaluación existentes

Por el momento no existe un mecanismo que permita verificar la existencia de corrupción y evaluar la eficacia de las políticas para luchar contra ella en la UE y en sus Estados miembros de manera transversal y coherente¹³. A escala internacional, los principales organismos de control y evaluación existentes son el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO), el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Corrupción y el mecanismo de revisión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Estos mecanismos animan a los Estados parte a poner en marcha y aplicar normas anticorrupción. No obstante, cada uno de ellos tiene unas características que limitan su potencial para tratar de manera efectiva los problemas asociados a la corrupción a escala de la UE.

El instrumento más integrador existente pertinente para la UE es el **GRECO**, en la medida en que todos los Estados miembros participan en él. A través del GRECO, el Consejo de Europa contribuye a garantizar normas mínimas en un ámbito jurídico paneuropeo. Ahora bien, dada la visibilidad limitada del proceso de evaluación intergubernamental del GRECO y sus mecanismos de seguimiento, hasta el momento no ha generado en los Estados miembros la voluntad política necesaria para abordar la corrupción de manera efectiva. Por otra parte, el GRECO supervisa el cumplimiento de una gama de normas anticorrupción establecida por el

¹³ Desde 2006 existe un mecanismo de control específico aplicable a dos Estados miembros, el mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria (Decisiones de la Comisión 2006/928/CE y 2006/929/CE de 13 de diciembre de 2006 (DO L 354 de 14.12.2006, pp. 56 y 58). Este mecanismo surgió como solución *ad-hoc* para las notables deficiencias descubiertas en vísperas de la adhesión de estos países a la UE. En este contexto, la Comisión lleva a cabo verificaciones basándose en una serie de parámetros predefinidos en el ámbito de la reforma de la justicia y la lucha contra la corrupción así como, en el caso de Bulgaria, la lucha contra la delincuencia organizada.

Consejo de Europa¹⁴ y, en consecuencia, se centra menos en ámbitos específicos de la legislación de la UE, como los contratos públicos. Además, el sistema del GRECO no permite realizar análisis comparativos y, por ende, identificar las tendencias de corrupción en la UE, ni fomenta activamente el intercambio de buenas prácticas o el aprendizaje *inter pares*.

El Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (**Convenio contra la corrupción**)¹⁵ se centra en el tema específico de la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, y no puede ampliarse a otros ámbitos de importancia para la lucha contra la corrupción en la UE. El séptimo Informe anual de Transparencia Internacional¹⁶ ponía de manifiesto que el Convenio contra la corrupción se ha aplicado de manera desigual: solo cuatro Estados miembros de la UE lo han aplicado activamente, mientras que en doce Estados miembros se ha aplicado escasamente o no se ha aplicado en absoluto. A pesar de un sistema exhaustivo de evaluación gracias al Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Corrupción, el compromiso político para aplicar efectivamente el Convenio siguió siendo insuficiente.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)** entró en vigor en diciembre de 2005, y la UE se adhirió a ella en septiembre de 2008¹⁷. La Conferencia de Estados Parte de la UNCAC adoptó en noviembre de 2009 el mandato del mecanismo de revisión de su aplicación. La UE apoya la participación de la sociedad civil en este mecanismo, así como la transparencia en las conclusiones de sus evaluaciones. No obstante, varias características de este mecanismo pueden limitar su potencial para abordar problemas vinculados a la corrupción en la UE: se trata de un instrumento intergubernamental, el sistema de revisión transversal puede dejar fuera ámbitos políticos de especial importancia para la UE, incluye a Estados parte que pueden tener unas normas anticorrupción menos estrictas que las de la UE, los ciclos de revisión tendrán una duración relativamente larga y las recomendaciones a los Estados parte que no sean aplicadas pueden tener un seguimiento limitado.

2.2. El Informe Anticorrupción de la UE

Habida cuenta de las limitaciones que presentan los mecanismos internacionales de vigilancia y evaluación existentes expuestas más arriba, **es necesario establecer un mecanismo de control y evaluación específico de la UE, el Informe Anticorrupción**, a fin de reforzar la voluntad política de los Estados miembros y favorecer la aplicación de los instrumentos legales e institucionales existentes. Este mecanismo deberá combinarse con la **participación de la UE en el GRECO**¹⁸. **La Comisión publicará el Informe Anticorrupción de la UE cada dos años, a partir de 2013.**

¹⁴ Convenio Penal sobre la Corrupción (STE 173, adoptado el 27 de enero de 1999) y su Protocolo adicional (STE 191, adoptado el 15 de mayo de 2003); Convenio Civil sobre la Corrupción (STE 174, adoptado el 4 de noviembre de 1999) y los Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción [Comité de Ministros del Consejo de Europa, Resolución (97) 24].

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html .

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

¹⁷ Decisión 2008/801/CE del Consejo (DO L 287 de 25.9.2008, p. 1).

¹⁸ Véase el Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades para la participación de la UE en el GRECO, COM(2011) 307.

El establecimiento del Informe Anticorrupción de la UE es la respuesta de la Comisión a la petición presentada por los Estados miembros en el Programa de Estocolmo¹⁹ de «desarrollar indicadores, sobre la base de los sistemas existentes y de criterios comunes, para medir los esfuerzos en la lucha contra la corrupción dentro de la Unión», y a la petición del Parlamento Europeo de que se supervisen de manera regular los esfuerzos de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción²⁰.

