

c/o Basel Institute on Governance
Steinenring 60
CH – 4051 Basilea

CONFIDENCIAL

PROYECTO DE REFORMA DE GOBERNABILIDAD DE LA FIFA

**INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOBERNABILIDAD
PARA EL COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA**

ÍNDICE

1	Resumen ejecutivo.....	3
2	El papel del Comité Independiente de Gobernabilidad	8
3	Los pasos de reforma.....	11
3.1	Logros iniciales	11
3.2	Otras recomendaciones.....	13
3.3	Conclusiones	14
3.3.1	Ejecución efectiva de los pasos de reforma decididos	14
3.3.2	Decisiones sobre importantes propuestas pendientes del IGC.....	15
3.3.3	Sostenibilidad general de la reforma y cambio cultural.....	16

1 RESUMEN EJECUTIVO

La Fédération Internationale de Football Association (FIFA), asociación de derecho suizo, es el órgano rector del fútbol a escala mundial.

La FIFA se creó en 1904 a raíz del aumento de popularidad que experimentaba el fútbol y por la necesidad de orientación y supervisión de algunas entidades con respecto a las normas y la reglamentación del juego. En un primer momento, los miembros fundadores de la FIFA eran asociaciones y clubs de fútbol nacionales, pero desde entonces, la FIFA ha ido creciendo y actualmente está compuesta por más de 200 asociaciones nacionales.

En estos 109 años, la FIFA ha experimentado un ingente crecimiento y unos cambios espectaculares: de ser un pequeño grupo de voluntarios que marcaba el camino al futuro de un embrionario órgano deportivo al organismo cuasiinternacional y empresa global que es hoy.

La FIFA ha pasado de una estructura informal a un organismo que es casi como una gran empresa multinacional, sin embargo hay un punto en que se ha mantenido razonablemente constante: la FIFA nunca ha dejado de ser un organismo muy independiente y autorregulado. La legislación suiza permite que los organismos de gobierno deportivos, así como los organismos sin ánimo de lucro, disfruten de una relativa libertad en cuanto a las normas y reglamentos de gobierno. Hasta hace pocos años, el Congreso de la FIFA —su último órgano rector— estaba satisfecho con la gestión de la FIFA, en manos de su presidente, la secretaría general y el Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo de la FIFA se compone de 25 miembros. El Congreso solo elige al presidente y al miembro femenino del Comité Ejecutivo. El resto de miembros (23) son nombrados por las seis confederaciones, de acuerdo con una asignación estipulada en los Estatutos de la FIFA. Los miembros del Comité Ejecutivo suelen ser responsables del ámbito futbolístico con interés en el desarrollo del fútbol en sus regiones/países. En cuanto al papel regulador de la FIFA en el fútbol (temas médicos, temas técnicos o antidopaje), este interés no entra en conflicto con la función de gobernabilidad en la FIFA. En realidad, la activa implicación con el fútbol de los miembros del órgano decisor resulta incluso beneficiosa, ya que ofrece los conocimientos necesarios para regular el juego de forma más efectiva. Sin embargo, cuando se trata de dirigir la FIFA como empresa, desde el punto de vista económico, la interdependencia entre la FIFA y sus asociaciones miembros en términos de asistencia financiera, programas de desarrollo y realización de torneos, así como la rivalidad parcial entre las confederaciones, sí plantean serios problemas de independencia. En el mundo empresarial, los sistemas de gobernabilidad abordan estos problemas incluyendo a miembros independientes en su Consejo.

La autorregulación siempre ha estado muy bien aceptada, pero la FIFA, como muchas otras instituciones, no reconocía ni afrontaba la creciente preocupación mundial por una correcta aplicación de la gobernabilidad y la conformidad. En el transcurso de los últimos veinte años, la falta de rigor en temas de gobernabilidad y conformidad ha redundado en escándalos en el sector empresarial, gubernamental y educativo, en todos los sectores de la sociedad, minando la credibilidad pública de numerosas instituciones.

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

El mundo deportivo parecía haber superado lo peor de este periodo de introspección. Siempre había habido escándalos deportivos —dopaje, juego, partidos amañados, abusos sexuales, acoso, fraude—, pero se responsabilizaba a jugadores o equipos concretos, sin que ninguna entidad importante saliera perjudicada.

No obstante, esto empezó a cambiar en 1991, cuando el Comité Olímpico Estadounidense (USOC, por sus siglas en inglés) se vio inmerso en supuestas irregularidades éticas en relación con la elección de la sede de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2002, Salt Lake City. A raíz de estos acontecimientos, el tema se llevó al Congreso de los Estados Unidos y se solicitó al USOC que creara una comisión independiente para revisar su estructura de gobernabilidad. De hecho, esa comisión presentó un informe en 1999 en el que se hacía patente la falta de independencia de los miembros del Consejo del USOC. A dichos consejeros, los eligen los miembros, al igual que sucede con el Comité Ejecutivo de la FIFA. En realidad, el informe de la comisión recomendaba que se nombrara a consejeros independientes para el Consejo del USOC. La comisión mencionaba asimismo que la estructura de gobernabilidad del USOC carecía de transparencia financiera, y recomendaba tres comisiones permanentes adicionales: auditoría, honorarios y ética. Entre las recomendaciones de la comisión, es interesante destacar la propuesta de que, cada diez años, se solicitara a un comité independiente que evaluara la efectividad de la estructura de gobernabilidad del USOC.

