

ALGO NUEVO A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Francisco Guerrero Nieto**

La transparencia y la lucha contra la corrupción están pidiendo a gritos ideas novedosas, porque se han convertido en temas repetitivos, mustios, aburridos, pleno de lugares comunes y siempre con un mensaje de solución a futuro que nunca alcanza sus fines. Todo esto acompañado por una sensación popular de mucha corrupción pública y poca transparencia, que se alimenta de los numerosos escándalos que constantemente afloran en todos los sectores del gobierno, muchas veces de las manos, precisamente, de aquellos que se auto-proclaman adalides anticorrupción y profetas de la transparencia.

Sin dejar de reconocer que ha habido avances indiscutibles, no se puede negar que no se han alcanzado los objetivos que se esperaban y allí radica una de las razones del descreimiento actual. Las causas son varias, pero en todo caso resaltan la ligereza con la que se abordó el asunto, la presunción de que los marcos regulatorios por sí mismos solventan todo, la insensata oferta maximizadora

“0 corrupción” y la utilización de la lucha contra la corrupción como herramienta política, lo que ha sido contraproducente, porque de tanta denuncia sin responsables se han autodescalificado los operadores políticos: a pesar de lo fuerte que ello pueda significar, la clase política no debe perder de vista que, en el imaginario popular, la corrupción es el correlato de la acción política.

Fue tal el uso y abuso que se le ha dado a este tema que se le llegó a convertir en el punto focal de las agendas electorales y esto hasta hace poco cuando surgió la propuesta de cambio que la sustituyó.

En el ámbito internacional la cuestión no es menos complicada. Además de la profunda crisis de su institucionalidad y la poca credibilidad y confianza que afecta al sector de los multilaterales, el tema de la lucha contra la corrupción ha sido prácticamente borrado de la agenda, y no es para menos luego del escándalo de corrupción de Kojo Annan, hijo del ex Secretario General Onuciano Kofi Annan, puesto al descubierto en la auditoría realizada al proyecto de intercambio de alimento por petróleo que dirigió las Naciones Unidas en Irak y el escándalo que le costó su puesto al entonces Presidente del Banco Mundial, Paul Dundes Wolfowitz.

* Es venezolano. Profesor y consultor internacional en Washington DC. Fue Visiting Scholar en la School Of Foreign Service de Georgetown University donde también fue Director del proyecto Anticorrupción del CIED. Ha creado Centros de Políticas Públicas en Venezuela, Paraguay, Bolivia y Panamá.

En la alicaída Organización de los Estados Americanos la situación no es de menor penuria, aparte de la anoréxica confianza que ella despierta en todos los órdenes, la salida estrepitosa y deshonrosa del efímero Secretario General Miguel Ángel Rodríguez, y la práctica de su nuevo Secretario General Insulza, de compartir sus responsabilidades en el organismo con las de candidato presidencial y luego actor político en su natal Chile, han menguado mucho la discusión del tema en esa instancia. Otro reclamo abierto que le han hecho, inclusive, legisladores norteamericanos a la OEA es la falta de transparencia en su administración.

En fin, Transparencia Internacional, una de las puntas de lanza en este tema, se ha ido desgastando y se le recuerda cada vez que salen sus índices que llenan titulares de prensa, pero no convencen a muchos ni hacen avanzar el tema.

Para entender claramente todo este asunto es necesario comprender qué ha pasado, cómo llegamos a la situación actual y cómo ser innovadores y efectivos de cara al futuro. Ese será el objetivo del artículo que sigue.

El Pasado

Situándonos en el pasado inmediato, el tema de la corrupción y su enorme eficiencia como herramienta política se redescubrió a raíz del escándalo que concluyó con la salida del presidente Nixon en 1974.

A partir de ese momento, comenzó una cruzada moralizadora que se intensificó hasta llegar a su punto culminante durante la administración del presidente Carter.

