

Informe global de la corrupción 2004

Informe global de la corrupción 2004

Transparency International

Primera edición en inglés publicada por Pluto Press
www.plutobooks.com

En colaboración con Transparency International
Otto-Suhr Alle 97-99 10585 Berlín-Alemania
www.globalcorruptionreport.org

Editado por Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodríguez y Toby Wolfe. Editores asociados: Michael Griffin, Aarti Grupta y Rachel Rank.

Edición en español coordinada por Marta Erquicia, Diana Rodríguez e Inés Selwood. Editores asociados: Mario Greco y Raúl Carioli

Traducción: Marcos Mayer

Los derechos de las contribuciones individuales a ser consideradas como de los autores de esta obra han sido validados de acuerdo con el Acta de Copyright, Diseños y Patentes de 1988.

Se han hecho todos los esfuerzos posibles para comprobar la exactitud de la información contenida en esta obra, incluidas las acusaciones. Se consideró como correcta toda información hasta septiembre de 2003.

De todos modos, Transparency International no puede garantizar la exactitud y el carácter completo de los contenidos. Transparency International tampoco asume ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso para otros propósitos o en otros contextos. Las contribuciones al Informe Global de la Corrupción 2004 a cargo de autores externos a Transparency International no reflejan necesariamente las opiniones de Transparency International o de sus capítulos nacionales.

© Transparency International, 2004

© De esta edición, Prometeo libros, 2004

Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires

Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 | Fax: (54-11) 4953-1165

e-mail: info@prometeolibros.com

<http://www.prometeolibros.com>

ISBN: 950-9217-67-0

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Diseño: CaRol-Go

Impreso en Argentina por CaRol-Go SA

A. M. de Justo 1930 5° | (C1107AFN) | Buenos Aires | Argentina

Telefax: (54-11) 4307-2436/2595/2455

e-mail: carolgo@carolgo.com.ar

Índice

Agradecimientos	11
Resumen ejecutivo	13
Acceso a la información y reforma del financiamiento de la política: áreas políticas promisorias para la construcción de la transparencia <i>Jimmy Carter</i>	19
Corrupción y derechos humanos <i>Mary Robinson</i>	20
 Parte Uno: La corrupción política	
1 Introducción	25
<i>Robin Hodess</i>	
¿Dónde fue el dinero?	27
Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad	30
2 Financiamiento político	
Dinero político y corrupción <i>Marcin Walecki</i>	34
El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica <i>Judith February y Hennie van Vuuren</i>	36
“Reforma” del “soft money” en Estados Unidos: ¿ha cambiado algo? <i>Michael Johnston</i>	42
Una selección de la legislación del año en manejo de los partidos, financiamiento y divulgación <i>Transparency International</i>	45
Corrupción política: una comparación global <i>World Economic Forum</i>	49
Campaña de reforma del financiamiento: ¿está América Latina en el camino hacia la transparencia? <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	50

Parlamentarios se unen a la lucha contra la corrupción <i>Musikari Kombo</i>	55
Anna Hazare: ganador del Premio de Integridad de TI 2003	56
3 Divulgación y aplicación de la ley	
El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político <i>Gene Ward</i>	57
Ucrania: el abuso autoritario de la divulgación <i>Marcin Walecki</i>	60
Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina <i>Kevin Casas-Zamora</i>	70
Esfuerzos de control de ONGs: Letonia, Ecuador e India <i>Inese Voika, Valeria Merino Dirán, Michael Schied</i>	72
Aplicación: cómo se cumple en la práctica la regulación del financiamiento de los partidos políticos <i>Yves-Marie Doublet</i>	75
Mecanismos de aplicación de la ley: la experiencia en México <i>Alonso Lujambio</i>	78
António Siba-Siba Macuácuá: ganador póstumo del Premio de Integridad de TI 2003	79
4 Donaciones corporativas	
Las políticas corruptas en el comercio de armas: el escándalo de las armas en Sudáfrica y el caso Elf <i>Joe Roeber</i>	81
Corrupción política y la política de licitaciones <i>Juanita Olaya</i>	85
El proceso Elf: corrupción política y la industria petrolera <i>Nicholas Shaxson</i>	90
Las reglas canadienses sobre cabildeo: persisten los vacíos legales <i>Duff Conacher</i>	96
Seguir el rastro del dinero de Enron <i>Larry Noble y Steven Weiss</i>	99

Dora Akunyili: ganadora del Premio de Integridad de TI 2003	100
5 Compra de votos	
Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina <i>Silke Pfeiffer</i>	101
Compra de votos en Brasil; ¿un problema menor de lo que se creía? <i>Claudio Weber Abramo</i>	104
Compra de votos en Asia Oriental <i>Frederic Charles Schaffer</i>	110
Compra de votos en la Comisión Ballenera Internacional <i>Leslie Busby</i>	114
6 Barreras legales: inmunidad, extradición y repatriación de las riquezas robadas	
Inmunidad y extradición: obstáculos a la justicia <i>Veronique Pujas</i>	117
Recientes cambios sobre inmunidad <i>Transparency International</i>	121
Sua Rimoni Ah Chong: ganador del Premio de Integridad de TI 2003	122
Campaña por la extradición de Fujimori <i>José Ugaz</i>	123
La nueva ley de inmunidad rompe con la historia constitucional italiana <i>Gherardo Colombo</i>	124
Controlar los medios de comunicación en Italia <i>Donatella della Porta</i>	126
Abdelhaï Beliardouh: ganador póstumo del Premio de Integridad de TI 2003	128
Repatriación de fondos estatales robados: selección de casos de estudio y la Convención de la ONU contra la corrupción <i>Tim Daniel</i>	129
La caza de fondos estatales robados: el caso de Benazir Bhutto <i>Jeremy Carver</i>	132

Parte 2. Informes globales, regionales y de países

7 Informes globales y regionales

La Convención de la ONU contra la Corrupción <i>Peter Rooke</i>	141
--	-----

El Pacto Mundial de la ONU: una oportunidad de detener la corrupción <i>Jeremy Brooks</i>	146
---	-----

La Convención de la Unión Africana contra la Corrupción <i>Akere Muna</i>	147
--	-----

Corrupción y el proceso de ingreso a la UE: ¿quién está mejor preparado? <i>Quentin Reed</i>	153
--	-----

¿Podrá la convención de la OCDE detener el soborno extranjero? <i>Fritz Heimann</i>	161
--	-----

Gestión, corrupción y la Millennium Challenge Account <i>Steve Radelet</i>	170
---	-----

8 Informes de países

Argelia	179
Argentina	183
Armenia	188
Australia	194
Azerbaiján	198
Brasil	204
Bulgaria	208
Burundi	213
Chile	218
China	222
Costa Rica	227
Egipto	231
Estados Unidos	237
Filipinas	245
Francia	251
Grecia	256
Guatemala	260
Japón	264
Kazakhstán	267
República de Kirguiz	272
Líbano	277
Mali	283

Nepal	286
Nicaragua	291
Nigeria	295
Autoridad Palestina	300
Perú	305
Polonia	311
Rusia	316
Senegal	322
Serbia	325
Sudáfrica	331
Uganda	336
Zambia	341

Parte Tres. Investigaciones sobre corrupción

9 Introducción	347
<i>Pablo Zoido y Larry Chavis</i>	
10 Índice de Percepción de la Corrupción 2003	353
<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
11 Barómetro Global de la Corrupción 2003	360
<i>Transparency International</i>	
12 Índice de Integridad de instituciones públicas: medir los riesgos de corrupción en Colombia	364
<i>Transparencia por Colombia</i>	
13 Corrupción en las regiones de Rusia	367
<i>Elena Chirkova y Donald Bowser</i>	
14 Midiendo la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria	370
<i>TI Bulgaria</i>	
15 Estableciendo estándares a la corrupción en Asia del Sur: Percepciones de una encuesta de la población	373
<i>Gopakumar K. Thampi</i>	
16 La Gobernabilidad Importa III: nuevos indicadores para 1996-2002 y desafíos metodológicos	376
<i>Daniel Kaufmann y Aart Kraay</i>	
17 El Proyecto Opinión Pública Latinoamericana sobre la escala de victimización por corrupción de la Universidad de Pittsburg	382
<i>Michael A. Seligson</i>	

18	Cómo afecta la corrupción al desarrollo económico	386
	<i>Johann Graf Lambsdorff</i>	
19	Corrupción e inversión extranjera directa	390
	<i>Mohsin Habib y Leon Zurawicki</i>	
20	Actitudes de los negocios internacionales hacia la corrupción	394
	<i>John Bray</i>	
21	Controlando la gobernabilidad en contextos diversos y complejos: evidencias de la India	397
	<i>Julius Court</i>	
22	Qué opinan las elites acerca de la corrupción y la confianza en los estados postsoviéticos	401
	<i>Anton Steen</i>	
23	El poder de la información: evidencias de encuestas de seguimiento de gasto público	404
	<i>Ritva Reinikka y Jakob Svensson</i>	
24	Transparencia presupuestaria: evaluaciones de la sociedad civil en África	408
	<i>Joel Friedman</i>	
25	Transparencia, salarios y la separación de poderes: un análisis experimental de las causas de la corrupción	411
	<i>Omar Azfar y William Robert Nelson Jr</i>	
26	Género y corrupción en el sector público	415
	<i>Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus</i>	
27	Obtención ilegal de fondos y género en los gobiernos locales de India	419
	<i>V. Vijayalakshmi</i>	
28	Pobreza y corrupción en Perú	422
	<i>Javier Herrera y François Roubaud</i>	
29	Corrupción del día a día en África francófona	425
	<i>Mireille Razafindrakoto y François Roubaud</i>	

Agradecimientos

Los editores del *Informe global de la corrupción 2004* (IGC2004) quisieran agradecer a las muchas personas que fueron indispensables para el desarrollo del informe de este año, sobre todo a nuestros autores.

Debemos agradecer profundamente a los innumerables colegas a lo largo del movimiento de Transparency International, que con sus ideas y consejos hicieron más fácil nuestra difícil tarea. Los capítulos nacionales de TI merecen especial mención por su importante contribución a nuestros nuevos informes de países.

Fuera de la red TI, también debemos agradecer a mucha gente que dedicó voluntariamente su tiempo y energía para contribuir en el informe: Boucabar Issa Abdourahmane, David Abouem, Muzaffer Ahmed, Daniel Bach, Peter Birle, Roman Bokeria, Emil Bolangaita, Martin Brusic, Justin Burke, Rowan Callick, Lala Camerer, Kevin Casas-Zamora, Larry Chavis, Gwenaëlle Le Coustumer, Ian Davis, Kirsty Drew, Nicola Ehlermann-Cache, Keith Ewing, Aleksandar Fatic, Mark Findlay, Claudio Fuentes, Arturo Grigsby, Åse Grødeland, Gavin Hayman, Paul Heywood, Paula-Marie Hildebrandt, Les Holmes, Karen Husmann, Paul Ingram, John Mary Kauzya, Iris Kempe, Mario Krieger, Gopakumar K. Thampi, Peter Larmour, Alena Ledeneva, Reinoud Leenders, Jean-Marie Lequesne, Grace Livingstone, Tom Lodge, Joan Logfren, Xiaobo Lu, Lora Lumpe, Stephen Ma, Günther Maihold, Maureen Mancuso, Malou Mangahas, Claudia Matthes, Dana Mesner Andolsek, Wim van Meurs, Roberto de Michele, Arnauld Miguet, Philippe Montigny, John Mukum Mbaku, Andrew Mwenda, Naison Ngoma, Dele Olowu, Paul Oquist, Gabriel Ortiz de Cevallos, Simon Osborne, Katarina Ott, Pierina Pollarolo, Gavin Power, Miroslav Prokopić, Niels von Redecker, Roy Revé, Roland Rich, Pablo Rodas-Martini, Kety Rostiashvili, Fred Schaffer, Miguel Schloss, Amy Schultz, John Sfakianakis, Azmi, Shualbi, Krassen Stanchev, Helen Sutch, Aida Suyundueva, Pauline Tamesis, Justine Thoday, Bokyo Todorov, Chris Toensing, Samarth Vaidya, Shyama Venkateswar, Marites Vitug, Hennie van Vuuren, Laurence Whitehead, Simon Wigley, Pablo Zoldo y Svetlana Zorbic.

Queremos reconocer la especial contribución de Barbara Meincke en la sección sobre corrupción política y a los pasantes del IGC, William Quiviger y Anne Marie Brady.

Estamos agradecidos a nuestro Comité Editorial Consultivo por su permanente compromiso con el *Informe global de la corrupción*: Claudio Weber Abrammo, Merli Baroudi, Sarah Burd-Sharps, Kurt Hoffman, Dennis de Jong, John Makumbe, Larry Noble, Devendra Raj Panday, Elena Panfilova, Michael Pinto-Duschinsky y Augustine Ruzindana.

Agradecemos a nuestra editorial, Pluto Press, por su entusiasmo hacia nuestra publicación y a nuestro editor externo, Michael Griffin, por su buen humor, paciencia y talento.

Un reconocimiento especial al Solicitors Bono Group, con sede en Londres, quienes se ocuparon del trabajo legal que precisamos.

Un especial reconocimiento a los artistas cuya obra se reproduce en el IGC 2004: Julio Briceño ("Rac"), Alex Dimitrov, Fernando Santana, Harvey Schwadron y Jonathan Shapiro ("Zapiro").

El Informe global de la corrupción es apoyado financieramente por el Utstein Group, compuesto por los gobiernos de Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos y Noruega. Las traducciones del IGC 2004 al francés y el español han sido financiadas con ayudas a Transparency International por parte de la Canadian International Development Agency y de la Fundación Ford, respectivamente.

Resumen ejecutivo

El *Informe global de la corrupción 2004* brinda una mirada general sobre el estado de la corrupción alrededor del mundo. Se ocupa de las situaciones nacionales e internacionales, de los cambios institucionales y legales y de las actividades dentro del sector privado y de la sociedad civil durante el período entre julio de 2002 y junio de 2003. Presenta informes de 34 países y las últimas investigaciones sobre corrupción.