Los problemas alcanzaron también al Comité Olímpico Internacional (COI). En 1998 los miembros del COI fueron acusados de aceptar sobornos del Comité organizador de Salt Lake City durante el proceso de concesión. También se abrieron procesos de investigación referentes a procesos de licitación previos en otras ciudades, y se descubrió que los miembros del COI aceptaron regalos durante el proceso de los Juegos Olímpicos de Invierno y de los Juegos Olímpicos de verano del 2000.¹ Varios miembros del COI fueron expulsados o sancionados a raíz de estas investigaciones. Eran las primeras expulsiones en más de un siglo de existencia del COI. Se adoptaron asimismo normas más estrictas para las licitaciones futuras y se fijaron límites a lo que los miembros del COI podían aceptar de las ciudades candidatas. Además, se impusieron limitaciones de mandato y de edad a los miembros del COI, al que se sumaron quince exatletas olímpicos.

En lo tocante a la respuesta de las entidades deportivas ante una gobernabilidad inadecuada, en los últimos años se han visto cambios en la opinión pública. Así, en 2001, cuando International Sports Media & Marketing (ISMM) y su filial International Sports Leisure (ISL) — agencias de medios y marketing contratadas por la FIFA— se declararon en quiebra y empezaron a salir a la luz acusaciones de sobornos a directivos de la FIFA, los medios de comunicación, los grupos de interés de la FIFA y la opinión pública en general empezaron a cuestionarse la integridad de esta poderosa organización deportiva.

Como muchos otros escándalos relacionados con sobornos, el caso ISMM/ISL se ha ido alargando. Era difícil aclarar los hechos y todo se complicó ante la falta de competencia jurídica en la materia y la ausencia hasta 2006 de estatutos específicos en Suiza para este tipo de sobornos en el «sector privado». Por ello, a diferencia de otros casos en que personas o entidades acaban ante la justicia, por lo civil o por lo penal, o ambas cosas, el asunto ISMM/ISL se eternizaba. La percepción pública

¹ <http://library.la84.org/SportsLibrary/JOH/JOHv8n2/johv8n2f.pdf>

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

era que la FIFA no tenía intención alguna de que se supiera la verdad y esto, por sí mismo, generaba mayores sospechas y ponía la transparencia y la responsabilización de la FIFA en el punto de mira.

Al final, acabaron aflorando los hechos tras el asunto ISMM/ISL. Primero, en julio de 2012, mediante la publicación del auto de sobreseimiento de la Fiscalía del cantón de Zug (Suiza) y luego, en abril de 2013, mediante el informe elaborado por la flamante Comisión de Ética de FIFA. Si bien la intención del Comité Independiente de Gobernabilidad (IGC) no es detallar el contenido de dichos informes, basta afirmar que se cometieron irregularidades y que se comprobó que varios responsables de la FIFA se habían visto involucrados en conductas inadecuadas.

Estos informes en relación con el asunto ISMM/ISL no inspiraron precisamente confianza en la opinión pública en lo referente a la gobernabilidad de la FIFA. Y aunque lo hubieran hecho, las alegaciones posteriores sobre otros escándalos no hicieron más que echar leña al fuego. Las decisiones del Comité Ejecutivo de la FIFA de conceder la Copa Mundial a Rusia en 2018 y la siguiente a Qatar —unas decisiones que actualmente está revisando la Comisión de Ética de la FIFA— también quedaron bajo sospecha de influencias indebidas. Asimismo, dos miembros del Comité Ejecutivo fueron apartados del fútbol por supuestamente ofrecer la venta de su voto a periodistas de incógnito. Estas alegaciones de influencias indebidas en la decisión de selección de sedes fueron seguidas por un escándalo de «compra de votos» durante la campaña presidencial de la FIFA en 2011. El expresidente de la Confederación Asiática de Fútbol (AFC, por sus siglas en inglés), miembro del Comité Ejecutivo de la FIFA y candidato a la Presidencia, Mohamed bin Hammam, y el expresidente de la Confederación de Fútbol de Norte, Centroamérica y el Caribe (CONCACAF, por sus siglas en inglés), presidente de la Unión Caribeña de Fútbol y vicepresidente del Comité Ejecutivo de la FIFA, Jack Warner, tuvieron que hacer frente a sanciones impuestas por la Comisión de Ética de la FIFA por supuestos sobornos a miembros de la Unión Caribeña de Fútbol a cambio de votos en las elecciones presidenciales.

Se produjeron también otras acusaciones por conductas indebidas en las confederaciones. Por ejemplo, en la CONCACAF, y concretamente contra su expresidente y miembro del Comité Ejecutivo de la FIFA, Jack Warner, así como contra su anterior secretario general y miembro del Comité Ejecutivo de la FIFA, Chuck Blazer, que terminaron dimitiendo de sus cargos en la FIFA y en la CONCACAF. El antiguo miembro del Comité Ejecutivo de la FIFA y presidente de la AFC, Mohamed bin Hammam, acabó dimitiendo de sus funciones relacionadas con el fútbol cuando la FIFA le acusó de irregularidades financieras cuando estaba al frente de la AFC. La investigación de los casos de la Confederación obtuvo un apoyo y un impulso considerable de los esfuerzos de reforma de la gobernabilidad de la FIFA, sobre todo en cuanto al fortalecimiento del sistema de justicia interno.

Y mientras estas y otras acusaciones —como la manipulación de la venta de entradas— iban en aumento, la FIFA afrontaba otro importante problema que nada tenía que ver con esto: los partidos amañados. El número de casos de partidos de fútbol amañados se ha incrementado de forma espectacular en los últimos años. Es un problema que no se limita al fútbol, pero como el fútbol se considera el deporte rey a nivel mundial, la atención pública queda magnificada. Aunque esto podría no considerarse como un problema de gobernabilidad de la FIFA, viene a sumarse a la percepción pública de unos valores y una ética debilitados en un deporte venerado por miles de millones de seguidores de todo el mundo.