La instauración del Informe Anticorrupción de la UE parte del principio de que, aunque no exista una solución universal para luchar contra la corrupción, se trata de un asunto que afecta a todos los Estados miembros de la UE. Mediante evaluaciones periódicas y la publicación de informes factuales objetivos, el Informe originará un **impulso adicional para que los Estados miembros ataquen la corrupción** de manera efectiva, especialmente mediante la aplicación y el cumplimiento de las normas anticorrupción acordadas internacionalmente. Este mecanismo, aplicable por igual a todos los Estados miembros, permitirá apreciar con mayor claridad si existe lucha contra la corrupción, y si esta lucha es efectiva, ayudará a identificar causas específicas de corrupción, y pondrá **las bases para una buena preparación de las políticas futuras de la UE**. Además, funcionará como una «alerta de crisis» para mitigar los riesgos potenciales de que problemas profundamente enraizados puedan evolucionar y provocar una crisis.

Al preparar el Informe Anticorrupción de la UE, la Comisión cooperará con los mecanismos de supervisión y evaluación existentes a fin de evitar cargas administrativas adicionales para los Estados miembros y la duplicación de trabajos. Partirá de las normas mínimas anticorrupción establecidas por los instrumentos internacionales existentes, como el Convenio Penal sobre la Corrupción²¹, el Convenio Civil sobre la Corrupción²² y los Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción²³, todos ellos del Consejo de Europa, la UNCAC²⁴ y la Convención de la OCDE contra la Corrupción²⁵.

Puesto que prácticamente todas las formas de corrupción pueden tener implicaciones transfronterizas, el Informe no se limitará a una lista exhaustiva de ámbitos prioritarios. Cada Informe Anticorrupción de la UE se centrará en una serie de **asuntos transversales de especial pertinencia para la UE**, así como en asuntos seleccionados específicos de cada Estado miembro. Dichos asuntos se evaluarán con arreglo a una serie de **indicadores**, algunos basados en las normas ya existentes en los distintos ámbitos y otros desarrollados más recientemente durante el proceso de elaboración del Informe. Cuando todavía no existan normas en un instrumento ya existente, o cuando sean necesarias unas normas más estrictas en toda la UE, se desarrollarán nuevos indicadores. Para seleccionar los indicadores existentes o desarrollar otros nuevos la Comisión consultará a las autoridades competentes de lucha contra la corrupción en los Estados miembros. Los indicadores podrán referirse a la percepción de corrupción, al comportamiento de las personas interrogadas en relación con actividades de

¹⁹ Documento 17024/09 del Consejo, adoptado por el Consejo Europeo los días 10/11 de diciembre de 2009 (DO C 115, p. 1). Véase además la Resolución 6902/05 del Consejo, adoptada el 14 de abril de 2005, instando a la Comisión a considerar también el desarrollo de un mecanismo de evaluación y supervisión mutuo.

²⁰ Declaración por escrito 0002/2010 sobre los esfuerzos de la Unión Europea en la lucha contra la corrupción, adoptada por el Parlamento Europeo el 18 de mayo de 2010.

²¹ STE 173 de 27.1.1999.

²² STE 174 de 4.11.1999.

²³ Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa (97) 24.

²⁴ Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003.

²⁵ Adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997.

corrupción o a las estadísticas penales, incluidos el decomiso y la confiscación de productos de delitos de corrupción. El Informe incluirá una valoración cuantitativa de los indicadores y un análisis cualitativo de las tendencias y resultados de la corrupción.

El Informe Anticorrupción constará de:

- **Una sección temática**, en la que se pondrán de relieve aspectos específicos de la lucha contra la corrupción en la UE basada en la investigación y que incluirá estudios de caso temáticos, ejemplos de buenas prácticas y recomendaciones.
- **Análisis por países**, con recomendaciones específicas para cada Estado miembro basadas en los resultados de los mecanismos de supervisión existentes y las revisiones de las pruebas disponibles obtenidas de fuentes pertinentes. Esta sección podrá ir acompañada de recomendaciones de medidas a nivel europeo.
- **Tendencias en la UE**, incluidos los resultados de una encuesta del Eurobarómetro sobre corrupción realizada cada dos años que medirá la percepción de la corrupción en diversos ámbitos entre los ciudadanos de la UE, así como otras fuentes de información pertinentes sobre las experiencias en materia de corrupción en toda la UE.

Para elaborar el Informe, la Comisión se basará en diversas fuentes de información, como los mecanismos de supervisión existentes (GRECO, OCDE, UNCAC), expertos independientes, conclusiones de la investigación, los servicios de la Comisión y la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), los Estados miembros, las agencias de la UE como Europol y Eurojust, la Red Europea contra la Corrupción, los estudios del Eurobarómetro y la sociedad civil²⁶.

La Comisión gestionará el Informe Anticorrupción de la UE con la ayuda de:

- Un **grupo de expertos** que le ayudará a: 1) establecer indicadores, 2) valorar la actuación de los Estados miembros, 3) identificar las buenas prácticas, 4) detectar las tendencias en la UE, 5) presentar recomendaciones y 6) proponer nuevas medidas de la UE cuando proceda. La Comisión creará este grupo partiendo de un procedimiento de convocatoria abierta. Los expertos seleccionados podrán proceder de una amplia gama de entornos (servicios con funciones coercitivas, servicios de prevención de la corrupción, sociedad civil, investigación, etc.), deberán contar con experiencia probada en materia de lucha contra la corrupción, gozar de una elevada reputación de integridad y comprometerse a actuar en el ejercicio personal de su profesión.
- Una **red de corresponsales locales de investigación** establecida por la Comisión y compuesta por representantes de la sociedad civil y del mundo académico que recopilarán la información pertinente en cada Estado miembro para alimentar y complementar la labor del grupo de expertos.