Corrupción política: la magnitud del problema

La corrupción política es el abuso por parte de los líderes políticos para su propio beneficio del poder que se les ha confiado. La magnitud del problema es importante. Uno de los líderes más corruptos del mundo, Mohamed Suharto de Indonesia, se apoderó presuntamente de 35.000 millones de dólares en un país con un ingreso per cápita de menos de 700 dólares.

La corrupción en la financiación de la política se presenta bajo varias formas, desde la compra de votos y el uso de fondos ilícitos hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. No todas son ilegales. Las donaciones legales a los partidos políticos pueden resultar en cambios de política, por ejemplo. Una encuesta del Foro Económico Mundial descubrió en 2003 que en el 89 por ciento de 102 países observados la influencia directa de las donaciones políticas legales sobre resultados políticos específicos va de moderada a alta.

Controlar el financiamiento político

Los regímenes legales que regulan el financiamiento político son generalmente inadecuados. Las regulaciones habituales controlan el financiamiento público de los partidos, establecen límites a las contribuciones y gastos y obligan a los partidos y candidatos a exhibir sus fuentes de financiamiento. Pero incluso las exigencias de divulgación de las donaciones –la menos controvertida de las regulaciones– están ausentes en uno de cada cuatro países. Peor aún, uno de cada tres países todavía carece de un sistema destinado a regular el financiamiento de los partidos políticos.

Además del financiamiento directo, las regulaciones deben tomar en cuenta los aportes a los partidos en especies, particularmente el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación. En Guatemala y Uruguay, los dueños de medios han obtenido significativas ventajas políticas al ofrecer espacios gratuitos a los partidos gobernantes. En Italia, el primer ministro Silvio

Berlusconi es simultáneamente el mayor empresario privado de medios y el regulador de tres emisoras públicas, lo que apunta a un conflicto de intereses.

Las leyes que regulan el financiamiento político deben ser seguidas de una aplicación efectiva. En Grecia, aunque resultó evidente que los candidatos ignoraron las reglas de la campaña en 2000 no se produjo ninguna investigación al respecto. El gobierno enmendó la regulación del financiamiento de los partidos a mediados de 2002, pero lo que se necesitaba era una mejor aplicación de las reglas existentes, no nuevas reglas.

Una aplicación efectiva requiere organismos de control independientes dotados del poder de supervisar, investigar y, de ser necesario, iniciar procedimientos legales en casos de infracciones a la ley. Desgraciadamente, varios gobiernos carecen de la voluntad política de proveer de herramientas a los organismos de supervisión porque temen que sean en su contra una vez que salen del poder. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral de México tuvo acceso en 2003 a datos bancarios, pero ese acceso se aplica sólo en casos individuales y sólo cuando la corte electoral decida que pueden obviarse las estrictas leyes del secreto bancario.

Es frecuente que únicamente las iniciativas de la sociedad civil hagan funcionar las leyes de financiamiento de la política, principalmente a través del monitoreo de su ejecución, el análisis de las cuentas de los partidos y haciendo que la información sea accesible al público. En los Estados Unidos, el Center for Responsive Politics ayudó a revelar las amplias conexiones de Enron con la administración Bush, revelaciones que llevaron a muchos a preguntarse si el gobierno no había cerrado los ojos ante las muchas trasgresiones de la compañía.

Llevar políticos corruptos ante la justicia

Un acontecimiento positivo durante el año analizado fue la pérdida de la inmunidad del ex presidente nicaragüense Arnoldo Alemán y el consiguiente proceso por fraude y lavado de dinero. Pero el estudio de 34 países revela que muchos gobiernos –incluyendo el de Italia y Kirguistán– eligieron extender el espectro de inmunidad ante la justicia, antes que limitarlo, en el curso de 2002-2003.

Importantes esfuerzos por llevar a los políticos corruptos ante la justicia han sido entorpecidos por anomalías en las leyes de extradición. Por ejemplo, la ciudadanía japonesa del ex presidente peruano Alberto Fujimori le permitió quedar a salvo de cualquier proceso. A pesar de numerosos pedidos de Perú y de ONGs internacionales, Japón se rehúsa a extraditarlo.

Los vacíos legales también impiden la rápida repatriación de los bienes saqueados por los líderes corruptos. El aflojamiento del secreto en el código bancario suizo a finales de la década de 1990 ha impulsado las esperanzas de que los dineros robados pudieran regresar más rápido a sus países de origen, pero el progreso ha sido lento. Más de cinco años le llevó a los jueces interna-

cionales obtener un juicio para exigir que Benazir Bhutto pague 250.000 dólares, una pequeña fracción de los millones que se supone que ella y su familia robaron de Pakistán. En un proceso más positivo, el presidente nigeriano Olusegun Obasanjo anunció a finales de 2003 que Suiza acordó repatriar 618 millones de dólares presuntamente apropiados por el último dictador militar Sani Abacha, en tanto que Nigeria se comprometió a usar los fondos recobrados para mejorar la educación, la cultura, la salud, la agricultura y la infraestructura.

El lado proveedor de la corrupción política: el papel del sector privado

Como fuente de mucho del dinero que sostiene la corrupción política, el sector corporativo tiene un rol vital en poner fin al abuso de poder.

El secreto permitido por los gobiernos y la ausencia habitual de transparencia de precios en el comercio de armas ayuda a perpetuar la corrupción. La revelación de que se pagaron sobornos para asegurar envíos de armas llevaron a la caída de políticos franceses y alemanes en los noventa y sigue afectando a funcionarios de Sudáfrica, donde se decidió un enorme presupuesto de defensa a pesar de los agudos problemas sociales y económicos del país.

El sector energético es otro enorme campo propicio para la corrupción política. El flujo de dinero del petróleo es tan enorme que puede distorsionar la toma de decisiones en los países productores pobres al igual que en el mundo desarrollado, como reveló el escándalo de Elf. Cuanto más importante es el sector petrolero para la economía de un país, mayor es el potencial para la corrupción política.

Cambios globales y regionales

La Convención de la ONU contra la Corrupción, cuya firma se decidió para diciembre de 2003, es el primer instrumento global anticorrupción. Incorpora nuevos criterios a las leyes domésticas e internacionales, en parte por comprometer a los firmantes a una cooperación conjunta y a una mutua asistencia legal, particularmente en el retorno de fondos. Pero su éxito requiere voluntad política y un compromiso para controlar su implementación.

La Convención sobre Prevención y Combate contra la Corrupción y Delitos Conexos de la Unión Africana representa el primer marco legal para la lucha contra la corrupción para los Estados miembros. Adoptada en julio de 2003, debe ser ratificada por 15 Estados miembros antes de entrar en vigencia. La convención contiene imperfecciones, tales como débiles mecanismos de control y una disposición que permite a los firmantes estar exceptuados de ciertos temas a su arbitrio.

El optimismo que rodeaba la Convención Anti Sobornos de la OCDE ha terminado en frustración. A pesar de que la convención entró en vigencia en

febrero de 1999, no hubo juicios vinculados con ella hacia el final de 2003, con la excepción de los casos iniciados en los Estados Unidos bajo legislación anterior a la convención de la OCDE. Más aún, muchos empresarios no están enterados de que sobornar funcionarios públicos extranjeros sea ahora un crimen.

El inminente ingreso de 10 Estados a la Unión Europea genera preocupaciones relativas a su preparación para entrar y a la voluntad real de la Unión Europea de luchar contra la corrupción dentro de su propia estructura. Tras haber creado instituciones anticorrupción que representan mejoras claramente cosméticas para la admisión, los ex países comunistas con persistentes problemas de corrupción están ahora a punto de entrar a la Unión Europea. A su vez, la UE misma ha fracasado en desarrollar un marco anticorrupción que abarque a todos los países.

De ser implementada, la Millenium Challenge Account habrá de rediseñar radicalmente la política norteamericana de asistencia e incluye aumentos sustanciales en la ayuda a un selecto grupo de países. Para calificar a la ayuda, un país debe colocarse por arriba de la media en el índice de corrupción. El problema es que este firme y exigente requerimiento supone que los datos de corrupción son correctos y olvida considerar los puntos de partida relativos de los países que buscan ayuda.

Cambios nacionales

Las contrataciones públicas están plagadas por corrupción, lo que resulta en trabajo por debajo del estándar y precios inflados. Bulgaria, Senegal y Serbia crearon nuevas legislaciones judiciales en 2002-2003. Pero en Argelia, donde murieron 2.300 personas luego de que sus casas se derrumbaran durante el terremoto de mayo de 2003, el gobierno evaluó aflojar las regulaciones para acelerar la reconstrucción, una decisión apta para estimular la corrupción: la construcción de edificios que son estructuralmente defectuosas.

Hay una necesidad difundida de reforzar la autonomía de la justicia. En la Argentina, un juez y un fiscal público fueron despedidos por iniciar procesos contra miembros corruptos del gobierno local. Hubo en todas partes situaciones más positivas. La pérdida de inmunidad del ex presidente de Zambia, Frederick Chiluba, estimuló una postura más agresiva por parte de los fiscales y jueces, como ocurrió en Nicaragua cuando se tomó una medida semejante.

El éxito de los esfuerzos contra la corrupción depende de la voluntad política para implementar cambios. El presidente de Brasil, Lula da Silva, firmó un pliego anticorrupción que compromete a su gobierno a una serie de medidas, incluyendo la creación de una nueva oficina anticorrupción. Pero su constitución ha resultado lenta. En Egipto, las voces críticas plantean que la campaña anticorrupción del presidente Hosni Mubarak es en realidad un ardid por medio del cual pretende instalar a su hijo como su sucesor político.

El acceso a la información, un aspecto crucial de las estrategias anticorrup-

ción, fue trabado por circunstancias que afectan la independencia de los medios. El gobierno australiano pretende garantizar discrecionalidad a los ministros eliminando restricciones en la propiedad de grupos de medios o a la propiedad extranjera de los medios. En Burundi, una nueva ley sobre medios asegura ciertos derechos para los periodistas, pero establece penas de más de cinco años de cárcel por publicar “afirmaciones difamatorias”. Las licencias de los periódicos fueron reemplazadas por permisos temporarios durante la campaña por el referéndum constitucional en Kirguistán, una elección que terminó por fortalecer el poder del presidente.

Investigación de la corrupción

Nuevas metodologías y líneas de investigación siguen fortaleciendo nuestra comprensión de la corrupción y mejoran la forma de medirla. El Índice de Percepción de TI 2003, que refleja percepciones del grado de corrupción entre funcionarios públicos y políticos en 133 países entre gente de negocios, académicos y analistas de riesgo, muestra que el 70 por ciento de los países saca menos de 5 puntos en un máximo de diez. El análisis de la experiencia personal de la corrupción refleja que las víctimas pierden confianza en las instituciones públicas.

Investigaciones recientes demuestran que la corrupción lleva a menos inversiones de capital y a menor productividad. La corrupción puede hacer vacilar a los inversores extranjeros porque se la suele asociar con la ausencia de seguridad en la propiedad al igual que con el exceso de papeleo burocrático y la mala administración.

Los análisis de varias empresas alrededor del mundo indican que los países de la OCDE se valen de presiones políticas indebidas para conseguir negocios, a pesar de la legislación que busca nivelar las reglas de juego internacionales. Más aún, esos análisis señalan una difundida creencia de que las compañías de los países OCDE usan intermediarios para eludir las leyes anticorrupción.

La experiencia de las medidas anticorrupción adoptadas sugiere que la publicación de información resulta efectiva. Luego de que se hiciera pública la cantidad entregada a los distritos escolares en Uganda, mostrando la apropiación ilegal de fondos educativos, el nivel de drenaje bajó del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001. El equilibrio entre géneros dentro de las organizaciones también afecta a la corrupción, pero dos estudios sugieren que la razón se debe más a la dinámica organizacional que a características específicas de los géneros.

Estudios en África Occidental, Asia del sur y Perú coinciden en que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres. Los pobres gastan más en sobornos como una parte de sus ingresos y su acceso a los servicios públicos está severamente afectado por la corrupción.

Recomendaciones clave

- Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su difusión. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos a cuerpos públicos de control.
- Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado.
- Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de los medios.
- Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, y antes y después de las elecciones.
- Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios delicados para evaluar los niveles de corrupción.
- Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción.
- La Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida y controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Acceso a la información y reforma del financiamiento de la política: áreas políticas promisorias para la construcción de la transparencia

Las democracias ya no pueden seguir tolerando el soborno, el fraude y la deshonestidad, especialmente cuando esas prácticas afectan desproporcionadamente a los pobres. Durante los últimos 10 años, Transparency International ha ayudado a gobiernos y ciudadanos a cumplir con esto, en parte realizando esfuerzos para informarlos y educarlos acerca de los efectos corrosivos de la corrupción política, pero también desarrollando maneras de reducirla. Como miembro del Consejo Asesor de TI, me complace que el Carter Center haya tenido la oportunidad de trabajar con varios capítulos locales de TI, particularmente en las Américas.

Al igual que TI, el Carter Center está empeñado en aumentar la transparencia y evitar la corrupción. En países como Jamaica, Ecuador y Costa Rica, el Centro ha ayudado a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil a desarrollar planes y mecanismos para alcanzar esos objetivos. A través de nuestro trabajo, hemos descubierto que la corrupción es concomitante con un marcado descenso en la satisfacción de los ciudadanos con las instituciones democráticas.

En nuestra experiencia, son dos las reformas políticas más promisorias para reducir la corrupción y promover la confianza de la ciudadanía en el gobierno: desarrollo de un régimen de acceso a la información y reforma de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas.