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

Resulta especialmente perturbador plantearse las consecuencias que pueden tener en los jóvenes estos escándalos (internos o externos) relacionados con la FIFA o con el deporte en general. A los jóvenes en principio no les importan demasiado las revelaciones sobre sobornos de directivos o representantes del Gobierno, pero sí que puede afectarles, y mucho, lo que sucede en un equipo, deporte o institución que les importe de verdad.

Consciente de que la asociación estaba sufriendo embates importantes y de que estaba perdiendo apoyo popular, la FIFA, y en concreto su presidente, Blatter, decidieron que debían darse algunos pasos para rectificar esta situación. Tras su reelección en 2011, Blatter planteó la creación de una «comisión de soluciones» que contribuyese a las reformas dentro de la FIFA. Al mismo tiempo, la FIFA encargaba un informe y pedía recomendaciones en materia de gobernabilidad y conformidad al profesor Mark Pieth, presidente durante mucho tiempo del Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE. Por su parte, la comunidad de organizaciones no gubernamentales —abanderada por la ONG Transparencia Internacional (TI), que lidera la lucha contra la corrupción— empezó a hablar de responsabilización y transparencia en la FIFA. De hecho, TI elaboró un informe recomendando ciertos cambios en la estructura de gobernabilidad y conformidad de la FIFA.

Al final, el presidente Blatter, con el visto bueno del Comité Ejecutivo, decidió crear un órgano independiente: el Comité Independiente de Gobernabilidad (IGC). En noviembre de 2011, la FIFA encargó al profesor Mark Pieth que reuniera a un grupo de expertos independientes en gobernabilidad y de representantes de las partes interesadas para supervisar y apoyar el proceso de reforma de la FIFA. El objetivo del IGC era supervisar la creación y la implementación de un marco de buena gobernabilidad y de controles para la FIFA, con vistas a garantizar la integridad de la organización con el objetivo final de restaurar la confianza entre los grupos de interés de la FIFA, incluidos los seguidores y el público en general. La FIFA delegó en el IGC el poder y la autoridad necesarios para cumplir este objetivo, entre otras cosas el derecho a valorar la respuesta de la FIFA ante las alegaciones de conductas inadecuadas pasadas y actuales y, en su caso, recomendar una mayor investigación. El IGC hizo un seguimiento del proceso de reforma de gobernabilidad de la FIFA, revisó y valoró el trabajo de los grupos de trabajo relevantes y la gestión de la FIFA, y presentó una serie de recomendaciones a los órganos competentes de la FIFA (concretamente, al Comité Ejecutivo y al Congreso de la FIFA), a partir de principios de gobernabilidad desde el punto de vista regulatorio y corporativo, incluidas prescripciones en materia de transparencia, independencia, responsabilización, responsabilidades fiduciarias y control de gestión.

En general, el IGC ha tenido una buena acogida entre los grupos de interés y los medios de comunicación. Sin embargo, el IGC era consciente de que la decisión de no investigar los casos haría que algunos medios y grupos de interés se mostraran escépticos con sus esfuerzos de contribuir a la reforma de la FIFA. Los miembros del IGC coincidían en que el grupo no tenía que ahondar en los detalles de los asuntos acaecidos en el pasado para proponer una reforma; consideraban que su función era crear los órganos competentes dentro de la FIFA para que las responsabilidades de investigación, de juicio y de conformidad se aplicaran de forma sistemática.

Cabe tener en cuenta que en todo escándalo (del sector público o privado) se hacen numerosas acusaciones en público; algunas son ciertas y otras no. Además, en caso de escándalo, no se puede tener la certeza de que todos los hechos están sobre la mesa. Hay factores que impiden que se sepa

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

lo que verdaderamente sucedió: testigos que no quieren declarar, documentación inadecuada, incapacidad de acceder a la contabilidad real de la institución, recursos inapropiados, etcétera.

Sin embargo, lo que sí debe quedar claro es que la razón de esa conducta inadecuada siempre suele salir a la luz. Suele ser una combinación de codicia personal, fallo del sistema y de los controles, y ausencia de cultura moral y ética dentro de la organización. Una vez se conoce el entorno que ha llevado al escándalo, se puede poner solución.

En el caso de ISMM/ISL, se conjugaban los tres factores mencionados: ausencia de directrices éticas adecuadas y de códigos de conducta en la FIFA, falta de honradez, y sistemas y controles claramente insuficientes, concretamente en lo referente a los procedimientos relacionados con proveedores.

Con vistas a limitar considerablemente que se volviera a producir un caso como el de ISMM/ISL, el IGC recomendó una serie de acciones correctoras, muchas de las cuales ya se han puesto en práctica. La falta de honradez se afronta con un nuevo sistema de investigación de los nombramientos al Comité Ejecutivo y de algunos responsables de comisiones de la FIFA. A esto se le suma un nuevo Código deontológico, unas normas éticas que forman parte del nuevo Código ético, un sistema judicial interno independiente y una línea gratuita de denuncia. El tono de la Dirección ha cambiado y asistimos a un inicio de cambio en la cultura ética de la organización. Para garantizar la conformidad futura, se requiere una auditoría de los proveedores y se aplica una completa estructura concursal, con los controles pertinentes.

El método para acometer la falta de honradez en la FIFA es incrementar la transparencia y la responsabilización, y garantizar que se evitan los conflictos de intereses y que, en su caso, se sancionan (ciertamente, se ha mejorado la detección con una línea gratuita independiente de denuncia y el papel de investigación independiente de la Comisión de Ética). Dentro de la política de transparencia, debe hacerse una mayor difusión de la retribución de los responsables y oficiales de la FIFA, entre otros, los sueldos y pluses personales.