En ese ínterin se identificó al soborno transnacional como uno de los enemigos fundamentales de la moralidad y se produjo todo un movimiento legislativo, liderizado por el parlamentario Frank, para aprobar la ley contra el soborno transnacional (Foreign Anticorruption Act de 1977) que prohibía el pago de comisiones o regalos por parte de empresarios norteamericanos a funcionarios o personas naturales extranjeras para la consecución de contratos en el exterior.

Esta legislación colocó en franca desventaja a los empresarios norteamericanos frente a sus concurrentes de otros países, que conservaban la posibilidad, incluso, de deducir de sus impuestos los pagos de esas comisiones.

Para hacerle frente a esta situación que les causaba enormes pérdidas financieras, el empresariado norteamericano diseñó una enorme estrategia de *lobby* para que el gobierno de los Estados Unidos impulsara a nivel internacional una legislación que impidiera la práctica del soborno y de esa manera igualar a sus concurrentes.¹

¹ Numerosos estudios han mostrado que la aplicación de la referida ley nunca ha sido rigurosa y se han producido numerosas violaciones, incluso con el conocimiento de las autoridades controladoras estadounidenses.

El proceso fue laborioso pero alcanzó sus resultados en la Convención OCDE de Lucha contra el cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, que fue firmada por 34 países, en París, el 17 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

Paralelamente, durante este período se produjo en América Latina la llamada ola de la democratización, que hizo llegar la democracia a muchos países a un costo bastante elevado, sobre todo en términos de legalidad, ya que desafortunadamente se hicieron numerosas “concesiones” en aras de la democracia. O dicho más claramente, se permitieron ilegalidades y corrupción bajo el pretexto de fortalecer la democracia o, lo que equivalía a lo mismo, hacer regresar a los militares a sus cuarteles.

En varios países, las concesiones acordadas al estamento militar llegaron incluso a la creación de un órgano contralor aparte y *ad hoc* para las fuerzas armadas, que controlaban internamente ellos mismos y al final del día, como era de esperar, justificaron lo injustificable, pero disminuyeron el apetito del alto mando por adueñarse de nuevo del control del poder político.

Como esta práctica dio sus resultados en algunos países, se continuó como algo normal para atender realidades, como el clientelismo y otras costumbres políticas profundamente arraigadas en numerosos países latinoamericanos. Por esta vía se legalizaron o relegalizaron muchas actua-

ciones políticas francamente reñidas con la legalidad.

Estas maneras de hacer las cosas chocaron con la nueva institucionalidad que se estaba creando, con los incipientes estados de derecho, con la acción de una prensa cada vez más activa y una oposición que empezaba a labrarse camino.

La desaparición de esos autoritarismos marcados abrió indiscutiblemente nuevos espacios de libertades públicas, y la participación ciudadana y de la prensa ponen al descubierto en varios países grandes escándalos de corrupción que, incluso, dan al traste con la presidencia de varios jefes de Estado, como sucedió en Brasil con Color de Melo o en Venezuela con Carlos Andrés Pérez. Fue una ruda prueba para la naciente democracia brasileña que logró superarla con éxito y se consolidó, pero también significó el desmoronamiento del *status quo* en la para entonces, supuestamente, consolidada democracia venezolana.

Lo cierto fue que estas experiencias, queriendo o no, le abrieron la puerta grande de la lucha contra la corrupción al instrumental de la intermediación política.

Fue entonces que la lucha contra la corrupción se consideró la mejor apuesta electoral y el arma más eficaz para descalificar al oponente. Con una oferta anti-corrupción maximalista contradicha por numerosos escándalos de corrupción en el ámbito político y pocos o ningún responsable cumpliendo pena alguna, el descreimiento popular creció exponen-

cialmente alimentando esa convicción generalizada de que no hay tal lucha contra la corrupción, sino *vendettas* que buscan cobrar cuentas políticas o abrirse paso políticamente sobre el cadáver del enemigo.