El acceso a la información que posee el gobierno permite a los ciudadanos hacer responsable al gobierno por sus decisiones políticas y sus gastos públicos. Los ciudadanos informados pueden participar más plenamente en su democracia y elegir más efectivamente a sus representantes. Lo importante es que se puedan usar las leyes de acceso a la información para asegurar la continuidad de los derechos humanos básicos y el cumplimiento de las necesidades fundamentales, en tanto los individuos puedan exigir información vinculada con viviendas, educación y beneficios públicos. Esas leyes también ayudan al gobierno, en la medida en que aumentan la eficiencia y la organización de información crítica. Se mejora la gestión, y se asegura al sector privado condiciones de inversión más transparentes. El acceso a la información traza un puente entre el Estado y la sociedad como socia para desarrollar la transparencia.

El programa de las Américas del Carter Center ha colaborado con países del hemisferio occidental cuando sus legislaturas buscan generar e implementar leyes de acceso a la información que alcancen los actuales criterios internacionales. Luego hemos ayudado a las organizaciones de la sociedad civil que se preparaban para usar y reforzar su nuevo derecho a la información. En Jamaica, hemos contribuido a informar el debate relativo al recientemente aprobado proyecto de acceso a la información y hemos seguido brindando asesoramiento y asistencia técnica relacionada con su efectiva implementación. En Bolivia, hemos comenzado a trabajar con el nuevo secretariado anticorrupción de la presidencia para corregir su programa de acceso a la información y comprometer a la sociedad civil en la instauración e implementación de esta ley. Impulsamos a toda nación a asegurar que sus ciudadanos tengan derecho a acceder a la información, y el Carter Center está dispuesto a colaborar con este esfuerzo.

Se necesita transparencia en las campañas y el financiamiento de los partidos polí-

ticos para sostener la confianza pública en las instituciones democráticas, en especial en los partidos políticos y las legislaturas. Los ciudadanos se enojan cada vez más y se alejan cuando los representantes electos defienden los intereses egoístas de los donantes de las campañas en lugar de trabajar en función del interés público. Esta tendencia es evidente en América Latina y en el Caribe, donde la pobreza y la inequidad persisten a pesar de la democracia, pero el escepticismo público respecto de la influencia desproporcionada de la riqueza y de los donantes corporativos ha llevado a reformas en el financiamiento de las campañas también en los Estados Unidos y el Canadá.

En marzo de 2003, sumándose a los esfuerzos de TI, de International IDEA y la Organización de los Estados Americanos, el Carter Center convocó a una conferencia hemisférica para analizar el financiamiento de las campañas y los partidos en las Américas y considerar posibles cambios. A partir de las deliberaciones de representantes de los gobiernos, del sector privado, los medios y la sociedad civil, 10 ex presidentes y primeros ministros del hemisferio occidental llegaron a un consenso acerca de los principios que deberían guiar el financiamiento de las campañas y los partidos. Establecieron un conjunto de objetivos e instrumentos basados en la premisa de que el gobierno democrático cuesta dinero, y de que deseamos invertir en nuestras democracias. Sus recomendaciones enfatizaban el rol de las finanzas públicas, el acceso equitativo a los medios, la necesidad de una completa y regular información y la importancia de una aplicación efectiva de las leyes.

Las organizaciones internacionales como TI y el Carter Center juegan un importante papel en apoyar estas iniciativas gubernamentales, multilaterales y de la sociedad civil para luchar y prevenir la corrupción. Esperamos seguir juntos en este camino.

Jimmy Carter, ex presidente de Estados Unidos

Corrupción y derechos humanos

La corrupción produce violaciones a los derechos humanos y afecta a muchas vidas. Cuando individuos y familias deben pagar sobornos para acceder a la alimentación, la vivienda, la propiedad, la educación, el empleo y el derecho a participar en la vida cultural de una comunidad, se violan claramente los derechos humanos básicos. Por lo tanto, a la hora de enfrentar estos males no quedan dudas de la importancia de forjar vínculos más estrechos entre quienes luchan por los derechos humanos y quienes se oponen a la corrupción. Pero también resulta claro que para poder trabajar en conjunto con mayor eficacia, la pregunta “¿qué tienen que ver los derechos humanos con la corrupción?” requiere una reflexión más a fondo.

Este vínculo fue destacado para mí cuando, como Alto Comisionado por los Derechos Humanos, participé de una audiencia de parlamentarios de Camboya a mediados de 2002 en relación con el tráfico de personas. El parlamento estaba repleto y se escucharon varios discursos muy elocuentes. Luego fui a una aldea para encontrarme con representantes de una pequeña ONG. Todas las mujeres habían escapado al destino de ser traficadas como prostitutas y todas eran seropositivas. Me hablaron de corrupción –del soborno a la policía y los funcionarios– y me pidie-

ron que hablara del problema en una conferencia de prensa que iba a realizarse a continuación.

Como muestra este ejemplo, la corrupción golpea más duro a los más pobres, a aquellos cuyas posibilidades de defenderse no existen o son muy escasas. Las decisiones tomadas supuestamente para el beneficio público están en realidad motivadas por un deseo de obtener ingresos privados y resultan en políticas y proyectos que empobrecen antes que enriquecen al país.

Para que un sistema corrupto se imponga, es probable que se restrinjan muchos otros derechos en las áreas de la participación política y el acceso a la justicia. La necesidad de ser corrupto para defenderse a uno mismo y a sus allegados afecta al proceso electoral, lleva a la intimidación y la manipulación de la prensa y compromete la independencia de la justicia, tanto en el Norte como en el Sur. Especialmente preocupante es la impunidad que protege a la mayoría de esos actos.

Si los derechos humanos son violados por la corrupción, el respeto por los derechos humanos puede ser un arma poderosa en la lucha contra la corrupción.

La Ethical Globalization Initiative (EGI) –Iniciativa por una globalización ética– busca trabajar con aquellos que están comprometidos con llevar los valores de los derechos humanos internacionales a los foros en los que se toman las decisiones acerca de la economía global. La EGI está impulsado por la convicción de que para poder construir un mundo en el cual la seguridad esté apuntalada por un desarrollo sustentable y por la justicia social y en el que la globalización trabaje en beneficio de todas las personas del mundo, son vitales el multilateralismo y el respeto de la ley internacionales, en particular la ley internacional sobre derechos humanos.

En lo esencial, mi argumento es que el marco conjunto de los derechos humanos debe convertirse en parte de las reglas del camino de la globalización. Una parte integral de este sistema de valores es el rechazo a la corrupción y el compromiso con su eliminación.

Los activistas de los derechos humanos y quienes están contra la corrupción tienen cada uno sus propios métodos, actores y desafíos, pero también es mucho lo que tienen en común. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las actividades y la información anticorrupción pueden ayudar a identificar y eliminar barreras para el cumplimiento de los derechos humanos. Lo que a su vez puede permitir a las organizaciones de derechos humanos recomendar una mejor acción preventiva.

Desde la perspectiva anticorrupción, analizar la corrupción a la luz de su impacto en los derechos humanos puede fortalecer la comprensión pública de los males que acarrea y desarrollar una posición más firme. Además, el uso del aparato legal de los derechos humanos para entablar procesos de corrupción como violaciones a los derechos humanos en los tribunales públicos puede llegar a tener resultados positivos.

Hay una cantidad de caminos que podemos recorrer juntos. Como punto de partida, establecer claramente la relación entre la lucha contra la corrupción y la promoción de los derechos humanos en un mundo más justo puede proveer una útil guía para todos lo que estamos embarcados en esta tarea conjunta.

Mary Robinson, directora ejecutiva de la Ethical Globalization Initiative,
ex presidente de Irlanda y ex Alto Comisionada de Naciones Unidas
por los Derechos Humanos

Parte uno

La corrupción política

1. Introducción

Robin Hodess¹

¿Qué es la corrupción política?

La corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza². La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de “tráfico de influencias” o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia.

La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función. Es diferente a la corrupción menuda o burocrática en cuanto es perpetrada por líderes políticos o funcionarios electos que han sido investidos de autoridad pública y que tienen la responsabilidad de representar el interés público. También debe considerarse el aspecto concomitante a la corrupción política: los sobornos pagados a los políticos.

La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos desafía a los valores democráticos, una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década³. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas.

La corrupción política es un tema central de la obra de Transparency International. En realidad, una de las razones para seleccionar a la corrupción política como el tema del Informe global de la corrupción de este año es la prioridad de esta cuestión en la red de capítulos nacionales de TI a lo largo del mundo, muchos de los cuales sostienen que la corrupción política es una preocupación fundamental en su país y han hecho de ella el centro de sus esfuerzos y su lucha.

El impacto de la corrupción política

La revelación de la corrupción política suele generar sacudidas en una sociedad. Sin embargo, a pesar de las fuertes demandas de justicia, la posibilidad de juzgar y condenar a prominentes líderes del mundo sospechosos de corrupción se ha mostrado difícil. Muchos líderes han dejado su cargo o muerto antes de que sus delitos salieran a la luz. TI ha reunido una lista de presuntos criminales, desde Sani Abacha hasta Mohamed Suharto (véase cuadro 1.1.

página 27), que muestran los estimados del dinero que supuestamente se han robado comparados con el ingreso per cápita. Esta lista es un poderoso recordatorio de cuán extendida y devastadora puede ser la magnitud del abuso.

La opinión pública de todo el mundo ha tomado nota de la corrupción política. El Barómetro Global de Corrupción de TI (véase “Barómetro Global de Corrupción 2003”, capítulo 11, página 360), un nuevo instrumento que da cuenta de las experiencias y las actitudes de la opinión pública ante la corrupción, demuestra que si los ciudadanos dispusieran de una varita mágica para eliminar la corrupción de al menos una institución, la mayoría elegiría limpiar los partidos políticos antes que cualquier otra. Para los partidos, que juegan un papel crucial en la vida pública de cualquier democracia, el mensaje es claro: los miembros y funcionarios del partido deben ser absolutamente probos y el propio partido debe depurar sus prácticas internas.

Los hombres de negocios también perciben los efectos de la corrupción política. Una investigación del Foro Económico Mundial muestra que los hombres de negocios creen que las donaciones legales tienen un alto impacto en la política, que el soborno figura entre los medios habituales para alcanzar objetivos políticos en alrededor del 20 por ciento de los países analizados y que las contribuciones políticas ilegales son una práctica común en casi la mitad de los países considerados (véase recuadro 2.4 “Corrupción política: una comprensión global”, página 49).

La corrupción política se vincula con la falta de transparencia pero también con preocupaciones conexas sobre la equidad y la justicia: la corrupción aumenta los males que afectan a los derechos humanos y evita que se satisfagan las necesidades humanas básicas. La ex Alto Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos Mary Robinson sostiene que la corrupción obstaculiza la participación en la vida política y un adecuado acceso a la justicia (véase recuadro “Corrupción y derechos humanos”, página 20).

Eje del informe

El *Informe global de la corrupción* de este año se centra en la corrupción dentro del proceso político y su dañino impacto en la vida pública de las sociedades alrededor del planeta. Se ocupa de las siguientes áreas en el contexto de la corrupción política:

- la regulación del financiamiento político
- la divulgación de los movimientos de dinero en la política y la aplicación de leyes de financiamiento de la política
- elecciones, específicamente compra de votos
- el sector privado, con énfasis en los sectores de armas y petróleo, y
- la lucha contra el abuso de los funcionarios, incluyendo la reducción de conflictos de intereses, la limitación del recurso de la inmunidad, la búsqueda de extradiciones y la repatriación de las riquezas robadas.

Recuadro 1.1: ¿Dónde fue el dinero?

El cuadro 1.1 ilustra la magnitud del problema de la corrupción política comprobada a través de estimados de los fondos presuntamente robados por algunos de los más notorios líderes de los últimos 20 años. Para ubicar las cifras en cierto contexto, la columna de la derecha incluye el ingreso per cápita de cada país.

Los diez líderes del cuadro no son necesariamente los más corruptos del período y los estimados de los fondos presuntamente robados son muy aproximados. El cuadro está construido a partir de fuentes respetadas y ampliamente conocidas. En general es muy poco lo que se sabe sobre las sumas presuntamente apropiadas por muchos líderes.

Cuadro 1.1.

Jefe de gobierno	Estimado de fondos supuestamente robados	Ingreso per cápita (2001)
Mohamed Suharto, presidente de Indonesia, 1967-98	U\$S 15 a 35 mil millones	U\$S 695
Ferdinand Marcos, presidente de Filipinas, 1965-86	U\$S 5 a 10 mil millones	U\$S 912
Mobutu Sese Seko, presidente de Zaire, 1965-97	U\$S 5 mil millones	U\$S 99
Sani Abacha, presidente de Nigeria, 1993-98	U\$S 2 a 5 mil millones	U\$S 319
Slobodan Milosevic, presidente de Serbia/Yugoslavia, 1989-2000	U\$S 1 mil millones	U\$S s/d
Jean-Claude Duvalier, presidente de Haití, 1981-86	U\$S 300 a 800 millones	U\$S 460
Alberto Fujimori, presidente de Perú, 1990-2000	U\$S 600 millones	U\$S 2.051
Pavlo Lazarenko, primer ministro de Ucrania, 1996-97	U\$S 114 a 200 millones	U\$S 766
Arnoldo Alemán, presidente de Nicaragua, 1997-2002	U\$S 100 millones	U\$S 490
Joseph Estrada, presidente de Filipinas, 1998-2001	U\$S 78 a 80 millones	U\$S 912

Fuentes:

Cifras de ingreso per cápita: *UN Human Development Report 2003* (New York, Oxford University Press, 2003), *IMF Country Report N° 02/269* (2002).

Suharto: *Time Asia*, 24 de mayo de 1999, *Inter Press*, 24 de junio de 2003.

Marcos: *CNN*; Febrero de 1998; *Time Asia*, 24 de mayo de 1999; UN Office on Drugs and Crime (UNODC); *Anti-Corruption Toolkit*, versión 5, disponible en: www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html.