Las alegaciones de mala conducta en el proceso de selección de la Copa Mundial se han afrontado mediante nuevos procesos de selección. Entre otras cosas, la decisión final ya no corresponde al Comité Ejecutivo, sino al Congreso. También se aplica un mayor control a los regalos y las invitaciones de ocio que llegan de los licitantes, y se obliga a los licitantes a asumir unas normas de conducta más estrictas, lo cual reducirá las oportunidades de influencia inapropiada en relación con la selección de sedes. De hecho, toda entidad externa colaboradora de la FIFA —bien sean proveedores, patrocinadores o comités de licitación— debería regirse por las normas éticas de la FIFA.

En relación con la reforma de la FIFA, queda pendiente saber si, a corto plazo, se puede cambiar una cultura para permitir la autogobernabilidad y si se puede garantizar la confianza pública en la integridad de la FIFA sin un continuo control externo independiente. Según la experiencia de los expertos en cumplimiento del IGC, todo cambio cultural conlleva su tiempo, y hasta que se produzca ese verdadero cambio cultural, consideramos que ciertos órganos externos independientes deberían seguir trabajando con la FIFA para garantizar que el camino de la reforma se termina correctamente. Este órgano externo puede ser discreto, pero debe contar con los recursos adecuados. Además, la necesidad de este esfuerzo externo continuado deviene especialmente

importante porque la FIFA ha rechazado la recomendación de incluir a miembros independientes con derecho a voto en el Comité Ejecutivo. Observamos también que ciertos miembros del Comité Ejecutivo no se han comprometido suficientemente con el cambio y consideran que las reformas aplicadas hasta la fecha son innecesarias. Afortunadamente, se han sumado nuevos miembros al Comité Ejecutivo con una visión más progresista y que insisten en seguir adelante con el proceso de reforma.

2 EL PAPEL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD

El reto de la FIFA es adaptar su estructura de gobernabilidad a su crecimiento económico y a su peso social y político. Aunque se han hecho avances administrativos para mejorar las estructuras y los procesos operativos, la FIFA ha seguido recibiendo críticas por su falta general de transparencia y buena gobernabilidad. Estas críticas han quedado reforzadas por una serie de alegaciones de mala conducta por parte de los responsables del ámbito futbolístico en relación con decisiones de asignación de sedes tomadas por el Comité Ejecutivo en diciembre de 2010 (Mundial de 2018 y 2022) —lo que redundó en la suspensión de seis responsables futbolísticos, dos de ellos miembros del Comité Ejecutivo de la FIFA—, y en relación con el candidato Mohamed bin Hammam a las elecciones por la presidencia en 2011. A consecuencia de ello, la FIFA presentó algunas propuestas de gobernabilidad al Congreso de 2011, iniciando así un amplio proyecto de reforma en materia de gobernabilidad.

En agosto de 2011, el presidente de la FIFA encargó al profesor Mark Pieth que analizara la estructura de gobernabilidad existente en la FIFA para elaborar un dictamen sobre su nivel y hacer recomendaciones de mejora. El informe resultante se entregó a la FIFA el 19 de septiembre de 2011 y posteriormente se hizo público.² En octubre y diciembre de 2011, respectivamente, el Comité Ejecutivo de la FIFA ratificó formalmente un proyecto de reforma de gobernabilidad. Un aspecto clave de este proyecto fue la creación de cuatro grupos de trabajo internos, supervisados por un organismo externo e independiente.³

En noviembre de 2011, la FIFA encargó al profesor Mark Pieth que constituyera un grupo de expertos independientes en gobernabilidad y representantes de las partes interesadas: el Comité Independiente de Gobernabilidad (IGC). Tras un minucioso proceso de búsqueda y selección, que incluyó procesos de auditoría de los candidatos, el prof. Pieth propuso a un grupo de 13 personas que debían conformar el IGC: seis miembros en representación de las disciplinas legales, de conformidad y de investigación (Mark Pieth, Peter Goldsmith, Michael Hershman, Guillermo Jorge, James Klotz, Alexandra Wrage) y los siete miembros restantes en representación de distintos grupos presentes en la esfera futbolística (José Luis Astiazarán, Leonardo Grosso, Sunil Gulati, Carlos Heller, Seung-Tack Kim, François Morinière, Lydia Nsekera), es decir, asociaciones miembros, ligas, clubs, jugadores, medios de comunicación y patrocinadores.⁴

² http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/governing_fifa_mark_pieth.pdf

³ http://www.fifa.com/mm/document/affederation/committees/01/53/05/80/proposal_pdt_21102011.pdf

⁴ http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/igc_members_bios_07022012.pdf

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

La composición del IGC ha ido cambiando con el tiempo: con el objeto de preservar la independencia del IGC, Lydia Nsekera decidió renunciar tras ser elegida por el Congreso como miembro del Comité Ejecutivo en mayo de 2012. En enero de 2013, el señor Seung-Tack Kim renunció a ser miembro del IGC porque, al ser nombrado para un nuevo cargo, representaba a un patrocinador de la FIFA (Hyundai Motor Company). En abril de 2013, Alexandra Wrage informó al IGC que abandonaba el Comité por problemas de agenda. En junio de 2013, Sunil Gulati dimitió como miembro del grupo para preservar la independencia del IGC, tras ser designado por la CONCACAF como miembro del Comité Ejecutivo de la FIFA en el Congreso de la FIFA en 2013. A 31 de diciembre de 2013, al término del trabajo del IGC, el Comité se componía de nueve miembros.