Podrá estudiarse el desarrollo de un **programa para la puesta en común de experiencias** destinado a ayudar a los Estados miembros, las ONG locales y otros interesados a detectar deficiencias en las políticas de lucha contra la corrupción, identificar las buenas prácticas, aumentar la sensibilización o facilitar formación.

²⁶ Se tendrán en cuenta las evaluaciones llevadas a cabo por la sociedad civil en este ámbito como, por ejemplo, el estudio que está realizando Transparencia Internacional sobre los sistemas nacionales de integridad en la UE.

La Comisión correrá con todos los gastos relacionados con el Informe Anticorrupción de la UE, incluidos los referentes al grupo de expertos independientes, la red de corresponsales de investigación y, si se llega a crear, el programa para poner en común experiencias.

La **participación de la UE en el GRECO**, aunque no responda plenamente a las necesidades de la UE de presentar informes periódicos sobre la lucha contra la corrupción, daría lugar a sinergias entre los dos mecanismos²⁷. Concretamente, el GRECO podría contribuir al mecanismo de supervisión de la UE facilitando análisis comparativos de sus informes de evaluación y cumplimiento existentes sobre los Estados miembros de la UE, así como indicando las principales recomendaciones pendientes que requieran un seguimiento adicional.

A la luz de lo expuesto más arriba, la Comisión está estableciendo un mecanismo de seguimiento de la lucha contra la corrupción en la UE destinado a evaluar periódicamente los esfuerzos de los Estados miembros en esta materia, y solicitará la autorización del Consejo para negociar la participación de la UE en el GRECO con el Consejo de Europa. La Comisión, partiendo de las conclusiones del Informe Anticorrupción de la UE, considerará a medio y largo plazo la necesidad de iniciativas políticas adicionales, como la aproximación de la legislación penal en materia de corrupción.

3. APLICAR MEJOR LOS INSTRUMENTOS ANTICORRUPCIÓN EXISTENTES

Ya existen una serie de instrumento legales para luchar contra la corrupción en la UE, en Europa e internacionalmente, como el Convenio de la UE relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, que entró en vigor el 28 de septiembre de 2005²⁸. No obstante, si se exceptúa dicho Convenio, los instrumentos existentes todavía no han sido ratificados e incorporados a la legislación de todos los Estados miembros de la UE. Para luchar de manera efectiva contra la corrupción, los Estados miembros deberán, como mínimo, tomar las medidas necesarias para finalizar el proceso de ratificación y transposición.

3.1. Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado

La Decisión marco 2003/568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado²⁹, adoptada en julio de 2003, tiene como objetivo tipificar como delito tanto la corrupción activa como la pasiva, estableciendo normas más detalladas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas y las sanciones disuasorias. El primer informe sobre su aplicación³⁰, publicado en 2007, mostró que muchos Estados miembros no habían hecho gran cosa para aplicarla. Se pusieron de manifiesto lagunas para tipificar como delitos todos los elementos de la corrupción activa y pasiva, así como en las disposiciones relativas a la responsabilidad de las personas jurídicas. El segundo informe sobre la aplicación de la Decisión, adjunto a la presente Comunicación, muestra que varios Estados miembros todavía no han incorporado a su legislación disposiciones más detalladas para garantizar que todos los

²⁷ Véase el Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades para la participación de la UE en el GRECO, COM(2011) 307.

²⁸ DO C 195 de 25.6.1997, pp. 2-11.

²⁹ DO L 192 de 31.7.2003, p. 54.

³⁰ COM(2007) 328 final.

elementos de la corrupción activa y pasiva sean constitutivos de delito³¹. Además, la responsabilidad de las personas jurídicas sigue estando regulada de manera desigual en los distintos países.

La Comisión insta a los Estados miembros a que transpongan plenamente todas las disposiciones de la Decisión marco 2003/568/JAI sin dilación y garanticen su aplicación efectiva. Dependiendo de los progresos, la Comisión considerará proponer una directiva que sustituya a la Decisión marco.

En este contexto, la Comisión se congratula de que algunos Estados miembros hayan adoptado normas más estrictas para prevenir la corrupción en el sector privado y hayan aumentado la responsabilidad de las empresas respecto a los delitos de corrupción. **La Comisión tiene previsto apoyar el diálogo público-privado** y el intercambio de buenas prácticas en este ámbito. Se anima a las empresas privadas a desarrollar y aplicar normas comunes en sus respectivos campos de actividad sobre contabilidad, auditoría interna, códigos de conducta y protección de las personas que denuncien las prácticas corruptas.

3.2. Otros instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción

Varios Estados miembros de la UE han ratificado ya todos o la mayoría de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción existentes. No obstante, tres Estados miembros³² no han ratificado el **Convenio Penal del Consejo de Europa sobre la Corrupción**³³, doce no han ratificado su Protocolo adicional³⁴ y siete no han ratificado³⁵ el **Convenio Civil del Consejo de Europa sobre la Corrupción**³⁶. Tres Estados miembros aún no han ratificado la **UNCAC**³⁷ y cinco Estados miembros³⁸ no han ratificado la **Convención de la OCDE contra la Corrupción**.

La Comisión insta a los Estados miembros que no hayan ratificado estos instrumentos a que lo hagan sin demora, teniendo en cuenta, cuando proceda, la competencia externa exclusiva de la Unión, y los apliquen plenamente. La Comisión pide a los Estados miembros que le notifiquen sin demora las medidas que hayan adoptado con vistas a la ratificación de esos instrumentos, así como cualquier motivo para no haberlos ratificado. En este contexto, **reviste especial importancia la ratificación y la aplicación efectiva de la Convención de la OCDE contra la Corrupción por parte de todos los Estados miembros de la UE**. La Comisión analizará las posibles dificultades que se planteen a los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la OCDE en el proceso de ratificación, así como las deficiencias en materia de aplicación y cumplimiento.