Mobutu: Asamblea General de la ONU, "Global Study on the Transfer of Funds of Illicit Origin, Especially Funds Derived from acts of Corruption" (Estudio global acerca de la transferencia de fondos de origen ilegal derivados de actos de corrupción), noviembre 2002; *Time Asia*, 24 de mayo de 1999.

Abacha: UNODC, *Anti-Corruption Toolkit*; *BBC News* (Gran Bretaña), 4 de septiembre de 2000; véase también "Repatriación de fondos estatales robados", Cap. 6, página 100.

Milosevic, *Associated Press*, 2 de diciembre de 2000.

Duvalier: Robert Heinl, Nancy Heinl y Michael Heinl, *Written in Blood: The Story of Haitian People* (Escrito en sangre: la historia del pueblo haitiano), 1492-1995 (Lanham, University Press of America, 1996); *Time Asia*, 24 de mayo 1999; UNODC, *Anti-Corruption Toolkit*; *L'Humanité* (Francia), 11 de mayo de 1999.

Fujimori: Oficina del Fiscal Especial del Estado para el caso Montesinos/Fujimori, Perú.

Lazarenko: *Financial Times* (Gran Bretaña), 14 de mayo de 2003; *Chicago Tribune* (USA), 9 de junio de 2003.

Alemán: *BBC News* (Gran Bretaña), 10 de septiembre de 2002.

Estrada: *CNN*, 22 de abril de 2001; *Inter-Press*, 24 de junio de 2003.

El informe también evalúa varios mecanismos que pueden disminuir la corrupción en la política, desde la acción ciudadana hasta la creación de nuevas normas y criterios internacionales, como los Estándares de Transparency International para el Financiamiento Político y la Discrecionalidad (véase más abajo).

Al centrarse en estos tópicos, el *Informe global de la corrupción* se ocupa de zonas oscuras de la vida política: el abuso de dinero en el sistema político por parte de los candidatos y de los funcionarios políticos; la falta de transparencia acerca de los movimientos de dinero en la política; la posibilidad de que el sector privado vea aumentar su influencia, distorsionando así tanto el mercado como la adecuada representación del interés público; la corrupción del proceso electoral; y los modos en que las características de cada sistema legal pueden afectar la capacidad de los Estados para impartir justicia en los grandes delitos de corrupción.

Elegimos estas áreas por una cantidad de razones. Primero, la importancia que adjudicamos al *financiamiento político* (ya sea financiamiento de las campañas o de los partidos) refleja el hecho de que la corrupción política suele empezar por aquí, con el financiamiento. Hay una enorme preocupación sobre el costo de las elecciones tanto en las democracias nuevas como en las establecidas al igual que sobre la influencia del dinero privado en las decisiones y la falta de información pública acerca de las fuentes reales de los fondos de la política.

Al contemplar las formas corruptas del financiamiento político, se eluden los mitos alrededor de este tema (véase cuadro 2.1, “Principales tipos de financiamiento político vinculados a la corrupción”, página 38) y quedan al descubierto los obstáculos legales y sistémicos para limpiar las finanzas de la política. Nuestro informe presenta los pros y los contras de las prohibiciones, límites, las reglas de exhibición y de financiamiento público para actuar como antidotos contra la corrupción en el financiamiento político, y se muestran los resultados de una cantidad de países donde estas medidas se hallan vigentes.

Luego consideramos un remedio al financiamiento corrupto de la política –la *divulgación*– que es central para la filosofía y el enfoque de Transparency International. Es fundamental la revelación de los movimientos de dinero en la política, ya sea para financiar partidos o candidatos o el dinero gastado en elecciones o en contrataciones públicas. Se precisa que el financiamiento político esté registrado y que, por encima de todo, resulte claro. No se justifica nada que no sea la absoluta transparencia sobre los fondos de la política. Este énfasis en la difusión tiende a ser un punto de consenso para los políticos y también para los activistas. Pero la realidad de las reglas de difusión, y su incentivo cuenta una historia diferente, en la que hay numerosas formas de limitar la difusión.

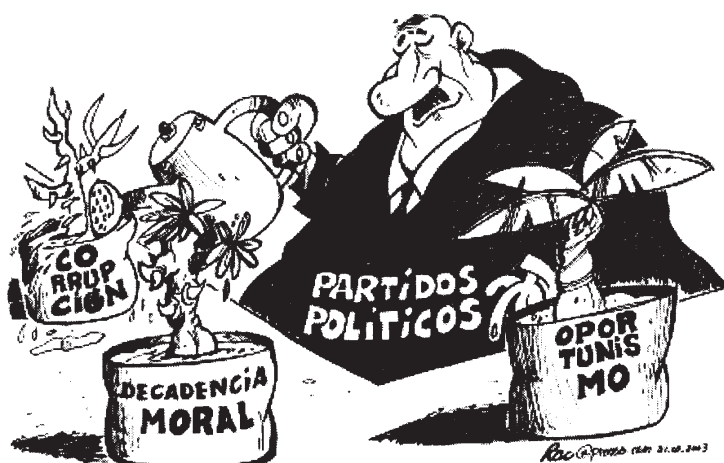
La *aplicación* es el eje de un régimen exitoso de financiamiento político: incluso las mejores leyes tienen valor sólo cuando son aplicadas. En casi todos los países, la aplicación ha demostrado ser tal vez el elemento más difícil de efectivizar dentro de un marco legal diseñado para detener la corrupción po-

lítica. La aplicación efectiva requiere que las instituciones involucradas tengan adecuados poderes para investigar, una justicia independiente y competente al mismo tiempo que la indispensable voluntad política. Incluimos informes que analizan la aplicación en la práctica, por medio de varios tipos de sanciones, dando una idea de qué es lo que funciona y por qué.

Además de evaluar reglas para los candidatos, partidos y gobiernos, también planteamos cuál es el rol que juega el *sector privado* en la corrupción política. Presentamos a expertos en armas y petróleo que evalúan las recientes revelaciones de corrupción política con especial atención a lo que hace posible la corrupción. Nos proponemos analizar las reformas habituales de las prácticas en los negocios, particularmente aquellas conseguidas como resultado de los esfuerzos de la sociedad civil.

La corrupción política no se limita al financiamiento de la política. Usamos esta sección especial para considerar una forma de corrupción política que afecta a los procesos electorales en todo el mundo: *la compra de votos*. Nuestros autores explican por qué y cómo ocurre la compra de votos y cómo cambia no sólo las elecciones y sus resultados sino también la relación entre los funcionarios electos y los votantes. Dado que una cantidad de otras instituciones se dedican al control de prácticas como la vigilancia de los escrutinios, decidimos focalizarnos en la compra de votos, una práctica política corrupta que ha tenido un análisis menos sistemático.⁴

Para completar esta sección especial, deseamos entender cuán difícil suele ser hacer *justicia*. Los autores reflexionan acerca del uso (y abuso) de la inmunidad y de las leyes sobre conflicto de intereses, los obstáculos para la repatriación y el engorroso proceso de recuperación de los fondos públicos robados. Sobre todo esto, los textos se centran en las vallas legales enfrentadas por los fiscales y la población en muchos delitos comprobados de corrupción políti-



Rac, Panamá

Recuadro 1.2: Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad

Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad están basados en los valores de integridad, equidad, transparencia y rendición de cuentas. Surgen de la preocupación por la influencia del dinero y los favores en política, lo que afecta al proceso democrático y a la vigencia de la ley. Se los presenta en el contexto de un compromiso internacional por contener la corrupción expresado en la Convención de la ONU contra la Corrupción, cuyo texto debía ser adoptado en diciembre de 2003, y están sostenidos en el reconocimiento global de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal y las convenciones vinculadas con ella.

1. Eliminar la venta de influencias y los conflictos de intereses

Las donaciones a los partidos políticos, candidatos y funcionarios electos no deben ser un medio de obtener favores personales o políticos o comprar el acceso a servicios políticos o civiles. Los propios partidos y candidatos deben practicar la transparencia y demostrar su compromiso con los criterios éticos de la vida pública. Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación del conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede seguir con su cargo en el sector privado o en una compañía estatal.

2. Transparencia por medio de la difusión y la publicación

Los partidos políticos, candidatos y políticos deben dar a conocer sus recursos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esa información debe ser presentada anualmente, y también antes y después de las elecciones. Debe informar los donantes y los montos de sus donaciones, incluyendo las que sean en especies y alquileres, y también sobre gastos. Sujeta a evaluación confiable y segura respecto de los riesgos de donantes o beneficiarios, la información debe estar disponible de forma tal que el público pueda acceder a ella antes de las elecciones. Se puede requerir que compañías que coticen en bolsa den a conocer todas sus donaciones a partidos políticos de cualquier país en sus balances anuales a los socios y se debe prestar aprobación de los socios para esas donaciones.

3. Efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas de regulación

Organizaciones controladas por la población deben supervisar efectivamente la observancia de las leyes y medidas regulatorias. Para cumplir ese objetivo, deben estar dotadas de los recursos necesarios, facultades, independencia y poderes para investigar. Junto a cortes independientes, deben asegurar que los delincuentes sean responsabilizados y debidamente sancionados. Se debe criminalizar el sostenimiento de partidos políticos con fondos ilegales.

4. Diversidad de ingresos y límites al gasto

Se debe prestar especial atención a los beneficios del financiamiento estatal de los partidos y candidatos y al estímulo de la participación de los ciudadanos a través de pequeñas donaciones y cuotas sociales. También se debe prestar atención en limitar los apoyos de las corporaciones y del extranjero, así como a las donaciones individua-

les muy abultadas. Para controlar la demanda de financiamiento político, se deben considerar mecanismos como los límites al gasto y el acceso subsidiado a los medios.

5. Equidad e integridad en el acceso a los medios de comunicación

Los candidatos y partidos deben tener un acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para alcanzar una cobertura mediática equilibrada y una integridad de los medios. Los medios deben jugar un papel independiente y crítico, tanto en las elecciones como en el proceso político más amplio. Se deben usar instrumentos como la legislación sobre el conflicto de intereses para evitar que el control político de los medios públicos y privados cree una cobertura parcial de la política.

6. Participación de la sociedad civil

La sociedad civil debe participar activamente en promover la legislación adecuada en el terreno del financiamiento político y en el control de las finanzas políticas y su impacto sobre la representación política. El marco legal, tanto regulatorio como institucional, debe permitir a las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con los medios independientes, hacerse cargo de estas actividades. Este marco debe también garantizar el acceso a la información y la posibilidad de que la sociedad civil pueda incidir en los debates sobre nueva legislación, entre otras medidas.

ca. También describen la manera en que están apareciendo fuerzas de cambio tanto a niveles nacionales como internacionales.

A lo largo de la sección acerca de la corrupción política, presentamos a los ganadores del Premio de Integridad de Transparency International 2003. Muchos de esos individuos –algunos de los cuales pagaron su integridad con la vida– demuestran que es posible luchar contra el sistema para detener la corrupción política y exigir un término al daño que causan a todos los pueblos.

Transparency International: Iluminando las oscuras prácticas de la corrupción política

La corrupción política puede producir un amplio abanico de respuestas. Una es la apatía del votante, acompañada de una desilusión de la población con la democracia y su capacidad para limitar la corrupción. Otra respuesta, la que queremos analizar desde Transparency International en nuestro informe, es el impulso a la acción ciudadana, y, en algunos casos, a medidas positivas por parte del gobierno y del sector privado.

¿Cómo puede la sociedad enfrentar el tema de la corrupción política? Una respuesta, basada en una idea presentada en el *Informe global de la corrupción 2001*, es establecer criterios de probidad en el financiamiento político⁵. Este volumen presenta los propios estándares de Transparency International para el Financiamiento Político y Discrecionalidad (véase recuadro 1.2, página 30), que

pueden servir como puntos de partida para creadores de políticas y activistas y adaptarse a las circunstancias nacionales (o locales). Los criterios de TI llegan más lejos que cualquier otros disponibles, en la medida en que toman en cuenta el crucial papel de la sociedad civil en el control de la transparencia política⁶.

Los líderes políticos, elegidos por el pueblo e investidos del poder de diseñar la vida pública, deben a sus ciudadanos la tarea de establecer mejores criterios respecto de su uso del dinero y de su conducta tanto dentro como fuera de la función.

Transparency International seguirá denunciando la corrupción política y permanecerá decidida en su compromiso por una mayor transparencia del proceso político. Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad son un aspecto de nuestros esfuerzos globales de denuncia, que incluyen también los siguientes recursos:

- **La ratificación y puesta en práctica de la Convención de la ONU contra la corrupción**

TI monitoreará la ratificación y puesta en práctica de la convención, impulsando a cada firmante a adoptar y aplicar leyes nacionales que cumplan con la convención. La convención exige la ratificación de 30 países antes de entrar en vigencia.

TI está particularmente interesada en que se cumplan las disposiciones de la convención acerca de la recuperación de los fondos. La riqueza robada debe ser regresada a sus legítimos dueños. Este propósito se condice con la campaña de TI para rastrear el dinero lavado, lanzada en Nyanga en marzo de 2001⁷.

Además de establecer criterios para que sus firmantes terminen con los sobornos, la propia ONU debe estar vigilante, apuntando a prácticas desleales (como la compra de votos) dentro de su propio sistema.

- **El reforzamiento de la Convención Anti Sobornos de la OCDE**

No sólo se debe reforzar mejor la Convención Anti Sobornos, sino que además debe enmendársela para incluir una prohibición al soborno de partidos políticos y funcionarios extranjeros (véase “¿Podrá la Convención de la OCDE detener el soborno en el extranjero?”, cap. 7, página 170).

- **Instalar la corrupción política en la agenda de los donantes**

Las instituciones financieras internacionales y las organizaciones bilaterales de ayuda deben prestar una mayor atención a la corrupción en los países a los que prestan o entregan dinero, y por lo tanto establecer criterios de evaluación que reflejen los niveles de corrupción (véase “Gobernabilidad, corrupción y la Millenium Challenge Account”, cap. 7, página 170). Quienes reciben ayuda internacional necesitan incentivos para mejorar su desempeño en transparencia y un refuerzo de las reglas de financiamiento político, legislación sobre conflictos de intereses y las garantías de inmunidad.