Simultáneamente, a principios de la década de los noventa se produjeron varios colapsos del sistema bancario en algunos países latinoamericanos que dejaron exhaustas sus economías. La mayoría de los directivos de esas instituciones bancarias lograron exilarse en diferentes países, particularmente en Estados Unidos, donde lograron escapar a la acción judicial, logrando proteger y disfrutar de sus inmensas fortunas en “exilios dorados” de países desarrollados².

Esta triste realidad mostró la imposibilidad de luchar contra la corrupción con una gran puesta abierta hacia la impunidad con solo atravesar una frontera.

Es entonces cuando el Gobierno de Venezuela propone en 1994 un proyecto de convención contra la Corrupción en el seno de la Organización de Estados Americanos.

Por su carácter pionero, el proyecto de Convención fue totalmente innovador y bien recibido por las partes, especialmente por Estados Unidos, que veía una manera de concretar su larga batalla por

² Para ese entonces la mayoría de países de la región no contaban con acuerdos de extradición suscritos con Estados Unidos y por otro lado se usó y abusó de la institución del Derecho de Asilo.

internacionalizar la sanción del soborno transnacional a que se hizo referencia más arriba.

En un tiempo increíblemente corto se desarrolla toda una negociación que culmina en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996 cuando se adopta la Convención Interamericana contra la Corrupción. En esa época estaba en plena efervescencia el tema anticorrupción y las expectativas eran inmensas.

El 4 de diciembre del año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la declaración 55/61, decide seguir el camino de la OEA y comienza una compleja negociación que culminó el 11 de diciembre del 2003, cuando fue adoptada en Mérida, México, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Con los tres instrumentos internacionales reseñados se tejió lo que muchos pensaron era la trama normativa internacional para combatir la corrupción, promoviendo la cooperación judicial entre los Estados para evitar la impunidad. Sin embargo, como se verá más adelante, quedaron lagunas fundamentales que ahora muestran su importancia, como es el caso del escaso compromiso real de las autoridades financieras de los países desarrollados en torno a facilidades a los dineros provenientes de la corrupción o para actividades ilícitas como el financiamiento ilegal de campañas electorales.

Durante esta misma época se produjo un significativo avance en materia de lucha

contra el lavado de dinero proveniente, particularmente, de actividades del narcotráfico y, paralelamente, el transvase de esos dineros ilícitos a la actividad política, como quedó demostrado en el famoso PROCESO 8000 que tiñó el triunfo electoral del presidente Ernesto Samper en Colombia.

No hay que dejar de reconocer que a raíz de la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se han hecho avances significativos en la instalación de mecanismos para la detección y devolución de dineros de origen dudoso depositados en paraísos bancarios y fiscales, además de un relativo aligeramiento de la rigurosidad que antes blindaba en secreto bancario.

Los actos terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos dieron un fuerte impulso al tema del control de dineros en los centros financieros más importantes y esa es una de las grandes esperanzas para avanzar en el camino deseado de una lucha contra la corrupción, que elimine la posibilidad a los infractores de este tipo de delito de guardar y posteriormente disfrutar o, incluso, utilizar ese dinero para sobornar internamente a juzgados para obtener la libertad o el sobreseimiento de las causas por “falta de pruebas”. Afortunadamente, la otra causal común para librar a estos presuntos delincuentes era la prescripción de la causa por razones temporales. Sin embargo, ahora la mayoría de las legislaciones han introducido reformas que no permiten esta derogación.

Los resultados son algo perceptibles y, a la fecha, se han logrado recuperar algunos dineros provenientes de la corrupción. Me refiero al caso de Salinas de Gortari de México, o el de Fujimori- Montesiños del Perú.

En esta misma década de los noventa, específicamente en 1993, fue fundada en Berlín Transparencia Internacional. Una organización que con sus índices de percepción de la corrupción, impulsó y, sobre todo, colocó en el debate público el tema de la corrupción. Ha hecho una colaboración significativa y ojalá pudiera renovarse y encontrar una propuesta refrescante que pudiera regresarle el brillo y la importancia que tuvieron en sus primeros tiempos³.