³¹ COM(2011) 309 final. El Informe concluía que solo nueve Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Irlanda, Chipre, Portugal, Finlandia y Reino Unido) han incorporado correctamente a sus legislaciones todos los elementos constitutivos de la infracción, tal como se establece en el artículo 2 de la Decisión marco.

³² Austria, Alemania e Italia.

³³ STE 173 de 27.1.1999.

³⁴ Austria, República Checa, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y España.

³⁵ Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y el Reino Unido.

³⁶ STE 174 de 4.11.1999.

³⁷ República Checa, Alemania e Irlanda.

³⁸ Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Rumanía. Estos Estados miembros no pertenecen a la OCDE. Bulgaria es el único Estado miembro no perteneciente a la OCDE que ha adoptado esta Convención.

3.3. Cooperación entre la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción existentes

El Programa de Estocolmo pide que se intensifique la coordinación entre los Estados miembros en el marco de la UNCAC, el GRECO y los trabajos de la OCDE. Para ello la Comisión actuará especialmente en los ámbitos siguientes:

Respecto a la **UNCAC**, esta Convención incluye la obligación legal de llevar a cabo autoevaluaciones. En el caso de la UE este proceso es complejo, ya que implica la cooperación entre todas las instituciones de la UE, así como con los Estados miembros en los temas de competencia compartida. A pesar de ello la Comisión ha puesto en marcha el proceso³⁹ y está analizando las repercusiones de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en el alcance de las obligaciones de la UE dentro de la UNCAC. Una vez finalizado este análisis se determinarán las modalidades de participación en el mecanismo de revisión, incluido el nombramiento de expertos.

La Comisión ampliará su cooperación con la **OCDE**, posiblemente mediante la conclusión de un Memorando de Acuerdo. El Informe Anticorrupción de la UE aprovechará las conclusiones del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la Corrupción.

La Comisión ha analizado las posibles modalidades para la **participación de la UE en el GRECO** e iniciará, dentro de los límites de la competencia de la Unión, los procedimientos necesarios a este respecto⁴⁰. **Los Estados miembros deben apoyar la solicitud de la UE para participar en el GRECO dentro del Comité de Ministros del Consejo de Europa.**

Asimismo, la Comisión apoya los trabajos de lucha contra la corrupción dentro del **G-20** y contribuirá aplicar su plan de acción contra la corrupción refrendado en la Cumbre de Seúl en noviembre de 2010⁴¹.

4. LAS POLÍTICAS INTERNAS DE LA UE DEBEN PRESTAR MÁS ATENCIÓN A LA CORRUPCIÓN

Además de supervisar y aplicar con mayor rigor los instrumentos jurídicos existentes, todas las políticas de la UE pertinentes, tanto internas como externas, deberán integrar consideraciones sobre la lucha contra la corrupción como parte de un **planteamiento general**. Es necesario prestar más atención a la corrupción, especialmente en los siguientes ámbitos estratégicos.

4.1. Aplicación de las leyes y cooperación judicial y policial en el interior de la UE

Los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para garantizar que **los casos de corrupción sean realmente investigados y perseguidos, así como que se impongan sanciones disuasorias y se recuperen los bienes adquiridos ilegalmente**. En este contexto revisten especial importancia la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros de la UE, las investigaciones financieras, la formación del personal de los servicios

³⁹ La OLAF ha iniciado un análisis sistemático de los casos de corrupción para identificar las amenazas a que está expuesto el presupuesto de la UE, así como sus puntos vulnerables.

⁴⁰ Véase el Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades para la participación de la UE en el GRECO, COM(2011) 307.

⁴¹ Anexo III de la Declaración de los Líderes del G-20 tras la Cumbre de Seúl, 11-12 de noviembre de 2010.

con funciones coercitivas y la protección de las personas que denuncien las prácticas corruptas.

4.1.1. *Cooperación judicial y policial*

Con arreglo a su estrategia 2010-2014, **Europol** se ha comprometido a apoyar más las operaciones coercitivas y a funcionar como plataforma central de información sobre la delincuencia en la UE y centro de asesoramiento técnico en materia de aplicación de la ley. La Comisión insta a **Europol a intensificar sus esfuerzos de lucha contra la corrupción** como vehículo de las actividades de la delincuencia organizada, lo que deberá incluir la evaluación periódica de las amenazas.

Desde 2004 ha aumentado ligeramente el número de asuntos de corrupción en los que ha participado **Eurojust**. Si bien en 2010 estos asuntos representaban únicamente el 2 % del total de su trabajo, el creciente número de Estados miembros implicados muestra que cada vez es más necesaria la cooperación judicial en los asuntos de corrupción con una dimensión transfronteriza. La Comisión insta a **Eurojust a redoblar sus esfuerzos para facilitar el intercambio de información** entre las autoridades de los Estados miembros sobre los asuntos de corrupción con implicaciones transfronterizas.

Por último, desde 2008 la **Red de Puntos de Contacto de la UE en contra de la Corrupción (EACN)**⁴² agrupa a las autoridades de los Estados miembros encargadas de este tema, así como a la Comisión, la OLAF, Europol y Eurojust. Esta red está gestionada por la Red de Socios Europeos contra la Corrupción, dirigida por Austria. **La Comisión colaborará con la EACN para conseguir más resultados concretos**, centrarse mejor en los temas operacionales relevantes para los investigadores y delimitar más claramente las funciones respectivas de la EACN y la Red de Socios Europeos contra la Corrupción. La Comisión está estudiando la preparación de una propuesta para modificar la Decisión del Consejo por la que se establece la EACN.