Con esta composición, la FIFA reconocía la Carta elaborada por el IGC el 27 de enero de 2012.⁵ El objetivo del IGC era supervisar la creación y la implementación de un marco de buena gobernabilidad y de controles para la FIFA, con vistas a garantizar la integridad de la organización con el objetivo final de restaurar la confianza entre los grupos de interés de la FIFA, incluidos los seguidores y el público en general. La FIFA delegó en el IGC el poder y la autoridad necesarios para cumplir este objetivo, entre otras cosas el derecho a valorar la respuesta de la FIFA a las alegaciones de conductas inadecuadas pasadas y actuales y, en su caso, recomendar una mayor investigación.

El IGC se reunió por primera vez a principios de 2012. Además de establecer normas de procedimiento y mecanismos de financiación que garanticen el funcionamiento del comité sin por ello renunciar a su independencia, el grupo se encargó de revisar documentación y reunirse con personal y responsables para comprender cómo maneja la FIFA las acusaciones de mala conducta recibidas. El IGC también revisó con detalle las propuestas de reforma hechas por los grupos de trabajo de la FIFA.⁶ El resultado de este trabajo —incluidas las recomendaciones específicas— queda resumido en el primer informe del IGC, con fecha 20 de marzo de 2012.⁷

Considerando el breve plazo transcurrido entre la publicación de las recomendaciones en marzo de 2012 y el Congreso de 2012, el IGC apostó por la puesta en práctica escalonada de sus recomendaciones con vistas a garantizar un proceso de toma de decisiones informado y democrático por parte de las 209 asociaciones miembros de la FIFA. En una primera fase, las propuestas clave en relación con los órganos judiciales y de supervisión independientes (la Comisión de Ética y la Comisión de Auditoría y Conformidad) se pusieron sobre la mesa para que se propusieran al Congreso de 2012 y se pusieran en práctica inmediatamente después. En una segunda fase, se propusieron el resto de las recomendaciones para que se presentaran al Congreso en 2013. El Comité Ejecutivo siguió este planteamiento y el Congreso de 2012 aprobó una serie de recomendaciones fundamentales (para más detalles, véase el punto 3.1).

Las decisiones tomadas en el Congreso de 2012 se tradujeron en un proceso de consulta interno en la FIFA sobre la segunda fase del proyecto y las propuestas de reforma pendientes. La FIFA optó por trasladar el debate a un grupo *ad-hoc* compuesto por los secretarios generales de las seis

⁵ <http://www.baselgovernance.org/gov/governance-in-sports/fifa/independent-governance-committee-charter/>

⁶ Resolvió también que las propuestas del Grupo de Trabajo Fútbol 2014 —relacionadas con aspectos técnicos y reglas del juego— no entraban dentro de sus competencias

⁷ http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/first_report_by_igc_to_fifa_exco.pdf

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

confederaciones. El IGC entendía perfectamente que era necesario llevar a cabo un proceso de consulta como parte del proceso de toma de decisiones democrático. Al mismo tiempo, consideraba que el Comité Ejecutivo tenía la responsabilidad de liderazgo en lo referente a apoyar de forma inequívoca las siguientes etapas para la aplicación de un marco de control y buena gobernabilidad. En diciembre de 2012, el IGC hizo llegar una carta al presidente en que resumía los puntos más importantes de su segundo informe (véase el punto 3.2), con fecha 6 de febrero de 2013.⁸

El IGC instaba claramente al Comité Ejecutivo a apoyar las recomendaciones pendientes y a actuar en interés de la FIFA y del fútbol en general. El IGC ofreció su participación activa en el proceso de consulta hasta el Congreso en mayo de 2013 para explicar mejor las recomendaciones. Sin embargo, el IGC quedó sorprendido y realmente preocupado por la gravedad de la reacción de algunas de las personas más influyentes del mundo del fútbol, cuando el 24 de enero de 2013 se publicó una declaración unánime de los presidentes y secretarios generales de las 53 asociaciones miembros de UEFA.⁹ Dicha declaración no estaba a la altura de los requisitos actuales de gobernabilidad en temas básicos.

Los miembros de la UEFA consideraban que no debían introducirse restricciones a la duración de los mandatos de los miembros del Comité Ejecutivo de la FIFA (a excepción del presidente, que no es elegido por la Confederación sino directamente por el Congreso); que el Congreso no debería tener derecho de confirmar a los candidatos de la Confederación delegados al Comité Ejecutivo de la FIFA, y que «si se precisaban» comprobaciones de la integridad de los miembros del Comité Ejecutivo de la FIFA, tales verificaciones deberían efectuarlas las confederaciones, no la FIFA. Esto era una señal para el IGC de que era probable que la agenda de reforma iba a ser secuestrada por grupos de interés contrarios de la organización, con el apoyo de aquellos que temían perder los privilegios de siempre y las redes que tan bien funcionaban.

El presidente Blatter estaba listo para trasladar la mayoría del paquete de reformas al Congreso, pero resultaba que el proceso de consulta estaba muy influenciado por los oponentes a la reforma en las confederaciones y una de las consecuencias de estas luchas fue que el Congreso de 2013 fue incapaz de aprobar una normativa sobre la duración de los mandatos y el límite de edad. Hasta poco antes del Congreso, el tema estuvo bloqueado, en concreto por la UEFA, que hasta la vigilia del Congreso no pidió, de forma repentina, que se tomase una decisión sobre estas propuestas, con la certeza de que la moción no lograría esos $\frac{3}{4}$ de los votos mayoritarios necesarios. Para evitar que la moción se desestimara, lo cual habría arrinconado esos temas por mucho tiempo, el presidente Blatter propuso aplazar la votación al Congreso de 2014.