Situación Actual

En los diferentes países, el avance en materia anticorrupción es muy desigual

³ Es bueno aclarar que el origen actual y la utilización constante de la palabra transparencia tiene su origen en 1980 con un nuevo líder soviético que comenzó a captar la atención de occidente en las postrimerías de la era Brechneviana, se trataba de Mijal Gorbachov que reclamaba Glasnost (Гласность), que significa apertura, transparencia para los actos administrativos y libertad de expresión.

El líder soviético pronto se ganó las simpatías de occidente, se convirtió en el Secretario General del Partido Comunista y Presidente del Soviet Supremo de las Nacionalidades, recibió el Premio Nobel de la paz en 1990 y a principios de la década de los noventa se convirtió en el último presidente soviético, cuando la difunta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas le dio el paso a la actual Federación de Rusia.

y para hacer una evaluación responsable, es necesario dividir el estudio en diferentes sectores. Pero el que más importa, por el impacto que tiene en los países y en la democracia, es el público y específicamente el ingreso ilegal de dinero, muchas veces de origen oscuro, en las campañas electorales y de forma genérica en la política, porque está estrechamente vinculado con los grandes hechos de corrupción que sacuden la administración pública constantemente en todos los países latinoamericanos.

Como hechos transversales, se puede observar en América Latina que los países en mayor o menor medida se han dotado de un importante cuerpo normativo para luchar contra la corrupción y promover la transparencia. Pero se observan notorias falencias en la aplicación de la norma y sobre todo de la sanción que debería acompañarla. Para algunos esto se debe a las debilidades propias de los poderes judiciales, en muchos casos sometidos al Poder Ejecutivo; otros argumentan falta de medios físicos para que los jueces puedan actuar en este campo. En fin, no son pocos los que consideran que hay falta de idoneidad. Lo cierto es que el resultado deja mucho que desear y en un futuro cercano no se vislumbra una solución posible⁴.

En casi todos los países se ha explorado la posibilidad de crear oficinas antio-

⁴ El Banco Mundial en la década de los noventa invirtió ingentes recursos en este campo sin alcanzar los resultados esperados. Pero si ha quedado una gran deuda financiera.

rupción con mayores o menores poderes en el área preventiva y algunas veces represivas de la corrupción.

En el segundo caso, son los llamados zares anticorrupción quienes en su mayoría han tenido su Ekaterinburgo, porque generalmente han usurpado funciones que no les corresponden y al producirse enfrentamientos institucionales, generalmente desaparecen o se convierten en oficinas tramitadoras de denuncias.

El caso de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina es uno de los casos más representativos. Funciona desde 1999 y tiene un historial de éxitos interesantes. Precisamente, en la página web de esa oficina fue donde se publicó la última declaración jurada de bienes de la pareja presidencial argentina que con toda "transparencia" muestra un incremento del 158% de sus bienes declarados en el 2009 y más del 500% desde que el Presidente Kirchner llegó al poder. El caso fue denunciado, pasado a un juez de conocida filiación kirchnerista y este no encontró "méritos" para enjuiciarles. La pregunta que afloró en muchos argentinos fue: ¿para qué sirve esa oficina?

La conclusión sobre estas oficinas anticorrupción es mitigada: algunos avances sin grandes resultados, todo ello en medio de elevada conflictividad política. En el momento actual aun persiste una serie de lagunas en cuestiones básicas, empezando por algo fundamental: ¿Cómo se define la corrupción? ¿Qué es

lo que se persigue cuando se habla de lucha contra la corrupción? ¿Cuál es la relación entre transparencia y modernización o implementación de las nuevas tecnologías, algo que en el fondo lleva directo a la cuestión de la efectividad de la participación ciudadana en este campo?

Otro de los grandes desafíos actuales que tiene frente a sí la lucha contra la corrupción y el impulso a la transparencia son los deficitarios estados de derecho en el continente y, en especial, las debilidades del Poder Judicial, en muchas oportunidades cooptado por el Poder Ejecutivo y/o con muy escasos recursos financieros y capital humano para actuar en buena y debida forma.