- **Mejoramiento a nivel nacional de la legislación sobre financiamiento político, divulgación y conflictos de interés, y el reforzamiento de las instituciones aplicación de la ley**

TI promoverá mejores legislaciones al mismo tiempo que su aplicación tanto a nivel nacional como internacional, con la expectativa de que regímenes legales más fuertes y más abarcativos contra la corrupción política tengan un impacto directo para alcanzar la justicia. Transparency International exige que se provea a los actores de la sociedad civil en todo el mundo de acceso a la información y de recursos legales a fin de permitirles cumplir un papel constructivo en el control del financiamiento político.

La corrupción política es un abuso del sistema político, de la confianza y de los principios que hacen funcionar a la democracia. Esperamos que este volumen reavive el debate político acerca de la corrupción política, inspire la acción y resulte en cambios positivos. Mucho queda por hacer para terminar con la corrupción política. A través de la fuerza de su red de capítulos locales, Transparency International pretende jugar un papel activo en la construcción del camino hacia el futuro.

Notas

- ¹ Robin Hodess edita el *Informe global de corrupción*.
- ² La dificultad en definir la corrupción política ha ocupado por décadas a los estudiosos, empezando tal vez por el texto fundador, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Corrupción política. Lecturas de análisis comparativos), New York, Holt, Rinehart & Winston, 1970, de Arnold Heidenheimer, que ofrece definiciones centradas en la función pública, el interés público y el mercado. La definición anterior es necesaria para dar un marco a este informe y resulta necesariamente reduccionista, como para dar un punto de partida al material siguiente.
- ³ La corrupción existió siempre, pero una ola reciente de revelaciones creó la sensación de que la corrupción ha aumentado. Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*, Oxford, Blackwell, 1997.
- ⁴ Varias organizaciones (la OSCE, NDI, IFES, Electoral Reform International Services, o ERID, y el Carter Center) han recogido experiencias sustanciales en el control de elecciones alrededor del mundo, trabajando muchas veces en conjunto con instituciones e individuos asociados en cada país.
- ⁵ Keith Ewing, "Corruption in Party Finance: The Case of Global Standards" (Corrupción en el financiamiento de los partidos: el caso de los criterios globales), *Informe global de la corrupción 2001*, Berlín, Transparency International, 2001.
- ⁶ Los criterios existentes se centran más en el control regulatorio y menos en el control público. Entre los buenos ejemplos de criterios se encuentran las recomendaciones del Consejo del Comité Europeo de Ministros (2003-04) sobre las reglas habituales contra la corrupción en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, adoptadas el 8 de abril de 2003, y los "Principles for Political Financing" (Principios de financiamiento político) del Carter Center en: www.cartercenter.org/documents/1487.pdf.
- ⁷ Véase www.transparency.org/pressreleases_archive/2001/2001.03.13.nyanga-declaration.html.

2. Financiamiento político

La corrupción en el financiamiento de la política adquiere varias formas, desde el uso de donaciones para el enriquecimiento personal hasta el abuso de los recursos del Estado. El ensayo de Marcin Walecki analiza la corrupción en el financiamiento de la política y el modo en que degrada el proceso político. También evalúa las regulaciones que gobiernan el financiamiento político alrededor del planeta.

Dos trabajos investigan los accesos diferenciales al sistema político a los que puede llevar la corrupción en el financiamiento de la política: Judith February y Hennie van Vuuten consideran los intentos para equilibrar el terreno político en Sudáfrica y Michael Johnston examina la reforma del dinero sucio en Estados Unidos. El Foro Económico Mundial presenta datos sobre la amplitud de la corrupción política en el mundo.

Transparency International provee una tabla que evalúa los cambios legislativos del año en el manejo de los partidos políticos, sus fondos y su difusión. Para ejemplificar la envergadura de la nueva legislación en América del Sur, Bruno Wilhelm Speck aporta una visión general de la regulación financiera de la política en la región. Finalmente, Musikari Kombo, miembro de la Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción, GOPAC, comparte su perspectiva como político comprometido en la lucha contra la corrupción en Kenya.

Dinero político y corrupción

*Marcin Walecki*¹

El dinero es importante en la democracia porque mucha de su actividad política no podría tener lugar sin él. El mal uso del dinero en política, particularmente cuando refleja prácticas corruptas, genera problemas importantes a las democracias, aunque más no sea porque amenaza a los principios democráticos de justicia equitativa y representación limpia. La opinión pública interpreta las irregularidades de los partidos y las campañas en un contexto más amplio, lo que la lleva a desconfiar de las instituciones y procesos políticos.

El financiamiento político está influido por –e influye– las relaciones entre partidos, políticos, miembros del partido y el electorado. Los problemas del financiamiento político están en el núcleo del debate público sobre la corrupción política. El financiamiento político y la corrupción son nociones separadas; cuando sus valencias se superponen aparece la zona de corrupción política.

La corrupción política en el financiamiento político no suele ser algo claro. En general, el financiamiento político corrupto implica el manejo impro-

pio o ilegal de operaciones financieras (con frecuencia por parte de un candidato o partido) en beneficio de un candidato individual, partido político o grupo de intereses. El cuadro 2.1 provee una tipología de formas corruptas de financiamiento político.

Las definiciones estrechas de la corrupción política, como las de “uso del cargo público para ganancias privadas no autorizadas” no incluyen muchas de las formas de corrupción política vinculadas con el financiamiento. Por ejemplo, una posición importante en un partido político no constituye en muchos países un “cargo público”. Los actores extrapartidarios deben también ser incluidos en cualquier análisis del financiamiento corrupto de la política en la medida en que pueden participar en la competencia política para diseñar las agendas de las políticas públicas, para influir sobre la legislación y para desviar debates y resultados electorales.

Más aún, la injusta ventaja disfrutada por ciertos partidos o candidatos en las democracias electivas no es sólo una cuestión de corrupción dado que puede resultar de la desigual distribución de la riqueza en la población. Un sistema que prohíbe las prácticas corruptas en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales no necesariamente promueve la igualdad política (véase recuadro 2.1. “El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica”, abajo).

Recuadro 2.1. El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica

En su núcleo, la regulación del financiamiento de los partidos es una cuestión de equidad política. Tal vez el único momento en que los ciudadanos sienten la igualdad es cuando emiten su voto en la urna. Un derecho difícilmente ganado en Sudáfrica, este simple acto democrático tiene inmenso valor para muchos y es para la mayoría una manifestación tangible de democracia. Pero la falta de control sobre el financiamiento privado de los partidos políticos puede llevar a los ricos a “comprar” influencias y acceso al poder por medio de donaciones secretas, apagando la voz de los ciudadanos y afectando el principio de un voto de igual valor a cada persona. El dinero privado no regulado en la política hace surgir la real posibilidad de que los ricos tengan una indebida influencia en la dirección o en las opciones políticas del gobierno.

En todas partes del mundo hay pagos corruptos a partidos políticos para asegurarse un beneficio privado, pero alcanzan brutales dimensiones en las democracias afectadas por enormes disparidades en los ingresos, como en los Estados Unidos, Brasil o Sudáfrica. Las disparidades raciales siguen existiendo en Sudáfrica, pero los analistas están comenzando a reconceptualizar qué es lo que se entiende por “las dos naciones sudafricanas”. Una puede caracterizarse como una clase cada vez más multirracial, que comprende a un tercio de la población, y que posee casi todas las propiedades y es socioeconómicamente dominante, mientras que los otros “dos tercios” están situados en una clase que suele vivir al día a pesar de ser una clara mayoría del electorado. Pese a los muchos esfuerzos del gobierno por promover el desarrollo, Sudáfrica representa un microcosmos de los dilemas de la globalización, incluyendo el desafío de asegurar la igualdad política en una sociedad con fuertes fracturas socioeconómicas.

Tras casi 10 años de democracia, no se ha quebrado el secreto que rodea el financiamiento privado de los partidos políticos porque persiste un claro vacío en la legislación sudafricana. No hay ninguna ley que regule el financiamiento privado de los partidos políticos. El financiamiento privado de los partidos políticos permanece como el último camino “legítimo” por el cual el sector privado, los gobiernos extranjeros y hasta los criminales pueden ejercer influencia indirecta sobre los funcionarios públicos.

La ley sobre el financiamiento público de los partidos representados provee una cierta suma de dinero para financiar las actividades de los “partidos” políticos “de modo equitativo y proporcional”. Pero en la segunda elección democrática del país en 1999, los partidos gastaron entre 300 y 500 millones de rands (de 40 a 67 millones de dólares) en la campaña, de los cuales sólo 54 millones de rands (7 millones de dólares) surgieron del erario público.

La brecha en el financiamiento se cubre con recursos privados no buscados proporcionalmente entre la mayoría del electorado –que permanece empobrecido– sino entre las grandes corporaciones, los gobiernos extranjeros y los ricos donantes privados. En realidad, desde la transformación política de Sudáfrica en 1994, las desigualdades en el ingreso se han ampliado más aún. El 20 por ciento de los sudafricanos más ricos recibe el 66, 5 por ciento de los ingresos, mientras que el 20 por ciento más pobre recibe sólo el 2 por ciento.¹

El Parlamento sudafricano tuvo recientemente una oportunidad de reducir la desigualdad política resultante: en 2002, el gobierno sometió al Parlamento una innovadora legislación, el Acta de Prevención de la Corrupción (véase el informe de Sudáfrica, cap. 8, página 331). Sin embargo, el Acta quedó debilitada al no incluir disposiciones acerca del financiamiento político y se sigue esperando que los legisladores afinen la puntería y enmienden la omisión.

Usando lo que les permite la legislación –el Acta de Promoción del Acceso a la Información (PAIA) de 2000– el Institute for Democracy in South Africa (Idasa) ha requerido a todos los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional que provean información acerca de la identidad de todos los donantes privados desde 1994, el monto de las donaciones y la fecha en que fueron entregadas. Lo que ocurra después depende de las respuestas de los partidos. El caso es importante no sólo para uso del PAIA sino porque puede brindar a la corte suprema (y finalmente a la corte constitucional) una oportunidad para pronunciarse acerca de si los partidos son cuerpos privados o públicos. Si decide que son cuerpos públicos, se puede abrir un modo de regular el financiamiento privado. El ritmo de la decisión de la corte es crucial dado que 2004 es un año electoral.

Legisladores y políticos se enfrentan al desafío. Lo que se necesita ahora es la voluntad política para lograr la igualdad de todos los votantes en la democracia sudafricana.

Judith February (Idasa) y
Hennie van Vuuren (Institute for Security Studies, Sudáfrica)

Nota

¹ La desigualdad en los ingresos en Sudáfrica es la octava en magnitud entre 125 países relevados por la PNUD, *Human Development Report 2003 (Informe 2003 sobre desarrollo humano)*, New York, Oxford University Press, 2003.

La corrupción en el financiamiento de la política tampoco se limita al financiamiento político ilegal. El financiamiento político ilegal incluye las contribuciones, o uso, de dinero que contraviene las leyes existentes. Se suele suponer que un acto político es corrupto cuando viola los criterios legales de conducta, pero el alcance de la definición es a la vez muy estrecho y muy amplio: algunos actos ilegales no son necesariamente corruptos (el financiamiento del extranjero a la oposición democrática, como el Sindicato Solidari- dad de Polonia en los 1980) y algunos actos corruptos no son necesariamente ilegales (las contribuciones por parte del crimen organizado).

En realidad, el espectro de definiciones del financiamiento político ilegal depende de las regulaciones específicas de cada país, mientras que el financiamiento político “irregular” surge de la brecha existente entre las disposiciones legales de un país y la realidad de sus prácticas. El sistema irregular o informal del financiamiento político se refiere a las contribuciones legales de fuentes cuestionables, o a la aceptación de dinero a cambio de favores.

La ganancia privada como ganancia política

Los escándalos de financiamiento político consisten inicialmente en la conducta criminal de los políticos o que puedan estar abiertamente afectados por corrupción en el financiamiento político. Surge un problema de definición del hecho de que el dinero obtenido corruptamente por los políticos para un uso privado puede en realidad usarse para financiar sus campañas. En cuyo caso es un ejemplo de corrupción en el financiamiento político. Ése fue el caso en Francia donde 37 representantes fueron acusados en 2003 de recibir alrededor de 400 millones de euros (457 millones de dólares) del ex grupo petrolero estatal Elf Aquitaine para su enriquecimiento personal y por favores a fines de los 1980 y principios de los 1990. Los principales ejecutivos de la empresa admitieron más tarde que el dinero era habitualmente usado para financiar a los partidos políticos y candidatos presidenciales franceses³.

La investigación en los países poscomunistas ha revelado el carácter privado de la corrupción política. En Polonia y Ucrania, de un cinco por ciento de comisión, alrededor del 0.5 va a las arcas del partido y el 4,5 restante va a cuentas personales⁴. Éstas pueden volver a canalizarse en la actividades políticas, aumentando el caudal político del beneficiario más que su situación material.