4.1.2. *Investigaciones financieras y recuperación de activos*

Cuatro informes de ejecución publicados por la Comisión⁴³ han mostrado que muchos Estados miembros se están retrasando en la adopción de medidas para la confiscación de los productos del delito. **En 2011 la Comisión propondrá una revisión del marco jurídico de la UE sobre el decomiso y la recuperación de activos** a fin de garantizar que los tribunales de los Estados miembros puedan confiscar efectivamente los activos de origen criminal y

⁴² Decisión 2008/852/JAI del Consejo (DO L 301 de 12.11.2008, p. 38).

⁴³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 8 de la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito, COM(2011) 176 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 22 de la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso COM(2010) 428. Informe de la Comisión con arreglo al artículo 6 de la Decisión marco del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito. COM(2007) 805 final. Informe de la Comisión basado en el artículo 14 de la Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas. COM(2008) 0885 final.

recuperar en su totalidad los valores correspondientes, incluidos en los asuntos que implican corrupción.

La tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales⁴⁴ incluye la corrupción como uno de los delitos subyacentes al blanqueo de capitales. Las evaluaciones llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Corrupción sugieren que los sistemas nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales detectan muy pocos casos de corrupción exterior. La Comisión subraya la necesidad de ampliar la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera⁴⁵, los organismos especializados en la lucha contra la corrupción y los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros. **Los Estados miembros deben garantizar que las investigaciones financieras en asuntos de corrupción se lleven a cabo de manera efectiva y coherente** y que siempre se tengan en cuenta los vínculos potenciales con la delincuencia organizada y el blanqueo de capitales. **En 2012 la Comisión adoptará una estrategia** para mejorar la calidad de las **investigaciones financieras** en los Estados miembros, así como el desarrollo de las informaciones financieras que puedan ser compartidas entre las autoridades de los Estados miembros, entre los Estados miembros y los organismos de la UE, y a escala internacional.

4.1.3. *Protección de las personas que denuncien prácticas corruptas*

Proteger a los denunciantes frente a las represalias es uno de los elementos clave de las políticas de lucha contra la corrupción. El marco jurídico correspondiente varía entre los distintos Estados miembros, lo que plantea dificultades en los asuntos con dimensión transfronteriza. **La Comisión llevará a cabo una evaluación de la forma en que se protege a las personas que denuncian delitos financieros, incluidas las prácticas corruptas**, así como de los temas de protección de datos relacionados, a fin de preparar nuevas acciones de la UE,

4.1.4. *Formación de los agentes de los servicios con funciones coercitivas*

La Comisión apoyará el desarrollo de **programas de formación** centrados en la corrupción para los servicios con funciones coercitivas a través de la **Escuela Europea de Policía (CEPOL)**. Tales programas abarcarán aspectos específicos sobre el tratamiento de los casos de corrupción con implicaciones transfronterizas, como la recopilación y el intercambio de pruebas, la vinculación con las investigaciones financieras o la vinculación con las investigaciones de los delitos de la delincuencia organizada.

4.2. **Contratos públicos**

El gasto público en obras, bienes y servicios supone aproximadamente el 19 % del PIB de la UE (2009). Casi una quinta parte de este gasto está incluido en el ámbito de aplicación de las directivas de la UE sobre contratos públicos (es decir, unos 420 000 millones EUR o el 3,6 % del PIB de la UE).

⁴⁴ Directiva 2005/60/CE (DO L 309 de 25.11.2005, p. 15).

⁴⁵ Según el artículo 21, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, «La UIF se establecerá como unidad nacional central. Será responsable de recibir (y, en la medida de sus competencias, solicitar), analizar y divulgar a las autoridades competentes la información que guarde relación con el blanqueo potencial de capitales, la potencial financiación del terrorismo o sea exigida en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales. Se le dotará de los recursos adecuados para que lleve a cabo sus funciones».

El marco jurídico vigente de la UE sobre contratos públicos⁴⁶ no incluye disposiciones específicas para prevenir y sancionar los conflictos de intereses y solo cuenta con unas pocas reglas específicas para sancionar el nepotismo y la corrupción.

En enero de 2011, **la Comisión lanzó una consulta⁴⁷ sobre la modernización de la política de contratos públicos de la UE.** Planteaba la cuestión de si es necesario adoptar, a escala de la UE, una definición común de las situaciones de conflicto de intereses y posibles salvaguardias contra ellas, como la publicación de los contratos celebrados a fin de aumentar la transparencia, la ampliación de los motivos de exclusión y las medidas «autocorrectoras». **Al modernizar la legislación de la UE en materia de contratos públicos, la Comisión considerará cuidadosamente estos aspectos. En este contexto, la Comisión considerará asimismo proponer legislación sobre concesiones** a fin de establecer las mejores condiciones posibles para una adjudicación justa y competitiva de esos contratos, reduciendo así los riesgos de corrupción.

