

Protección de denunciantes de irregularidades: qué tan comprometidos están los gobiernos en abordar la corrupción

POR CAMILO RUBIANO, INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP)

La ONU calcula que se paga un billón de dólares en sobornos por año, mientras que más del doble de esa cantidad (2,6 billones de dólares) se roban anualmente en casos de corrupción.¹ Esto corresponde a más de 5% del PIB mundial. En cambio, los resultados de un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indican que es más probable que el fraude y las irregularidades se den en organizaciones cerradas y reservadas.²

Las denuncias de irregularidades son una herramienta clave para detectar el fraude y las actividades indebidas. La protección de los denunciantes puede facilitar la efectividad de los trabajadores para detener las irregularidades en una primera etapa al expresar sus preocupaciones antes de que se desaten los escándalos y las partes interesadas incurran en enormes daños.

No obstante, y más allá del progreso logrado en la última década y el auge en la implementación de marcos de protección de denunciantes de irregularidades y concienciación en muchos países, algunos casos de alto perfil también han evidenciado fallas, tanto en la ley

como en la práctica. La falta de leyes dedicadas e integrales es una de ellas. La protección legal suele dispersarse en muchas normas diferentes, con énfasis en los canales de denuncias y la infraestructura para divulgar la información. Como resultado, los trabajadores que realizan las denuncias siguen padeciendo acoso, represalias y amenazas. Además, la falta de claridad y un enfoque coherente sobre qué se considera una “divulgación protegida” han hecho que los denunciantes de irregularidades sean despedidos e, incluso, enviados a la cárcel por incumplir acuerdos confidenciales y de no divulgación. Otros marcos también incluyen un procedimiento afín a los programas de protección de testigos. Si bien esto puede ofrecer un escudo contra el acoso y las amenazas, no logra proteger los empleos de los denunciantes.

Un nuevo informe de la ISP proporciona argumentos, evidencia y ejemplos de cómo un programa sólido de protección de los denunciantes con el respaldo activo de los sindicatos es una herramienta fundamental (si no la más importante) para combatir la corrupción.³ Algunos de los resultados clave del informe son los siguientes:

- Los acuerdos de denuncias de irregularidades son medios importantes para detectar el fraude. Sin embargo, las denuncias por parte de empleados son una manera más efectiva de sacar a la luz las irregularidades que la observación directa, los controles de rutina, las auditorías internas, la investigación externa y los reclamos externos. Un Global Fraud Report (Informe sobre fraude mundial) reciente demostró que, en 32% de los casos en que se descubrió fraude, un empleado había presentado la denuncia para proporcionar información que facilitó una investigación. En Estados Unidos, 48% de los casos en que se descubrió fraude fueron facilitados por empleados que presentaron denuncias.
- La falta de marcos de protección por denuncias de irregularidades da como resultado muchas formas de represalia y venganza, como marginación, degradación, pérdida del empleo, pérdida de ingresos, agresión e incluso asesinato. Una serie de estudios en el sector público de Estados Unidos indica que entre 16% y 38% de los trabajadores que realizan denuncias sufren represalias. En Australia y el Reino Unido, se detectaron porcentajes similares de represalias

1 UNODC (2016).

2 OCDE (2016).

3 PSI (2016).

por denuncias de irregularidades. No obstante, en Noruega, las tasas de represalia son muy inferiores (entre 7% y 18%) debido a una legislación firme y tasas de sindicalización muy altas.

- Según un cálculo basado en 13 países, se estima que el porcentaje de trabajadores que necesitarían protección de denunciantes de irregularidades en algún momento sería 7% de la fuerza laboral mundial.
- Las denuncias de irregularidades ante los medios representan solo la punta del iceberg de las denuncias. Los denunciantes de irregularidades suelen plantear sus inquietudes ante diferentes públicos durante el proceso, y la gran mayoría de los denunciantes tienden a plantearlas internamente más de una vez antes de hacerlo externamente, si es que lo hacen. Según ciertos resultados, 97% de las denuncias de irregularidades comienzan como una denuncia interna y 90% permanecen en dicho nivel.
- La legislación y las políticas en casos de denuncias de irregularidades también conllevan un costo. No obstante, los programas de protección de denunciantes de irregularidades demuestran que los beneficios superan los costos. La participación de los denunciantes en el descubrimiento del fraude y otras irregularidades implica procedimientos regulatorios más extensos y, por ende, más costos. Sin embargo, la

participación de los denunciantes ayuda a los reguladores a construir casos más sólidos. Los beneficios de contar con casos más sólidos se traducen en una tasa de éxito más alta en los procedimientos y en multas económicas más elevadas. En un sistema anticorrupción, se necesita un marco específico de denuncia de irregularidades para los empleados que pueden divulgar conocimiento interno o actividades indebidas de la organización.

- Sobre la base de 37 años de lecciones aprendidas, las seis disposiciones claves de una legislación sólida de protección de denunciantes de irregularidades incluyen: poner la carga de la prueba sobre el empleador, foro (independencia de los organismos de aplicación), ayuda final, ayuda intermedia, medidas correctivas y servicios de apoyo (educación y difusión). Si bien existen muchos ejemplos de mejores prácticas en cuanto a estas seis disposiciones claves, el panorama general de implementación efectiva, así como el grado, en la legislación de protección de denunciantes de irregularidades es ambiguo.

Esto exige una iniciativa comparativa: un marco sólido de protección de denunciantes de irregularidades para proteger a los trabajadores que luchan contra la corrupción, pero también para que la lucha contra la corrupción sea un compromiso creíble y serio. Los colaboradores sociales y la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) tienen una función importante en este sentido. Por ejemplo, la protección de denunciantes de irregularidades gana impulso dentro del movimiento sindical; además de diversas iniciativas nacionales, los sindicatos europeos encabezan una campaña respaldada por la European Federation of Public Service Unions (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, EPSU) y la ISP.⁴

La OIT fue una de las primeras organizaciones internacionales en abordar este tema. El Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo de 1982 fue uno de los primeros instrumentos internacionales que incluyeron la protección de denunciantes de irregularidades, ya que estipuló que la presentación de una queja o la participación en procedimientos contra un empleador no son motivos válidos para el despido y determinó que la carga de probar el motivo de despido recae en el empleador. Esta carga de prueba inversa ha sido fundamental para proteger a los denunciantes de irregularidades. De este modo, la OIT tiene nuevamente un rol en expandir dicha protección y garantizar que se implemente una norma internacional sólida.

Si los gobiernos realmente desean abordar el problema de la corrupción como parte de la Agenda 2030 y el ODS 16, deben tomar medidas ya mismo en cuanto a la protección de los derechos de los denunciantes de irregularidades.

⁴ <https://whistleblowerprotection.eu/>.

Referencias

ISP (2016): Checkmate to Corruption: Making the Case for a Wide-Ranging Initiative on Whistleblower Protection. Ferney-Voltaire.
www.world-psi.org/en/checkmate-corruption-making-case-wide-ranging-initiative-whistleblower-protection

OCDE (2016): Committing to Effective Whistleblower Protection. París.
www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm

UNODC (2016): Corruption and Development. Ficha informativa. Viena.
www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16_fs_DEVELOPMENT_en_PRINT.pdf

Camilo Rubiano es funcionario de la Administración Nacional y de Derechos Sindicales en la Internacional de Servicios Públicos (ISP).