Otra consecuencia fue que la propuesta del IGC de aplicar comprobaciones centralizadas de la integridad de los funcionarios y empleados clave, y de introducir miembros independientes en la composición del Comité no se desestimaron por completo, pero quedaron muy diluidas. Aunque es encomiable que el Congreso votara a favor de las comprobaciones de integridad de los responsables de la FIFA que accedían al cargo o se presentaban a reelección, se decidió que esas comprobaciones se llevaran a cabo de forma descentralizada, es decir, desde las confederaciones

⁸ http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/second_report_by_igc_to_fifa_exco_08022013.pdf

⁹ <http://www.uefa.org/mediaservices/mediareleases/newsid=1913701.html>

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

que presentaban a los candidatos. Además, el requisito de comprobación de integridad sería aplicable a un grupo mucho menor de personas de lo que proponía el IGC. Considerando que este resultado no es el óptimo, será básico que las comprobaciones de integridad descentralizadas partan de normas y procesos coherentes y basados en las buenas prácticas, y que la FIFA lleve un estricto control de su aplicación y sancione su incumplimiento.

Se produjo una situación similar en lo referente a la recomendación del IGC de tener a miembros independientes en el Comité Ejecutivo de la FIFA. La FIFA autorizó al presidente independiente de la Comisión de Auditoría y Conformidad a que asistiera a las reuniones del Comité Ejecutivo, lo cual ya es un hito importante. Ahora bien, para que la FIFA se ponga al nivel de los estándares aceptados en el mundo corporativo, el nombramiento de dos miembros independientes en el Comité Ejecutivo sigue siendo una recomendación del IGC a largo plazo.

Asimismo, en el área de la transparencia y las responsabilización, deben darse unos pasos más. Ampliar las responsabilidades de la Comisión de Auditoría y Conformidad para incluir la remuneración de los altos cargos y el personal es un primer paso importante; sin embargo, para aumentar la transparencia y la confianza pública, la publicación de los honorarios personales de los cargos más importantes es un paso necesario.

Los retos mencionados ilustran claramente que la reforma no está terminada. Si bien es importante que la FIFA siga adelante con su reforma, adaptando y aplicando sus regulaciones, estructuras y procesos, el éxito de la reforma dependerá del cambio de la cultura a todos los niveles de la organización, especialmente de los principales líderes de opinión, que deben tener una conducta ejemplar y actuar en interés de la FIFA y del fútbol en general.

3 LOS PASOS DE REFORMA

3.1 LOGROS INICIALES

El objetivo de la primera fase de la reforma de gobernabilidad era la creación de órganos judiciales y de supervisión en materia de conformidad y finanzas, independientes y competentes profesionalmente, y con el liderazgo de expertos independientes de renombre internacional en su campo.

El IGC propuso algunas recomendaciones concretas al respecto, que contaron con el apoyo del Comité Ejecutivo y fueron aprobadas por los miembros de la FIFA en el Congreso de 2012 y aplicadas en consecuencia:

- Como ya decidió el Congreso de 2011, la Comisión de Ética se ha dividido en un órgano de instrucción y otro de decisión.

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

- Ambos órganos tienen presidentes y vicepresidentes¹⁰ independientes (de acuerdo con una nueva definición de independencia)¹¹ que cumplen con los requisitos profesionales necesarios.
- La Comisión de Ética tiene competencias y recursos para cumplir con su propósito. Concretamente, el órgano de instrucción puede diseñar su presupuesto según lo considere oportuno para llevar a cabo investigaciones profesionales con recursos internos o externos.
- La Comisión de Ética tiene capacidad de investigar y adjudicar asuntos o comportamientos pasados. Concretamente, el órgano de instrucción tiene poder para iniciar procesos de investigación de forma completamente independiente de otros órganos y oficiales de la FIFA.
- El Código ético¹² se ha revisado y se ha implantado para reflejar estos cambios estructurales y de procedimiento, y para describir con más claridad las normas de conducta y el comportamiento esperado (entre otras, nuevas normas con respecto a conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, sobornos y corrupción).
- A principios de 2013 se activaba un mecanismo de información confidencial accesible a todos para gestionar con sistematicidad las quejas y alegaciones de todo tipo.¹³
- Se ha creado la Comisión de Auditoría y Conformidad que tiene el papel habitual de supervisión de una comisión de auditoría y las responsabilidades adicionales de un programa de conformidad y de retribución y beneficios.¹⁴
- El presidente y vicepresidente de la Comisión de Auditoría y Conformidad¹⁵ son independientes y cumplen determinados requisitos profesionales.
- La Comisión de Auditoría y Conformidad tiene competencias y recursos para cumplir con su mandato; tiene acceso a las personas y a la información y puede optar a asesoramiento externo según lo crea necesario.
- La Comisión de Auditoría y Conformidad ha creado la Subcomisión de Honorarios, que se encarga de desarrollar una estrategia y una normativa generales en relación con los beneficios y los honorarios, y de decidir la remuneración de los altos cargos y empleados.

El IGC consideraba que era de extrema importancia que la FIFA, como primer paso en su reforma de gobernabilidad, decidiera crear una función de adjudicación e investigación independiente y profesional, así como una Comisión de Auditoría y Conformidad. El IGC expresó su apreciación sobre la decisión de la FIFA de poner en práctica esos pasos fundamentales hacia la creación de un marco de gobernabilidad y controles adecuados. Sin embargo, el IGC señalaba que el proceso de reforma aún no estaba terminado y el éxito general del proyecto seguía dependiendo de la aprobación de las recomendaciones pendientes y de su puesta en práctica efectiva.