4.3. Política de cohesión para reforzar la capacidad administrativa

La política de cohesión de la UE apoya el refuerzo de la capacidad institucional en los Estados miembros a fin de hacer más eficientes las administraciones y los servicios públicos. Las Directrices estratégicas comunitarias para la cohesión 2007-2013 incluyen la capacidad administrativa y la buena gobernanza como prioridades principales, y han asignado un total de 3 500 millones EUR para reforzar la capacidad institucional nacional, regional y local, 2 000 millones de los cuales proceden del Fondo Social Europeo. El Reglamento relativo al Fondo Social Europeo para el periodo 2007-2013 introdujo una prioridad específica de mejorar la capacidad administrativa en las regiones y Estados miembros menos desarrollados. Este apoyo a la capacidad institucional repercutirá positivamente en la prevención de la corrupción, al aumentar la eficiencia y la transparencia de las administraciones y los servicios públicos. Algunos Estados miembros han incorporado a sus programas de operaciones medidas para combatir la corrupción. **La Comisión tiene la intención de seguir apoyando el refuerzo de la capacidad institucional y poner dicho refuerzo a disposición de todas las regiones y Estados miembros⁴⁸.**

4.4. Normas contables y auditoría legal para las empresas de la UE

En 2005 se impuso la obligación de que las empresas de la UE que cotizaban en bolsa utilizasen las Normas Internacionales de Información Financiera para sus estados financieros consolidados⁴⁹. Se armonizaron los procedimientos de auditoría legal⁵⁰, incorporando el requisito de garantía externa de calidad así como disposiciones en materia de supervisión

⁴⁶ Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114) y Directiva 2004/17/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 134 de 30.4.2004, p. 1).

⁴⁷ Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente, COM(2011) 15 final.

⁴⁸ Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión, COM(2010) 642 final.

⁴⁹ Reglamento (CE) n° 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de julio de 2002 (DO L 243 de 11.9.2002, p. 1).

⁵⁰ Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 84/253/CEE del Consejo (DO L 157 de 9.6.2006, p. 87).

pública, derechos e independencia de los auditores legales y aplicación de las normas internacionales. Estas medidas aumentaron la credibilidad, calidad y transparencia de los informes financieros, reduciendo los riesgos de corrupción.

En 2010 la Comisión celebró una consulta pública sobre las lecciones en materia de auditoría derivadas de la crisis financiera⁵¹. Los resultados de esta consulta ayudarán a la Comisión a decidir **medidas futuras destinadas a garantizar sistemas de comprobación y control consolidados dentro de las empresas de la UE a fin de reducir el riesgo de prácticas corruptas**. Tales medidas podrán incluir materias como la definición del papel de los auditores, la gobernanza y la independencia de las empresas de auditoría, la supervisión de los auditores, la creación de un mercado único para el suministro de servicios de auditoría y la simplificación de las reglas para las PYME.

4.5. Prevención y represión de la corrupción política

Como han demostrado en numerosas ocasiones los escándalos políticos, a veces se establecen conexiones complejas entre agentes políticos, empresas privadas, medios de comunicación, asociaciones comerciales y fundaciones⁵². Estas conexiones, motivadas por el provecho mutuo que obtienen las partes al influir en decisiones económicas y políticas importantes, ponen en situación de riesgo a las instituciones y procedimientos democráticos y hacen más difícil detectar las prácticas corruptas. Gracias al impulso proporcionado por el proceso de supervisión del GRECO, varios Estados miembros han mejorado su marco jurídico e institucional para la financiación de los partidos políticos. Desgraciadamente, la aplicación de las normas de transparencia y supervisión continúa siendo insatisfactoria en algunos Estados miembros. **La Comisión insta a los Estados miembros, a los parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo a que garanticen una mayor transparencia y permitan la supervisión efectiva de la financiación de los partidos políticos y de otros grupos de interés**. La Comisión también se ha comprometido a respetar sus obligaciones de defender el interés general de la Unión, de conformidad con las obligaciones establecidas en los Tratados, en su propio Código de conducta y en otras normas pertinentes.

Los medios de comunicación desempeñan un papel determinante para mejorar la responsabilidad y la transparencia de las actividades de las figuras políticas, y a menudo constituyen una herramienta muy útil para luchar contra la corrupción política. **La Comisión insta a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para aplicar de manera efectiva el marco jurídico existente, a fin de garantizar la independencia y la libertad de los medios de comunicación, lo que incluye su financiación**. Mediante sus programas existentes, la Comisión apoyará la formación en los medios de comunicación a fin de aumentar los conocimientos en ámbitos específicos que pueden resultar útiles para detectar la corrupción (como el blanqueo de capitales, la financiación de los partidos políticos, la banca o la bolsa de valores). La Comisión también apoya otras medidas destinadas a limitar la corrupción política, como la financiación de iniciativas de la sociedad civil⁵³.

⁵¹ Libro Verde. Política de auditoría: lecciones de la crisis, COM(2010) 561 final.

⁵² En los últimos años se han alegado frecuentemente vínculos entre políticos y empresarios influyentes o propietarios de medios de comunicación, especialmente en lo que atañe a la financiación de las campañas electorales.

⁵³ Este apoyo se facilita a través del programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia.

4.6. Mejorar las estadísticas

En este momento la Unión no dispone de un sistema estadístico uniforme para medir la naturaleza y la extensión de la corrupción, o la eficacia de las medidas para combatirla. Se está preparando un nuevo Plan de acción (2011-2015) como continuación del Plan de acción de la UE para el desarrollo de una estrategia global y coherente para evaluar la delincuencia y la justicia penal⁵⁴. **La Comisión establecerá un subgrupo de expertos en estadística** como primer paso en los trabajos destinados a elaborar un sistema estadístico uniforme de la UE en materia de corrupción.