El fragmentado y no institucionalizado sistema de partidos en Europa Central y Oriental estimula grandes negocios para armar círculos de clientes, establecer partidos políticos, formar facciones parlamentarias o convertirse en dueños de los medios. En Ucrania, por ejemplo, los actores políticos informales –grupos financiero-industriales y oligarcas– han dominado el espectro político creando partidos orientados a los negocios. No sólo esos partidos han alcanzado una clara mayoría parlamentaria en los años recientes, sino que también controlan la mayoría de los medios nacionales⁵. En países como Ucrania, la política es una combinación de proyectos comerciales dirigidos

Cuadro 2.1 Principales tipos de financiamiento político vinculado con la corrupción²

Tipo	Actor-grupo vulnerable a la corrupción	Descripción
Gasto ilegal incluyendo compra de votos	Votantes y funcionarios electorales	Un partido político o candidato puede sobornar directa o indirectamente a los votantes y a los funcionarios electorales. Pueden ofrecer alternativamente al electorado diferentes tipos de incentivos (regalos, alimentos, alcohol o incluso empleos de corto plazo). Además de las elecciones, en algunos parlamentos hay un mercado no oficial de votos: parlamentarios o consejeros pueden ser pagados por votos o por integrar diferentes camarillas.
Fondos de fuentes infames	Candidatos y partidos políticos	Un partido político o un candidato puede aceptar dinero del crimen organizado (como traficantes de drogas), grupos terroristas o gobiernos extranjeros.
Venta de nombramientos, obtener honores o acceso a la información	Empleados públicos y candidatos	Los aportantes pueden obtener recompensas en forma de selecciones de empleo, nombramientos (embajadores, ministros o jueces), emblemas o títulos de nobleza. El dinero también puede usarse para comprar un curul en el parlamento o una candidatura.
Abuso de los recursos del Estado	Sector público	Algunos recursos estatales, como dinero e infraestructuras que están a disposición de los funcionarios pueden ser intensivamente usados para las elecciones. Además, el partido político del candidato puede apropiarse de recursos estatales canalizando fondos públicos a través de compañías, organizaciones o individuos.
Enriquecimiento personal	Candidatos y políticos	Se le puede pedir a los candidatos que contribuyan con cifras significativas o incluso que paguen por su campaña individual. La política se convierte entonces en un juego de hombres ricos y los representantes electos acumulan los fondos necesarios para pagar por la próxima elección quedándose

Tipo	Actor-grupo vulnerable a la corrupción	Descripción
		con un porcentaje de comisiones secretas o aceptando sobornos.
Exigir contribuciones de los empleados públicos	Empleados públicos y sector público	Un partido político o un candidato puede exigir pagos a los funcionarios, tanto públicos como electos. En algunos regímenes, un partido político puede llegar a forzar a los empleados a que se afilien al partido y luego hacer quitas en sus salarios para algunos gastos.
Actividades que se oponen a las regulaciones del financiamiento político	Partidos políticos	Un partido político o un candidato puede aceptar donaciones de fuentes prohibidas o excederse del tope permitido. Las violaciones de las exigencias de divulgación así como la contabilidad inadecuada de los informes, o la ausencia de financiamiento transparente, suelen ser causas de escándalo político.
Contribuciones políticas a cambio de favores, contratos o cambios de política	Sector privado	Uno de los motivos de las contribuciones políticas a un partido o candidato es la posibilidad de ganancias en el diseño de licitaciones y contratos gubernamentales. Las donaciones también pueden efectuarse en función de un cambio político del gobierno o para obtener una legislación favorable para el interés específico de un grupo.
Forzar al sector privado a pagar «dinero por protección»	Sector privado	La extorsión, por ejemplo el uso de impuestos para forzar a los empresarios a entregar parte de sus ganancias a un partido político.
Limitar el acceso a los fondos a los partidos de la oposición	Partidos y candidatos opositores	Los regímenes autoritarios con un sistema económico patrimonial y represión política pueden reducir fuertemente los recursos financieros disponibles para los partidos de la oposición.

por oligarcas que gozan de inmunidad política y por individuos que usan la función pública para adquirir fortuna personal. Por lo tanto, no existe un límite claro entre criminalidad individual y la corrupción sistémica del financiamiento político.

Nuevas democracias, nuevos problemas

Las más avanzadas “democracias consolidadas” y las “autocracias consolidadas” tienen bajos niveles de financiamiento político privado ilegal⁶. En las democracias consolidadas, el progreso en liberalizar la economía, fortalecer la contabilidad burocrática y promover la transparencia contribuyen a disminuir la corrupción en el financiamiento político. Las autocracias consolidadas suelen estar basadas en sistemas fuertemente presidencialistas o de partido único, con un poder económico que deriva del clientelismo político.

En las autocracias consolidadas, los principales intereses económicos están fuertemente ligados al presidente y a su círculo íntimo; como resultado, hay escaso interés en apoyar a los partidos de la oposición, que suelen ser débiles. La concentración de los recursos económicos en el poder ejecutivo y la ausencia de inversiones extranjeras restringen los recursos disponibles para los partidos opositores y gradualmente los hace desaparecer, dado que no pueden apoyarse financieramente en sus miembros o en otros grupos de intereses. Al mismo tiempo, se usan los vastos recursos públicos de que disponen los funcionarios para sostener el régimen.

Especialmente en las nuevas democracias, el papel de los grandes donantes, tanto empresarios como individuales, genera preocupación acerca del funcionamiento del gobierno representativo. En un análisis de los países en transición de Europa Central y del Este, el Banco Mundial identificó el “financiamiento político ilegal” como una de las seis dimensiones del fenómeno de “captura del Estado”⁷. Encontró que aproximadamente una quinta parte de todas las firmas encuestadas se consideraban significativamente o muy significativamente afectadas por las donaciones políticas ilegales⁸.

El estudio no brinda un panorama completo del financiamiento político corrupto, dado que no considera otras formas irregulares de financiamiento político, como la apropiación mal habida de fondos públicos (cuando un partido gobernante usa su poder para apoderarse de fondos de compañías estatales, por ejemplo) o el abuso de los recursos del Estado (el uso de empleados estatales, instalaciones y vehículos para la campaña).

Medidas para regular el financiamiento político

El financiamiento político irregular presenta problemas específicos para las democracias liberales modernas, que no logran establecer un marco legal en el cual candidatos y partidos puedan competir en términos equitativos. La

competencia política bajo un financiamiento político irregular, de acuerdo con un reconocido experto, es “como invitar a dos personas a participar de una carrera, en la cual uno de ellos corre en bicicleta y el otro en un auto deportivo”⁹.

En general, las medidas que conciernen al financiamiento político se dividen en regulaciones y subsidios. Éstos incluyen: (1) prohibiciones de ciertos tipos de donaciones, (2) límites a cada contribución, (3) límites para los gastos de los partidos políticos y los candidatos presidenciales, (4) subsidios públicos, (5) subsidios indirectos por fondos públicos y en especies (incluye regulaciones respecto de la aparición en los medios), (6) amplia difusión y regulaciones sobre información, y (7) severas penalidades.

Controles de ingresos y gastos

Muchas democracias restringen el uso de al menos algunas fuentes de donaciones privadas, ya sea estableciendo límites o prohibiéndolas directamente. En todo el mundo, la mitad de los países analizados prohíben ciertas clases de donaciones, siendo las prohibiciones más importantes en Europa Central y del Este y en América Latina (véase cuadro 3.1, página 58).

La regulación de los gastos generalmente implica restricciones a la compra directa de votos, o limitaciones a los gastos de los partidos o de los candidatos individuales. Las restricciones a los gastos partidarios se basan en la presuposición de que el financiamiento político no regulado le niega a la sociedad un terreno equilibrado en la competencia por el poder. Pero ciertos contextos políticos requieren especial cuidado: los regímenes autoritarios imponen estrictos límites a los gastos de campaña que terminan por marginar a la oposición y ayudan al régimen no democrático permitiéndole explotar ciertos recursos, como el de la televisión estatal.

De estar basado claramente en criterios claros y objetivos, el financiamiento político transparente es una opción para combatir el abuso de los recursos del Estado y el financiamiento ilegal que alimenta la corrupción de la política. En los regímenes semiautoritarios, la ausencia de financiamiento público le quita recursos a la oposición, mientras que la existencia de tal financiamiento –incluyendo subsidios indirectos, como tiempo de presencia en los medios regulado por el Estado– limita las oportunidades de los oligarcas de apoderarse de los partidos y de su estrategia política. En todos los países, el financiamiento público directo evita a los partidos la incesante presión por conseguir fondos. El financiamiento público es muy común en Europa occidental, Europa Central y del Este y en América Latina. Pero como demuestran los escándalos a lo largo del mundo, incluso un fuerte financiamiento público no es suficiente para eliminar otras formas de financiamiento político vinculado con la corrupción, como el enriquecimiento personal, los gastos ilegales o la compra de votos.

Recuadro 2.2 “Reforma” del “soft money” en Estados Unidos: ¿ha cambiado algo?

La necesidad de una reforma en el financiamiento de las campañas ha sido un tema central en el enfoque de la corrupción en los Estados Unidos durante muchos años. Las encuestas de opinión indican que una importante mayoría piensa que el sistema estadounidense de financiamiento de las campañas permite demasiada influencia a los grandes contribuyentes. La disminución de votantes y el descenso en la confianza son ambos síntomas de un sistema electoral en conflicto.

Tras ser presentada y debatida en cada congreso desde 1995, se aprobó en marzo de 2002 la Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA), también conocida como el Acta McCain-Feingold-Cochran, que entró en vigencia el 6 de noviembre de 2002, el día posterior a las elecciones intermedias para el Congreso.

Sus impulsores consideran que la BCRA es un importante paso para reducir la corrupción en la política poniendo un final al llamado “dinero blando” (“soft money”: donaciones a las arcas locales de un partido político que no contabilizan en las sumas federales) y al restringir el tema de propaganda sobre temas específicos. Sin embargo, estos planteos son cuestionables dado que la legislación se ha enfrentado ya a impugnaciones legales y a otros esfuerzos por eludirla.

El BCRA prohíbe el “dinero blando” –contribuciones *ilimitadas* canalizadas a través de los partidos explícitamente para quedarse con el voto y las actividades de “construcción del partido”– como opuesto al “dinero duro” –dinero donado a comités de campaña registrados con límites más estrechos en los montos y exigencias de información–. Las contribuciones de dinero blando crecieron más rápidamente desde finales de los 1980 en adelante¹. Al ser entregado a nivel federal, el dinero duro donado a los comités del partido estatal está sujeto a menos exámenes.

Una preocupación conexas fue el uso de fondos para “avisos temáticos”, publicidades que escapaban a la regulación porque sostenían puntos de vista sobre temas puntuales, sin mencionar nombres de candidatos. Sin embargo, para el espectador, los avisos temáticos eran poco mejores que ataques a adversarios, pues estaban apenas disimulados.

Las principales cuatro disposiciones de la BCRA se proponían enfrentar esos problemas². Incluían una total prohibición de dinero blando en campañas federales y la exigencia de que toda “comunicación eleccionaria” (en efecto, la mayoría publicidad emitida) fuera pagada dentro de los 60 días de una elección general y en los 30 de una primaria con contribuciones de dinero duro. En efecto, la ley prohíbe los avisos temáticos durante esos períodos críticos.

Los límites de las contribuciones individuales fueron elevados de 1.000 a 2.000 dólares por campaña de elección federal (un candidato que participa en una elección primaria o general se considera campaña). Ese aumento fue un cambio bienvenido dado que la inflación había reducido el valor del máximo por contribución anterior que era de 1.000 dólares, convertido en valores constantes a 316 en 1976, forzando a los candidatos a sostener campañas cada vez más onerosas con contribuciones cada vez más reducidas. También se elevaron los límites para las contribuciones totales a lo largo de un ciclo electoral de dos años, y tanto los límites por campaña como los totales fueron indexados por inflación. Por el contrario, los límites a la contribución al comité de acción política nunca se incrementaron.

Finalmente, una disposición “adversarios millonarios” se aplica a los candida-

tos al senado y a la presidencia cuyos opositores gastan enormes sumas de sus propios fondos personales, gastos que siguen estando ilimitados. Se han aumentado los techos a las contribuciones individuales para aquellos que se enfrentan a tales oponentes y los límites a los gastos a favor de esos candidatos fueron removidos en la medida en que los gastos de los fondos personales de los opositores exceden varios umbrales.

La BCRA fue saludada como un primer e importante paso hacia una política más limpia. Otros son más escépticos, esperando a ver si la prohibición del dinero blando resultará efectiva a nivel federal o si simplemente proveerá nuevos incentivos para desviarlos a través de los comités estatales y locales. Ya han aparecido fundaciones privadas y *think tanks* aliados estrechamente –pero legalmente separados– a los partidos políticos y a los comités de campaña para elevar y gastar los fondos de campaña sin ninguna otra forma de difusión requerida.

Típico de la complejidad de toda reforma es la preocupación de que todo régimen basado en el dinero duro, de cumplirse, puede inclinarse a favor del oficialismo, que encuentra más fácil conseguir dinero legal (vía modestas contribuciones directamente a un fondo de campaña) que la oposición. La restricción de avisos temáticos –ya tema de varios conflictos sobre sus implicaciones para el derecho constitucional de libertad de expresión– es considerada también como una ventaja para los oficialistas, dado que los avisos temáticos suelen estar dirigidos contra ellos. La disposición sobre los adversarios millonarios, que pretende resolver un evidente desequilibrio, puede también interpretarse como a favor del oficialismo en la medida en que es más probable que los opositores gasten sumas mayores de sus recursos personales que los oficialistas, quienes –una vez más– encuentran fácil hacerse de dinero duro.

La reelección del oficialismo no es necesariamente algo malo. Sin embargo, desde 1980 hasta 2000, el porcentaje de oficialistas cuyos intentos de reelección fueron exitosos va del 90,5 al 98,8 por ciento, mientras que la proporción de los que ganaron con al menos el 60 por ciento de los votos va desde el 65,2 al 88,0 por ciento³. Las tasas de reelección son un poco más bajas para el senado⁴. Casi un cuarto de los beneficiarios de la Casa Blanca que participaron en 2000 enfrentaron sólo una oposición formal o ninguna⁵. Hay muchas razones para esta alta tasa de reelección, pero si efectivamente la BCRA termina por hacer más difícil la situación para los opositores, habrá de empañar la vida política y complicar la lucha contra la corrupción en las elecciones.