¹⁰ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/standingcommittees/committee=1882034.html>

¹¹ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1664989/index.html>

¹² <http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/codeofethics2012e.pdf>

¹³ <https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=6fifa61>

¹⁴ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1678423/>

¹⁵ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/standingcommittees/committee=1935614.html>

3.2 OTRAS RECOMENDACIONES

Tras el Congreso de 2012, lo más importante para el IGC era supervisar la aplicación de las primeras decisiones clave. Para ello, el IGC se reunió varias veces y mantuvo conversaciones telefónicas con los nuevos presidentes independientes de la Comisión de Ética y de la Comisión de Auditoría y Conformidad, con vistas a intercambiar posiciones y garantizar el adecuado apoyo por parte de la FIFA así como el acceso a la información y a los recursos.

Asimismo, el IGC destacaba en su segundo informe, con fecha 6 de febrero de 2013,¹⁶ las recomendaciones pendientes más importantes:

- Todos los miembros del Comité Ejecutivo y de las comisiones permanentes deberían someterse a un procedimiento de comprobación de integridad centralizado por la FIFA. El IGC era de la opinión que una solución descentralizada —la comprobación desde las confederaciones— no ofrecería la coherencia necesaria y no reflejaría de forma adecuada el hecho de que esos responsables son miembros de órganos de gobierno de la FIFA.
- Con vistas a subrayar su papel y responsabilidad como miembros del órgano ejecutivo de la FIFA, los miembros del Comité Ejecutivo deberían contar con la decisión de confirmación personalizada del Congreso en su nombramiento o en la renovación de su nombramiento por parte de las confederaciones.
- El IGC veía esencial que el presidente de la Comisión de Auditoría y Conformidad tuviera acceso y pudiera participar como observador en todas las reuniones de las comisiones de la FIFA, incluido el Comité Ejecutivo; dicho papel de observador debería quedar definido de forma explícita en la reglamentación de la FIFA. De hecho, el IGC hubiera preferido que al menos dos miembros independientes se sumaran al Comité Ejecutivo.
- El IGC recalca asimismo que la limitación de la duración del mandato era un componente clave de la buena gobernabilidad; por ende, esta medida no debería limitarse a cargos específicos (por ejemplo, al presidente).
- El IGC secundaba la visión de las confederaciones de que introducir límite de edad es menos importante si se pone en práctica la opción de limitar la duración de los mandatos;
- El IGC apoyó que se revisaran los procesos básicos y las políticas relacionadas, incluidas las licitaciones para asignación de sedes, la gobernabilidad de todos los proyectos de desarrollo, las campañas presidenciales así como las actividades de marketing y compras.
- El IGC recalca la importancia de la transparencia en el área de honorarios y beneficios, y recomendaba la difusión de la información siguiendo las buenas prácticas en comparación con las corporaciones multinacionales o los organismos internacionales.

El IGC dejó claro que estos puntos pendientes eran básicos para que la reforma de gobernabilidad tuviera éxito. El IGC ofreció su participación activa en el proceso de consulta hasta el Congreso en mayo de 2013 para explicar mejor estas recomendaciones.

¹⁶ http://www.baselgovernance.org/fileadmin/FIFA/second_report_by_igc_to_fifa_exco_08022013.pdf

3.3 CONCLUSIONES

El IGC es de la opinión que la FIFA ha iniciado con buen pie su proceso de reforma y que ha logrado algunos hitos importantes. Reformar el sistema de gobernabilidad y crear una cultura de cumplimiento sostenible son proyectos a largo plazo, especialmente en una organización compleja como la FIFA, con 209 asociaciones miembros con derecho a voto, lo que requiere un enfoque más democrático e inclusivo que en el caso de una corporación multinacional.

La FIFA está haciendo sin duda algunos avances para modernizar su sistema de gobernabilidad y cumplimiento, pero siguen habiendo ciertos riesgos y desafíos en tres áreas principales:

- la ejecución efectiva de los pasos de reforma decididos;
- las decisiones sobre importantes propuestas pendientes del IGC, y
- la sostenibilidad general de la reforma y el cambio cultural.

3.3.1 EJECUCIÓN EFECTIVA DE LOS PASOS DE REFORMA DECIDIDOS

El IGC ha estado trabajando mucho con la Comisión de Ética, la Comisión de Auditoría y Conformidad y la Administración de la FIFA para garantizar que las nuevas estructuras y políticas de gobierno devienen funcionales. Se ha hecho un especial hincapié en la gobernabilidad de los Programas de Desarrollo, incluidos los controles financieros en las asociaciones miembros, los procedimientos concursales para las sedes de torneos, el Programa de Cumplimiento (que incluye temas de formación y comunicación, una línea gratuita de denuncia, conflictos de intereses, transacciones con terceros), la regulación de las campañas presidenciales, la gobernabilidad de compensaciones y beneficios, la aplicación de comprobaciones en materia de integridad y el funcionamiento de los procedimientos de la Comisión de Ética y de la regulación del Código ético.

El IGC ha aconsejado que se mejore el desarrollo de algunos de estos elementos, cuyos detalles se han planteado y discutido con la FIFA y se han transmitido a los presidentes de la Comisión de Auditoría y Conformidad y de la Comisión de Ética. El IGC confía en que estos temas se tratarán con profesionalidad y que tendrán el debido seguimiento por parte del presidente independiente de la Comisión de Ética y la Comisión de Auditoría y Conformidad, que lideran la ejecución y el proceso de mejora continua en estos momentos.