En el campo político persisten muchas prácticas profundamente arraigadas, a pesar del arribo de la democracia, pero que muchas veces se obvian o se quieren minimizar. Me refiero concretamente al clientelismo, el corporativismo y la actuación decisiva y más o menos encubierta de los llamados actores fácticos en el proceso de formación de las políticas públicas que abren excesivos espacios transaccionales, muchas veces en detrimento de la legalidad.

En los últimos años se ha venido acrecentando una tendencia hacia el autoritarismo en América Latina. Esta propensión neutraliza fundamentalmente los organismos de control estatal.

El presidencialismo fuerte no es algo nuevo en las capitales latinoamericanas,

lo novedoso es que estos nuevos aires autoritarios vienen acompañados de un elevado apoyo popular a la oferta de cambio que se ha convertido en el referente de las elecciones, en sustitución de la lucha contra la corrupción y la transparencia que eran las anteriores apuestas comiciales ganadoras.

Si se analiza un poco en detalle el trasfondo de esa propuesta de cambio recurrente en las elecciones latinoamericanas, se verá fácilmente que ese ofrecimiento va en la dirección de aprovechar la negativa predisposición popular tanto hacia los operadores políticos como a la institucionalidad existente.

Para hacer más convincente la propuesta, estos líderes políticos se sitúan fuera del espacio político tradicional o se muestran como antipolíticos, antisistema. Una vez en el poder, la mayoría de estos líderes le dan una lectura plebiscitaria al mandato recibido contra el *statu quo* político existente y se sirven de esta interpretación para arremeter contra las instituciones existentes, especialmente las de control, a las que previamente han estigmatizado y responsabilizado por el estado de cosas que rechaza la ciudadanía.

Esta tendencia está permitiendo y legalizando una peligrosa desinstitucionalización o una reinstitucionalización a la medida del nuevo liderazgo, atentando directamente contra el sano equilibrio de poderes, el ejercicio de la oposición política, la transparencia y el control contra la corrupción. Eso es, en nuestra opinión, el peor desafío que enfrenta en la actua-

alidad la lucha contra la corrupción y la transparencia en América Latina.

No menos importante es la clara saturación de la ciudadanía por la temática anticorrupción y de transparencia, porque no logra ver los avances claros en esos campos.

Y, en fin, siempre está presente en el imaginario popular lo que se podría tipificar como la ambigua relación entre los políticos y el dinero, que desarrollamos recientemente en un artículo de la Revista Nueva Sociedad⁵.

¿Qué hacer para el futuro?

Son numerosas las políticas públicas internacionales que pudieran mejorar sensiblemente el estado actual de la lucha contra la corrupción y recuperar la credibilidad y confianza de la ciudadanía en una gestión transparente de sus gobiernos.

Creo que en ese sentido es imprescindible y posible invertir la lógica que hasta ahora ha predominado en el campo de la persecución de la corrupción.

En efecto, se han producido avances en el ámbito de la regulación normativa interna e internacional. Hoy como nunca hay leyes y acuerdos para luchar contra la corrupción, además de una amplia libertad de expresión para denunciar estos delitos, pero, como ya se dijo, hay muy pocos responsables y esto se debe a

⁵ Ver artículo en <http://nuso.org/>

la pervivencia de una brecha significativa para su aplicación y sobre todo la sanción y recuperación de los activos robados.

Los problemas van desde dificultades políticas hasta de recolección de pruebas, lo que impide que jueces probos puedan condenar a aparentes culpables, además de que se pueden ver sometidos al escarnio público, porque realmente no tienen los elementos de culpabilidad “fuera de toda duda” para condenarlos y la población asume que han sido comprados por los indiciados, sin dejar de reconocer que los presuntos implicados en el hecho de corrupción cuentan con ingentes recursos financieros accesibles, que les permiten comprar fácilmente conciencias, testigos, pruebas, coartadas, etc.