El futuro de varias disposiciones de la BCRA quedará en duda hasta que se resuelvan en la Corte. Un contradictorio manejo de reglas por una corte federal especial de tres jueces sólo estableció en mayo de 2003 la base para la real batalla legal ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, que se reunió para una rara sesión especial de día entero en septiembre de 2003. Afuera, diez grupos de manifestantes protestaban contra los poderosos sostenedores del acta.

Sus opositores sostenían que el dinero sucio y las disposiciones sobre avisos temáticos de la BCRA son una completa violación de la Constitución. Los sostenedores plantean que un urgente interés público en limitar la corrupción justificaba las restricciones al dinero sucio y que la prohibición de los avisos temáticos habrá de reducir el papel del dinero en las campañas electorales. La eventual decisión de la corte es difícil de predecir, a pesar de que un grupo de la Suprema Corte considera

al dinero político como “una forma de discurso” a ser protegida por la Constitución al igual que cualquier otra. Sin dudas les resultará difícil desenmarañar los temas planteados por la BCRA, abriendo la posibilidad de que las campañas de las elecciones federales de 2004 se realicen en un contexto legal incierto.

Michael Johnston (Colgate University, Estados Unidos)

Notas

- ¹ En el ciclo electoral de 1996, los comités nacionales de los partidos consiguieron y gastaron más de 250 millones de dinero sucio exentos de límites a las contribuciones federales. Comité para el Desarrollo Económico (CED), *Investing in the People's Business* (Invirtiendo en los negocios del pueblo) New York, CED, 1999.
- ² Hay un excelente resumen del Campaign Finance Institute en www.clinst.org/eguide/update/bcra.html.
- ³ Norman J. Orsetien, Thomas E. Mann y Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002* (Washington D.C., American Enterprise Institute, 2002). Sumarios y comentarios disponibles online en www.clinst.org/studies/vital/3.3.html.
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ *Ibid.*

Divulgación

Como medida anticorrupción, la divulgación requiere informes sistemáticos, auditoría y acceso público a la información. El propósito de exponer las finanzas políticas es aumentar los incentivos a la honestidad haciendo públicas las cuentas de los partidos y de los políticos, promoviendo así su libre debate (véase “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, Cap. 3, página 57).

Las organizaciones de la sociedad civil están cada vez más activas en promover una mejor divulgación y transparencia, trabajando por reformas en los partidos y en el financiamiento de las campañas. La presión de las ONGs y de los medios masivos es vital para la creación de una atmósfera que promueva las iniciativas anticorrupción, y ambos grupos pueden servir como confiables guardianes del financiamiento de los partidos y las campañas.

Aplicación de normas

Una crítica debilidad que afecta la implementación de una efectiva regulación del financiamiento político es la falta de mecanismos independientes de aplicación. La aplicación efectiva requiere que la ley imponga penalidades que sirvan como disuasión para los delincuentes, pero el proporcionar sanciones no debe limitarse siempre a la ley criminal. Recientes evidencias de Europa Central indican que la aplicación más efectiva resulta de sanciones administrativas y la posibilidad de perder fondos públicos a través de cortes en los

reembolsos de los gastos electorales o de los subsidios estatales directos más que de severas penas criminales. De hecho, algunos afirman que cuando las penalidades son demasiado severas, desalientan su aplicación¹⁰. Sin embargo, lo más alarmante es cuando se usan selectivamente las sanciones criminales contra el financiamiento ilegal de los partidos.

La aplicación efectiva del financiamiento político requiere que los partidos introduzcan mecanismos internos de control bajo la forma de agentes y gerentes financieros, códigos de conducta, procedimientos contables, chequeos y balances contables, además de comités de ética para controlar el gerenciamiento y las actividades de adquisición de fondos. Se debe requerir a los partidos que mantengan una teneduría profesional de libros y que manejen la mayoría de sus operaciones financieras a través de cuentas bancarias. Una auditoría independiente y profesional debe revisar los informes financieros de la campaña y de los partidos (véase “Aplicación: cómo se cumple en la práctica la regulación del financiamiento de los partidos políticos”, Cap. 3, página 75).

Encontrar la fórmula correcta

El marco legal del financiamiento político debe ser comprensivo (incluyendo disposiciones sobre fuentes de financiamiento, gastos permitidos, divulgación, información, aplicación y sanciones), debe estar expresado en un lenguaje claro y sin ambigüedades, debe ser objetivo y estar basado en un consenso político.

Sin embargo, se debe garantizar la neutralidad política de las empresas estatales y otros organismos públicos. Se debe prohibir a las entidades legales que provean bienes o servicios a cualquier administración pública y a las compañías estatales que realicen donaciones a cualquier partido político. Se deben adoptar medidas accesorias para evitar que estas prohibiciones sean eludidas.

Recuadro 2.3: Una selección de la legislación del año en manejo de los partidos, financiamiento y divulgación

Avances positivos:

Brasil: La legislación aprobada en febrero de 2002 exige que los candidatos presenten por vía electrónica las donaciones a sus campañas y los montos de sus gastos. Previamente, esas declaraciones sólo se presentaban por escrito, haciendo virtualmente imposible organizar y analizar los datos y que fueran accesibles a un público más amplio.

Canadá: Las enmiendas al Acta Canadiense sobre Elecciones aprobadas en junio de 2003 incorporaron estrechos límites para las donaciones políticas. Para compensar la pérdida de financiamiento privado, los partidos recibirán financiamiento público en proporción a los votos alcanzados.

Costa Rica: La corte constitucional estableció en mayo de 2003 que los privilegios del secreto bancario no rigen para los dineros de los partidos políticos. Toda cuenta mantenida por partidos políticos en bancos estatales o privados, o en alguna entidad no bancaria, debe ahora estar disponible al público en general.

Estados Unidos: Se aprobó en marzo de 2002 el Acta Bipartidaria de Reforma de la Campaña (BCRA), conocida también como la McCain-Feingold-Cochran Bill. Sus proponentes la consideran un paso importante para reducir la corrupción en la política norteamericana poniendo término al "dinero blando" y restringiendo la publicidad de "temas" específicos de un candidato. Sin embargo, la legislación tiene poco alcance y ya ha quedado sujeta a impugnaciones legales y esfuerzos por evitarla.

Avances mixtos:

Kenya: El Acta de Ética del Funcionario Público de mayo de 2003 exige a todos los funcionarios oficiales, incluyendo a los parlamentarios, que declaren sus bienes. Sin embargo, no prevé el acceso público a la información y tampoco establece un marco legal para inspeccionar las declaraciones.

Uganda: El lado positivo es que el Código de Liderazgo 2002 exige a los políticos electos y a los funcionarios públicos importantes que declaren sus ingresos o bienes o si no que enfrenten una sanción, además de establecer que sus declaraciones se hagan públicas. Sin embargo, el Acta de Partidos y Organizaciones Políticas 2002 obstruye las campañas de los partidos, limita su libertad para desarrollar reuniones públicas y les impide operar fuera de la capital. La constitucionalidad de la ley está siendo impugnada.

Avances negativos:

Azerbaiján: Adoptada por referéndum en agosto de 2002, una enmienda constitucional permite a las cortes ordinarias clausurar partidos políticos. Antes, sólo las cortes de mayor nivel podían prohibir un partido. Una segunda enmienda aumenta el plazo de la confirmación oficial de los resultados electorales de 7 a catorce días desde el acto eleccionario, lo que da al oficialismo mejores oportunidades de falsificar los resultados.

Kazakhstan: La ley de julio de 2002 sobre partidos políticos controla las donaciones, pero también aumenta el número de miembros requeridos para fundar un partido de 3.000 a 50.000 personas. Como resultado, el número de partidos existentes se redujo de 19 a siete, de los cuales uno solo es de oposición.

Zambia: En marzo de 2003, el presidente se rehusó a dar su asentimiento al Acta de Financiamiento de los Partidos Políticos del parlamento, que habría financiado a los partidos en función de su número de miembros en el Parlamento.

Un mayor control público del dinero en la política requiere de un sistema comprensivo de financiamiento político basado en tres pilares: 1) completa divulgación, 2) un organismo independiente de aplicación, y 3) un financiamiento público razonable.

La divulgación estimula la transparencia en adquisición de fondos y en los gastos. La efectiva aplicación requiere de un organismo independiente dotado

de los poderes necesarios para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, realizar procedimientos legales. Asumiendo que el financiamiento privado seguirá siendo una constante, el financiamiento regular y adecuado de los partidos por parte del Estado provee una garantía de una diversificación de los recursos financieros de los partidos y reduce la posibilidad de cooptación del Estado.



“He mudado mis cuarteles de campaña a Nevis,
así puedo mantener mi financiamiento en secreto.”
Harley Schwadron, Estados Unidos, www.cartoonstock.com

Notas

- ¹ Marcin Walecki es asesor en financiamiento político en la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, IFES.
- ² Esta tipología está tomada de Michael Pinto-Duschinsky, “Financing Politics: A Global View” (Financiamiento de la política: una visión global), *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 4, octubre de 2002.
- ³ *BBC News* (Gran Bretaña), 18 de junio de 2001; *Financial Times* (Gran Bretaña), 15 de abril de 2003).
- ⁴ Donatella della Porta y Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (Intercambios corruptos: Recursos y mecanismos de la corrupción política), New York, Aldine de Gruyter, 1999.
- ⁵ Entrevistas del autor con políticos de alto rango, Varsovia y Kiev, 2001.
- ⁶ Basado en las categorías de Freedom House, que clasifica a los países en “democracias consolidadas”, “gobiernos transicionales” y “autocracias consolidadas”. Véase www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/index.htm.
- ⁷ La captura del Estado es definida por Joel S. Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann como “diseñar la formación de las reglas básicas del juego (por ejemplo, leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a los funcionarios públicos”. Véase www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf.
- ⁸ Los datos provienen de Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) (Estudio del contexto empresarial y desempeño de las compañías). Véase www.worldbank.org.
- ⁹ Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada* (Dinero, política y ley: un estudio sobre la reforma al financiamiento de campañas electorales en Canadá), Oxford, Oxford University Press, 1992.
- ¹⁰ Entrevista del autor con representantes del ministerio polaco de Justicia y de la comisión electoral nacional, Varsovia, junio de 2002.

Cuadro 2.2 *

	1. Pagos irregulares en las decisiones políticas del gobierno	2. Frecuencia de donaciones políticas ilegales	3. Consecuencias de las donaciones políticas legales
Baja corrupción Política (resultado: mayor o igual a 5)	27% de los países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Israel, Jordania, Luxemburgo, Malasia, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza, Taiwán, Túnez.	18% de los países: Australia, Austria, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Jordania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza, Túnez, Vietnam.	11% de los países: Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Hong Kong, Países Bajos, Islandia, Jordania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia, Túnez.
Corrupción política media (resultado entre 3 y 5)	56% de los países (Argelia, Brasil, Bulgaria, Camerún, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, República Checa, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Gambia, Ghana, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Letonia, Lituania, Macedonia, Malawi, Marruecos, Mauricio, México, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Pakistán, Perú, Polonia, Federación rusa, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Zambia, Zimbabwe).	41% de los países: (Alemania, Argelia, Bélgica, Botswana, Canadá, Corea, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Francia, Gambia, Grecia, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mozambique, Namibia, Pakistán, Polonia, Portugal, Senegal, Serbia, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda, Uruguay).	69% de los países: (Alemania, Argelia, Angola. Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Botswana, Brasil, Camerún, Canadá, Chile, China, Corea, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Francia, Gambia, , Grecia, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kenya, Letonia, Lituania, Macedonia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mozambique, Namibia, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Tanzania, Turquía, Uganda, Uruguay, Vietnam, Zambia, Zimbabwe).
Alta corrupción política (resultado menor a 3)	17% de los países: (Angola, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Chad, República Dominicana, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Haití, Honduras, Madagascar, Malí, Nigeria, Panamá, Paraguay, Rumania).	41% de los países: (Angola, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Camerún, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chad, República Checa, Chile, República Dominicana, Ecuador, Eslovaquia, Filipinas, Ghana, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jamaica, Kenya, Macedonia, Madagascar, Mauricio, México, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Rumania, Federación Rusa, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Venezuela, Zambia, Zimbabwe).	21% de los países: (Argentina, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Eslovaquia, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rumania, Federación Rusa, Serbia, Trinidad y Tobago, Ucrania, Venezuela).
Resultado promedio	4,1	3,25	3,8

* En cada caso, se pidió a los consultados que calificaran la amplitud o impacto de una práctica corrupta dada en una escala de 1 a 7, donde 1 indica si la práctica es común o muy influyente, y 7 si la práctica es rara o no influye. El cuadro coloca a los países en tres grupos para cada pregunta: los países que puntúan 5 o más (“baja corrupción política”), entre 3 y 5 (“corrupción política media”) y 3 o menos (“alta corrupción política”).

Recuadro 2.4: Corrupción política: una comparación global

Nuevos datos reunidos por el Foro Económico Mundial (FEM) llaman la atención sobre la amplitud de la corrupción política a lo largo del mundo. En octubre de 2003, el FEM publicó los resultados de su Análisis de la Opinión de los Ejecutivos 2003 en el *Informe de competitividad mundial*. El estudio, que procura obtener información acerca del contexto económico en el que operan las empresas, le preguntó a líderes empresarios en 102 países acerca de cómo comparaban a sus propios países con los estándares internacionales, considerando las dimensiones económicas, tecnológicas e institucionales. Fueron analizadas 7.741 empresas en todo el mundo.

De las más de cien preguntas del estudio de 2003, tres estaban destinadas a establecer la frecuencia de diferentes formas de corrupción política (véase cuadro 2.2).

La primera pregunta le pedía a los empresarios que estimaran la frecuencia con que las empresas de su ramo hacían pagos extras indocumentados o incurrían en *sobornos para influenciar la línea política del gobierno*. Sólo en 27 países los líderes empresarios afirmaron que tales pagos ocurren raramente o nunca en su industria, mientras que en 17 por ciento de los países plantearon que tales pagos eran habituales o bastante comunes.