4.7. Integridad en el deporte

La corrupción en el deporte es un problema cada vez más visible y de dimensiones transfronterizas, vinculado principalmente a la opacidad de las transferencias y a las competiciones amañadas. La Comisión analizará las posibles soluciones más efectivas para acabar con las competiciones amañadas⁵⁵ procediendo, en primer lugar, a analizar la forma en que las legislaciones nacionales abordan la corrupción en el deporte. Partiendo de esta base podría considerar acciones concretas, como el establecimiento de normas mínimas para la definición de las infracciones penales en este ámbito.

4.8. Protección de los fondos públicos de la UE contra la corrupción

Hace más de diez años las acusaciones de corrupción provocaron la dimisión de toda la Comisión y la creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (**OLAF**). Una de las labores fundamentales de la OLAF es llevar a cabo investigaciones administrativas para combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE⁵⁶.

En 2011 se adoptarán diversas iniciativas para intensificar la lucha contra el fraude y la corrupción que afectan a los fondos públicos de la UE. La **Comunicación sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas**⁵⁷ establece la forma en que la Comisión debe proteger el dinero de los contribuyentes de la UE frente a las actividades ilegales, lo que incluye las amenazas planteadas por la corrupción dentro y fuera de las instituciones de la Unión. La Comunicación se refiere a las posibilidades de mejorar el marco legislativo penal, a los instrumentos de procedimiento para investigadores y fiscales, así como a la posible evolución institucional, como la creación de una Fiscalía Europea.

Asimismo, la Comisión tiene previsto adoptar una nueva estrategia contra el fraude reforzando las políticas financieras de la Unión para proteger mejor los intereses financieros de la UE. Esta estrategia identificará las prioridades y ámbitos específicos de actividad con vistas a mejorar el marco comunitario vigente de lucha contra el fraude, haciendo de la prevención uno de sus ejes.

⁵⁴ [COM\(2006\) 437](#) final.

⁵⁵ COM(2011) 12 final

⁵⁶ La OLAF presenta un informe anual de sus actividades, véase http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html

⁵⁷ Comunicación sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas. Una política integrada para salvaguardar el dinero de los contribuyentes, COM(2011) 293 final.

Como complemento a esas iniciativas, la propuesta de la Comisión para **modificar el marco jurídico de la OLAF**⁵⁸ aspira a conseguir que las investigaciones de la OLAF sean más eficientes y rápidas, a reforzar las garantías procesales, a reforzar la cooperación de la OLAF con los Estados miembros y a mejorar su gobernanza.

5. LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UE DEBEN PRESTAR MÁS ATENCIÓN A LA CORRUPCIÓN

5.1. Países candidatos, países candidatos potenciales y países vecinos

El proceso de ampliación de la UE ha sido un vehículo clave a la hora de llevar a cabo reformas importantes para combatir la corrupción en los países candidatos y los países candidatos potenciales. Las adhesiones más recientes modificaron considerablemente la importancia real de las políticas contra la corrupción dentro de la UE. Pusieron también de manifiesto que, en el momento de la adhesión, seguía siendo muy difícil demostrar la **aplicación y el carácter irreversible de las reformas en la lucha contra la corrupción**. Es más, después de la adhesión siguió siendo necesario supervisar los esfuerzos de lucha contra la corrupción.

Los marcos de negociación de 2005 para Croacia y Turquía incorporaban un capítulo específico⁵⁹ que abarca diversos asuntos jurídicos, entre ellos la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. El consenso renovado sobre la ampliación⁶⁰ ha hecho todavía más hincapié en el Estado de Derecho.

Consciente de que, si no existe una clara determinación política, la inversión de fondos de la UE en desarrollo institucional no puede garantizar por sí sola el éxito de las políticas de lucha contra la corrupción, la Comisión intensificó en 2010 su **diálogo sobre el Estado de Derecho** con los países candidatos y los países candidatos potenciales. Este diálogo reforzado parte de la experiencia obtenida durante el proceso de liberalización de visados. Las «hojas de ruta» que incluían los parámetros que deben satisfacer los países para obtener la liberalización de visados se revelaron como una herramienta eficaz para la motivación y el establecimiento de prioridades de reforma. El objetivo del diálogo sobre el Estado de Derecho es reforzar dichos parámetros en las primeras etapas del proceso de preadhesión. Los dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión a la UE de Albania y Montenegro formulan ya recomendaciones que deberán cumplirse antes de que comiencen las negociaciones. El diálogo irá acompañado de **misiones anuales de expertos** en las que participarán expertos de los Estados miembros de la UE, que de este modo se implicarán más en el proceso.

De esta forma **la Comisión continuará concediendo gran prioridad a la supervisión de las políticas contra la corrupción y procederá a exámenes minuciosos desde las primeras etapas de los preparativos para la preadhesión, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las reformas**. Asimismo la Comisión promoverá una estrecha coordinación entre los donantes internacionales a fin de evitar solapamientos y de canalizar mejor los recursos invertidos.

En el marco de la **Política Europea de Vecindad**, la Alta Representante y la Comisión promoverán el refuerzo de la capacidad de lucha contra la corrupción en los países vecinos

⁵⁸ COM(2011) 135 final.

⁵⁹ Capítulo 23.

⁶⁰ Consenso renovado sobre la ampliación refrendado los días 14 y 15 de diciembre de 2006.

como aspecto clave del apoyo facilitado⁶¹. Ello reviste especial importancia a la vista de los recientes acontecimientos en el norte de África, en los que uno de los motivos de los levantamientos contra los regímenes establecidos fue el deseo de erradicar la cultura de corrupción arraigada en esos países.