Por su parte, en el ámbito internacional todavía priman razones de índole político y/o la denominada razón de Estado para facilitar o permitir las acciones judiciales transfronterizas, sobre todo en países desarrollados y paraísos bancarios y fiscales. Es importante tener presente que estos países y centros son los únicos que cuentan con mecanismos, conocimiento y tecnología muy sofisticada que les permiten actuar con precisión y oportunidad para detectar cualquier dinero de dudoso origen.

En cuanto al ámbito interno, se presentan claras realidades, muchas de ellas heredadas de los pasados dictatoriales y militaristas, con estados de derecho falentes y poderes judiciales sumisos

ante el Poder Ejecutivo, lo que ha dificultado la acción en justicia de numerosos casos de corrupción. En estas condiciones es una excepción que se le pueda seguir un juicio por corrupción a un líder político cuando forma parte de la mayoría gobernante, siempre hay que esperar a que la oposición llegue al poder para que afloren las ilegalidades y cuando esto sucede la ciudadanía considera que se trata de retaliación política y no de verdadera lucha contra la corrupción y deseos de transparentar la gestión pública.

De lo que se trata es de modificar la lógica y enfocar la acción en el dinero obtenido de los ilícitos para así restringir efectivamente los espacios para la impunidad, partiendo del entendido que los países desarrollados y los paraísos fiscales cuentan con herramientas sofisticadas y el conocimiento, solo falta la voluntad política. Por el contrario, para producirse un cambio fundamental en la dinámica de la actual lucha contra la corrupción al interior de los países latinoamericanos hay que modificar la forma de hacer política y las estructuras de los poderes judiciales. Eso tomará mucho tiempo y no estoy convencido de que el actual estamento político tenga la voluntad política de hacerlo, a pesar de las ofertas de cambio.

Desde esa perspectiva, la mejor manera de dar la vuelta del actual curso decadente de la lucha contra la corrupción y/o el ingreso de dineros de origen dudoso al caudal político y/o público, es impidiendo que los actores corruptos

tengan la posibilidad de utilizar para sus transacciones y/o guardar en sitio seguro y luego disponer a discreción de esos dineros o bienes obtenidos ilícitamente. Para ello es imprescindible sincerar la situación que actualmente se presenta en numerosos paraísos bancarios.

La razón es muy simple: si se toma como axioma que quien comete una acción u omisión, típica, antijurídica y culpable tiene como norte obtener un beneficio ilegítimo para luego disfrutarlo libremente, se puede deducir que al no tener un lugar seguro y accesible donde guardar los bienes o dineros producto de la corrupción, se le resta el incentivo más importante, porque en sana lógica nadie se arriesga a transgredir una norma por el solo placer de hacerlo.

Entonces el objetivo preciso es convertir en un problema no solo la comisión del acto corrupto, sino también guardar y disfrutar del dinero o bienes obtenidos de manera ilícita, incluso que se convierta en una pesada carga la sola posibilidad de retener o guardar esos bienes.

Para cumplir este objetivo se debe superar la actual hipocresía de algunos países desarrollados y paraísos bancarios para que, además de las numerosas declaraciones y la constante estigmatización por corrupción hacia los gobiernos de los países no desarrollados, asuman su parte de responsabilidad en este delicado tema y con verdadera transparencia ajusten sus acciones a sus discursos y cierren esos espacios a los dineros ilegales.

Se trata de una cuestión de voluntad política; esa que está muy presente en las grandes declaraciones, pero con extraña rapidez desaparece en la práctica.

La propuesta no es imposible, pero es absolutamente necesaria si se quiere dar un nuevo y real impulso a la lucha contra la corrupción y la transparencia, para recuperar esa confianza ciudadana hoy perdida y apuntalar la democracia en un

momento en que el desarrollo económico es imprescindible para responder a las expectativas de prosperidad, disminución de la pobreza y equidad que los pueblos latinoamericanos piden a gritos a sus gobernantes.