Las recientes alegaciones sobre los más que sustanciales pagos hechos por Mohamed bin Hammam al antiguo vicepresidente de la FIFA Jack Warner —considerando que existen sospechas de que dichos pagos eran inadecuados y que tenían relación con la concesión de organización del Mundial en 2022 a Qatar—¹⁷ son un buen ejemplo de la importancia de la creación de funciones de liderazgo independiente y profesional, como la Comisión de Ética. En estos momentos, las alegaciones en relación con las sedes de los mundiales de 2018 y 2022 están siendo investigadas por Michael Garcia, exabogado de los Estados Unidos en el distrito sur de Nueva York y designado

¹⁷ <http://www.telegraph.co.uk/sport/football/world-cup/10703385/Qatar-World-Cup-2022-investigation-On-the-trail-of-former-Fifa-vice-president-Jack-Warner.html>

INFORME FINAL DEL COMITÉ INDEPENDIENTE DE GOVERNABILIDAD PARA EL
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIFA

por la FIFA en julio de para ocupar la Presidencia independiente del órgano de instrucción de la Comisión de Ética.¹⁸ La creación de ese cargo y el hecho de que la persona que lo ocupe sea un investigador y fiscal profesional e independiente son recomendaciones del IGC. Para el IGC, solo si se nombraba a una persona profesional y competente ajena a esa función se lograría que la FIFA pudiera investigar sin miedo las alegaciones de corrupción. El IGC insistía asimismo en que la competencia de la nueva Comisión de Ética no debería limitarse a investigación de hechos posteriores a las recomendaciones del IGC, sino que debería incluir la investigación de acontecimientos anteriores. Esto incluía de forma explícita las decisiones relacionadas con la concesión de las sedes del Mundial y el IGC hizo hincapié en este tema, señalando la concesión de la organización del torneo a Qatar como uno de los hechos que más había que investigar.

Si la FIFA quiere salir airosa de los escándalos de los últimos años, debe dar una respuesta convincente y transparente a cualquier tema relacionado con la asignación de las sedes, bien para confirmar que las sospechas son tristemente ciertas, o bien para demostrar que son infundadas. La Comisión de Ética no debería descansar hasta obtener una respuesta concluyente. Pero no se trata solo de la Comisión de Ética. En este caso la FIFA tiene la oportunidad de demostrar que ha aprendido la lección con lo sucedido y que va a construir una organización transparente y abierta que sea un ejemplo de los mejores estándares éticos en interés del juego y en el interés público en general. La FIFA y todos los involucrados deberán cooperar total e incondicionalmente con la investigación del Sr. Garcia. Y, en caso de que se confirmen las sospechas, la FIFA no debe esquivar sus responsabilidades sino que debe tomar una decisión con arreglo a la lógica de sus conclusiones. La FIFA y todos los implicados deben, pues, colaborar por completo e incondicionalmente con la investigación del señor Garcia. El IGC recalca la importancia de la cooperación a la luz de los recientes informes aparecidos en los medios con respecto a una supuesta trama para detener las investigaciones de la Comisión de Ética.¹⁹ Si esas alegaciones se confirman, la FIFA deberá garantizar que se toman medidas significativas.

3.3.2 DECISIONES SOBRE IMPORTANTES PROPUESTAS PENDIENTES DEL IGC

Algunas de las principales propuestas del IGC que siguen pendientes de aplicación —como la duración del mandato, la publicación de la remuneración personal y la inclusión de miembros independientes en el Comité Ejecutivo— están a la espera del dictamen del Comité Ejecutivo y el Congreso. En este contexto, en buena parte el resultado depende del comportamiento individual de los principales líderes de opinión de la organización y de su disponibilidad de acoger una verdadera reforma y un cambio de cultura. Ahora corresponde a los miembros de la FIFA y al público en general exigir a los líderes y las personas que toman las decisiones en la FIFA que expliquen a título individual y con toda claridad cuál es su posición con respecto a esos principios fundamentales de buena gobernabilidad y que valoren sus posiciones.

¹⁸ <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/bodies/news/newsid=1664989/index.html>

¹⁹ <http://uk.reuters.com/article/2014/03/25/uk-soccer-fifa-garcia-idUKBREA200L020140325>

3.3.3 SOSTENIBILIDAD GENERAL DE LA REFORMA Y CAMBIO CULTURAL

Con respecto a la sostenibilidad de la reforma, será importante que el trabajo profesional que se haga en la FIFA vaya acompañado de una sincera disposición al cambio cultural y un compromiso firme con la integridad, responsabilización y transparencia a todos los niveles de la organización. También debería hacerse hincapié en las confederaciones y su liderazgo. Mediante su derecho estatutario de delegar en sus representantes del Comité Ejecutivo, sin que la FIFA tenga voz en sus decisiones, las confederaciones en realidad controlan de forma importante el proceso de reforma futuro. Por ello, de las asociaciones miembros de la FIFA, mediante sus votos en las confederaciones y en el Congreso de la FIFA, depende tener un papel más activo e independiente a la hora de elegir el futuro liderazgo y configurar la cultura de la FIFA.

Con vistas a fomentar un verdadero cambio cultural, el IGC considera que la FIFA debería seguir trabajando con algún órgano externo independiente para garantizar que el camino de la reforma se lleva a cabo correctamente. Este órgano externo puede ser discreto, pero deberá contar con los recursos adecuados para cumplir su mandato.

Prof. Dr. Mark Pieth
Presidente del Comité Independiente de Gobernabilidad

Disclaimer

El motivo del presente informe es ofrecer al Comité Ejecutivo de la FIFA una valoración independiente del proyecto de reforma de gobernabilidad de la FIFA, incluidas unas recomendaciones específicas para mejorar la gobernabilidad de la FIFA. La información que ha servido de base para elaborar las recomendaciones del presente informe se ha obtenido gracias a la buena fe de los representantes de la FIFA y a través de entrevistas con sus responsables y empleados. La información del presente informe es, a juicio profesional del IGC, una representación y un análisis fiel de la información que se le ha proporcionado. No obstante, sus autores declinan toda responsabilidad con respecto a la información divulgada, conscientemente o no.