5.2. Políticas de cooperación y desarrollo

La ayuda concedida por la UE para reforzar la **buena gobernanza** y la democratización, como parte de su política de cooperación y desarrollo, incluye también políticas de lucha contra la corrupción⁶². En este contexto, la Comisión sigue un planteamiento basado en la asociación, que implica el diálogo con los gobiernos y la sociedad civil de los países socios, los Estados miembros de la UE y los demás donantes. Si bien reconoce que, en la ausencia de voluntad política dentro del país, no es muy probable que la ayuda exterior consiga resultados, la Comisión considera que los planteamientos basados en incentivos pueden dar sus frutos⁶³. La Comisión aspira a reforzar el diálogo con los países socios en materia de lucha contra el fraude y la corrupción y a apoyar el desarrollo de sus capacidades, lo que llevará a la adopción de estrategias nacionales para combatir todas las formas de corrupción. Durante el periodo de programación, así como durante el proceso de ejecución, se prestará especial atención a dichas estrategias y a su aplicación efectiva.

De acuerdo con tal objetivo, la Comisión promoverá también **un mayor recurso al principio de condicionalidad en la financiación de proyectos** de desarrollo, a fin de promover el cumplimiento de las normas mínimas anticorrupción internacionales previstas en la UNCAC y en los demás convenios internacionales y regionales de los que estos países sean parte. En el mismo sentido, la Comisión promoverá **una utilización más estricta de las disposiciones sobre lucha contra la corrupción ya existentes en los fundamentos jurídicos para la cooperación con los países socios**, entablando consultas específicas como respuesta a los casos graves de corrupción y aplicando sanciones si no se toman las medidas adecuadas.

Por último, la Comisión ha establecido, y seguirá apoyando, marcos globales destinados a implantar sistemas transparentes para la extracción y el comercio de recursos naturales y materias primas, como la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales⁶⁴ y la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas.

5.3. Política comercial

La política comercial de la UE contribuye a fomentar el respeto de los países terceros por los derechos humanos y la buena gobernanza, *inter alia*, a través de las relaciones comerciales bilaterales y de instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas. Recientemente

⁶¹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones – Una respuesta nueva para una vecindad en evolución., COM(2011) 303 final.

⁶² Comunicación: Gobernanza y desarrollo, COM(2003) 615 final y Comunicación: La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea, COM(2006) 421 final.

⁶³ Por ejemplo, la Iniciativa de gobernanza para los países de África, el Caribe y el Pacífico adoptó la forma de un «tramo de incentivos» de 2 700 millones EUR para promover la voluntad política en favor de la reforma.

⁶⁴ Comunicación: Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). Propuesta de Plan de acción de la UE, COM(2003) 251 final.

la Comisión propuso una reestructuración de dicho Sistema⁶⁵, reforzando los incentivos para el respeto de las normas de buena gobernanza mediante la adhesión a las principales convenciones internacionales, como la UNCAC, y su aplicación.

La Comisión continuará promoviendo la inclusión, en sus acuerdos de libre comercio, de disposiciones específicas en materia de transparencia de los contratos públicos internacionales así como, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, la ampliación a otras Partes de la OMC del Acuerdo sobre Compras del Sector Público, que incluye disposiciones para hacer más transparentes los contratos públicos internacionales, limitando los riesgos de corrupción.

6. CONCLUSIÓN

La corrupción sigue constituyendo un motivo de preocupación en la UE y en el resto del mundo. Aunque su naturaleza y extensión varían, se da en todos los Estados miembros y provoca graves perjuicios económicos, sociales y democráticos.

Existen ya instrumentos internacionales, así como legislación de la UE, para luchar contra ella, pero todavía **se aplican de manera insuficiente**. La Comisión pide a los Estados miembros de la UE que garanticen la plena incorporación a sus legislaciones respectivas de todos los instrumentos jurídicos pertinentes y, sobre todo, que dichos instrumentos **sean aplicados efectivamente** mediante la detección y el procesamiento de los delitos de corrupción, respaldados por disposiciones de Derecho penal y con la aplicación sistemática de sanciones disuasorias, así como la recuperación de activos.

Para conseguirlo es necesario un compromiso político más firme de todas las instancias decisorias de la UE. Hasta el momento, los mecanismos internacionales de supervisión y evaluación existentes no han conseguido aportar el impulso necesario. **Hacen falta, por tanto, medidas a escala de la UE para reforzar la voluntad política de combatir energícamente la corrupción en todos los Estados miembros.**

A este fin la Comisión establecerá un **Informe Anticorrupción de la UE** para valorar periódicamente los esfuerzos de los Estados miembros, a partir de 2013. Paralelamente, la UE deberá negociar su participación en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).

Asimismo, y como parte de un planteamiento general, la UE deberá seguir **combatiendo la corrupción a través de todas sus políticas pertinentes – tanto internas como externas**. La cooperación judicial y policial deberá tener más en cuenta la corrupción, y habrá que centrarse más en modernizar las normas de la UE sobre la confiscación de los productos del delito, en revisar la legislación de la UE sobre contratación pública, en mejorar las estadísticas sobre delitos y en mejorar la política de lucha contra el fraude para proteger los intereses financieros de la Unión, en el proceso de ampliación y en recurrir más a la condicionalidad en las políticas de cooperación y desarrollo. Al mismo tiempo, habrá que desarrollar más el **diálogo público-privado** en toda la UE sobre la forma de prevenir la corrupción en el sector empresarial con el apoyo de la Comisión.

⁶⁵ COM(2011) 241 final.

No sería realista creer que estas iniciativas van a erradicar la corrupción dentro de la UE o fuera de ella; no obstante, si se adoptan conjuntamente ayudarán a reducir el problema en beneficio de todos.