La segunda pregunta a los empresarios fue que explicaran cuán comunes eran las *donaciones ilegales a los partidos políticos* en sus países. Las respuestas a estas preguntas son aún más negativas; en sólo el 18 por ciento de los países los empresarios afirman que las donaciones ilegales son inexistentes o poco habituales, y esos países incluyen algunos —como China y Vietnam— donde la apreciación puede llegar a reflejar no tanto la extensión de la corrupción como la naturaleza de los partidos políticos. Los líderes empresarios del 41 por ciento de los países consideran a las donaciones ilegales como habituales o bastante comunes.

La tercera pregunta planteada a los líderes empresarios fue que estimaran la amplitud de la *influencia directa de las donaciones políticas legales en los resultados políticos* en su país. En el 89 por ciento de los países, los empresarios consideran el impacto como moderado o alto. La cuestión muestra que los empresarios no se apartan de la ley a pesar de embarcarse en lo que llamaríamos prácticas corruptas. Los líderes empresarios estadounidenses hacen una afirmación sorprendente. Mientras que los pagos irregulares (resultado 5.1 en una escala de 1 a 7, donde 7 indica baja corrupción política) y las donaciones ilegales (resultado, 4.8) son considerados menos habituales en los Estados Unidos que en el promedio de los 102 países, se percibe que las donaciones legales tienen un impacto notablemente mayor en las decisiones políticas (resultado: 3.0) que el promedio.

Aunque cada pregunta apunta a un tipo específico de práctica, tomarlas en conjunto puede permitir una comparación de la amplitud de la corrupción política en el mundo. Once países están claramente en la categoría de “baja corrupción política”, y tres de ellos alcanzan un puntaje de 6,0 o más para las tres preguntas: Dinamarca, Finlandia y Singapur. Por el contrario, la categoría “alta corrupción política” incluye claramente diez países, de los cuales tres se hallan en América Central (Guatemala, Honduras y Panamá), cuatro en Sudamérica (Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay) y tres en otras zonas (Madagascar, Filipinas y Rumania).

La puntuación atraviesa la línea divisoria entre el mundo desarrollado y el mundo

en vías de desarrollo. Dos países en vías de desarrollo tienen una puntuación promedio arriba de 5,0 en las tres preguntas: Jordania y Túnez. Por otra parte, entre aquellos países con una puntuación promedio menor a 4,0, tres son miembros de la Unión Europea: Grecia, Irlanda e Italia.

World Economic Forum (www.weforum.org/gcr)

Campaña de reforma del financiamiento: ¿está América Latina en el camino hacia la transparencia?

*Bruno Wilhelm Speck*¹

La mayoría de los países latinoamericanos han incorporado alguna legislación acerca del financiamiento de los partidos o las campañas en la última década (para una visión general, véase cuadro 2.3, página 54)². Aunque algunos comenzaron con altas exigencias, la mayoría se enfrentó a la tarea de equilibrar la integridad y la equidad con la legítima demanda de recursos para financiar la competencia política.

Las severas limitaciones de los presupuestos públicos de la región, con su impacto directo en el bienestar de la población, han hecho que los latinoamericanos no estén muy dispuestos a garantizar mayores recursos a la competencia política, sin tener en cuenta la evidencia de que cierto financiamiento público tiende a limpiar la política. A pesar de que los recursos del Estado juegan ya un papel importante en algunos países, coexisten con límites apenas moderados sobre las fuentes privadas de financiamiento.

Vetos y límites

A pesar de una ola de reformas de la legislación sobre partidos y elecciones a partir de los 1990, sólo recientemente se adoptaron límites y prohibiciones en algunos países latinoamericanos. La mitad de los países no han establecido ningún límite sobre el monto del financiamiento privado para las campañas electorales. En aquellos países en los que se han establecido límites al financiamiento, quedan todavía dudas sobre la capacidad de los respectivos organismos de control para implementarlos.

Sin embargo, la mayoría de los países ha prohibido totalmente los aportes extranjeros, excepto Colombia, Perú y Uruguay, donde las leyes siguen permitiendo contribuciones de cualquier origen. En Paraguay, la legislación que prohíbe tales financiamientos cubre expresamente los aportes de las compañías multinacionales y las actividades de las fundaciones internacionales de los partidos políticos.

Varios países prohíben el financiamiento de compañías que hacen negocios con el gobierno, pero el sentido real de lo que esto significa varía a lo largo de la región. En la Argentina y Ecuador, la ley excluye a los proveedores de bienes y servicios públicos de las donaciones mientras que Brasil y Paraguay permiten aportes de ese origen, pero excluyen a las compañías que dependen de licencias públicas (como las compañías de radio y televisión). En el pasado, la legislación de ciertos países prohibía las donaciones de cualquier entidad legal sobre la base de que la democracia sirve a los ciudadanos y no a las compañías. En Brasil, se abandonó en 1993 una prohibición de donaciones empresariales luego de las investigaciones que culminaron en la destitución del presidente Fernando Collor. Los reformadores reconocieron que el financiamiento de las campañas por parte de las compañías privadas era una realidad innegable y concluyeron que la ley debía modificarse para ser aplicable.

La legislación habitual en Sudamérica también prohíbe el financiamiento por parte de ciertos grupos sociales, como iglesias, sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales. La ley boliviana sobre partidos políticos no permite contribuciones de ninguna organización no gubernamental o grupos religiosos. Semejantes prohibiciones se hallan en vigencia en la Argentina, Brasil y Paraguay. Bolivia también prohíbe específicamente dinero proveniente de actividades ilícitas o de fuentes criminales.

La Argentina posee el modelo más completo de limitaciones, con restricciones en el monto de las donaciones individuales y la cantidad total de las contribuciones privadas. Éstas se definen en relación con el volumen total de fondos conseguidos por el candidato o partido. Mientras la Argentina estipula que los donantes individuales pueden contribuir hasta el 1 por ciento de la cifra total conseguida por un partido, el límite en Bolivia y Ecuador es del 10 por ciento, mostrando así la dificultad para definir una línea que separe a las donaciones deseables de las problemáticas. La particular solución de Brasil fue establecer topes de donación para las entidades legales y los individuos, basados en la riqueza personal o empresarial, respectivamente. Aparentemente los topes fueron impuestos para proteger a los empresarios de los candidatos, no a los candidatos de los donantes.

Se encuentra una heterogeneidad similar en los montos definidos por los topes a las donaciones individuales. Mientras algunos países establecen montos absolutamente bajos, en otras partes alcanzan un volumen considerable. En Paraguay el límite absoluto es seis veces el salario mensual mínimo; en Costa Rica, 45 veces.

La Argentina, Colombia y Ecuador han desarrollado recientemente reglas para limitar los gastos.

Subsidios públicos

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. Candidatos o partidos de la mayoría de los países reciben algún apoyo público directo o indirecto. Pero los subsidios varían enormemente en forma e importancia. Por un largo tiempo, el apoyo estatal se limitó a servicios públicos gratuitos, la exención de impuestos para las actividades partidarias y otros beneficios de un impacto económico menor. El apoyo simbólico existe casi en todos los países. Las contribuciones en efectivo fueron incorporadas en Costa Rica tan temprano como 1956, pero los subsidios significativos en dinero sólo aparecieron en algunas partes tras la redemocratización a finales de los 1970 (Ecuador, 1975; Argentina, 1985; Colombia, 1986; Brasil, 1995). Las contribuciones varían tremendamente desde unos pocos centavos a varios dólares por cada votante. Venezuela es el único país latinoamericano que ha revocado el financiamiento público de los partidos. El presidente Hugo Chávez anuló el financiamiento en 1995 para terminar con lo que consideraba los privilegios de una corrupta clase política.

Los partidos políticos reciben espacios gratuitos en estaciones públicas y privadas pero les está prohibido comprar tiempo adicional. Otros países han incorporado leyes menos comprensivas respecto del acceso a los medios: limitando el tiempo gratuito en radio y televisión a la campaña electoral (Paraguay) o brindando acceso gratuito a los partidos y candidatos sólo por radio (Argentina) o exclusivamente en los medios de propiedad estatal (Bolivia). Complementando este esfuerzo por brindar acceso gratuito a los medios para todos los candidatos, Brasil y Chile también han desarrollado leyes que limitan el tiempo de publicidad en los medios privados (véase recuadro 3.2, “Descuentos en los medios para la política: ejemplos de América Latina, página 70).

Transparencia y control

La realidad de la información del financiamiento difiere a lo largo de los países. En Perú y Uruguay, no se exige que los partidos informen sus ingresos bajo ninguna forma. En otros países, simplemente se exige a los partidos y candidatos que conserven registros contables por determinado período pero no están sometidos a las cortes electorales o ningún otro organismo regulatorio (véase “El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político”, Capítulo 3, página 57).

Hay numerosos modos en que los partidos y candidatos pueden evitar identificar a sus contribuyentes y los montos aportados. Las fuentes pueden camuflarse a través de colectas masivas, como en la Argentina, o no revelando el nombre de los donantes por un cierto período de tiempo. La legislación argentina –una de las más permisivas en el pasado– es ahora ejemplar, pues exige un informe provisorio antes de que tenga lugar la elección, al igual que

cuentas completas una vez transcurrida. Es el único país de Sudamérica que pide alguna forma de informe contable preelectoral.

Perú es un ejemplo de permanente negligencia. El intento de la justicia electoral por incorporar más exigencias de informes en 2002 fue rechazado por los legisladores, quienes respondieron con una ley contraria que exime a candidatos y partidos de toda obligación de difundir sus actividades de financiamiento.

Cuando la información contable es sometida a las cortes electorales, no es fácilmente accesible al público en general. Brasil es el único país en la región en colocar esa información en Internet. En otras partes, los investigadores deben recorrer la prensa oficial o hacer un pedido individual a las cortes electorales. En muchos casos, no está previsto en la legislación un acceso más amplio a la ciudadanía; en otros, las leyes existentes sobre acceso a la información son simplemente ignoradas. Sigue siendo problemático que las cortes electorales y otras organizaciones de control mantengan el monopolio de la información sobre las campañas y la responsabilidad de regularla.

Notas

¹ Bruno Wilhelm Speck enseña ciencias políticas en la Universidad Estatal de Campinas, Brasil, y es director de investigaciones de Transparencia Brasil.

² Este estudio sobre la regulación del financiamiento político en América Latina se basa en investigaciones coordinadas por el autor para Transparency International, América Latina y Caribe. Los informes preparados por los capítulos nacionales de TI deben ser complementados por investigación adicional. El estudio central se focaliza en nueve países de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela). Los ejemplos adicionales están tomados de Costa Rica, Panamá y Uruguay. Para más sobre este proyecto de investigación, véase www.transparency.org/tilac/trabajo_en-red/financiamiento/diagnostico-comperativo.html.

Cuadro 2.3: Recientes reformas respecto de la transparencia de las cuentas de partidos y candidatos en Sudamérica

	Informes sobre cuentas	Identificación de donantes	Acceso
Argentina:	Desde 1985, prestación de cuentas dentro de los 60 días del final de año fiscal y después de las campañas. Además, durante las campañas, informaciones completas diez días antes y 60 días después del pleito.	Desde 1985, la legislación sigue disponiendo colectas populares y la no divulgación de los donadores. Desde 2002, la identificación de las donaciones resulta obligatoria.	Desde 1985, publicación de los informes de cuentas de partidos y campañas en el diario oficial. Desde 2002, se ha exigido su colocación en Internet. La ley garantiza acceso a la información para cualquier ciudadano.
Bolivia:	Desde 1999, se exige a los partidos que informen anualmente sus cuentas detallando fuentes y el propósito de los fondos.	Identificación individual de donaciones.	La información es pública.
Brasil:	Desde 1995, balance sobre las cuentas partidarias dentro de los 120 días posteriores al año fiscal. Desde 1993, prestación de las cuentas dentro de los 30 días posteriores a la elección.	Se debe identificar individualmente el origen de la fuente y el valor de las donaciones.	Datos sobre partidos son publicados anualmente en los diarios oficiales. Desde 2002, acceso en Internet a la información sobre financiamiento de campañas.
Chile:	Desde julio de 2003, se exige a los partidos que informen mensualmente a la autoridad electoral sobre donaciones importantes recibidas, y deben presentar las cuentas 30 días después de las elecciones.	Desde julio de 2003, las donaciones superiores a 500 dólares deben ser identificadas. Las donaciones menores sólo deben ser identificadas si exceden el 20 por ciento de las donaciones totales.	Desde julio de 2003, la información sobre financiamiento de campañas debe estar disponible para quien lo requiera.
Colombia:	Desde 1994, prestación anual de las cuentas de los partidos y separadamente en las elecciones.	Desde 1994, las donaciones deben ser identificadas individualmente.	La información es publicada.
Ecuador:	La legislación para partidos exige desde 1978 contabilidad, pero fiscalización se refiere sólo a recursos públicos. Desde 2000, rendición de cuentas en un plazo de 90 días.	Desde 2002, información completa de donaciones individuales.	En la práctica los datos no son accesibles, a pesar de que la ley exige que esté disponible al público.
Paraguay:	Desde 1990 balance completo, tanto del partido como de las elecciones.	Desde 1996, inclusión de la fuente de las donaciones.	No se publica información.
Perú:	Los partidos no prestan cuentas. Sobre elecciones los candidatos deben dar previsión 60 días antes y prestar cuentas 60 días después de la elección.	El intento por parte de la corte electoral de incorporar la identificación individual de las donaciones fue rechazado por la legislatura en 2002.	No se publica información.
Venezuela:	Desde 1964, los partidos deben mantener informes de cuentas con ingresos y gastos.	No hay identificación individual de los donantes.	No se publica información.

Recuadro 2.5: Parlamentarios se unen a la lucha contra la corrupción

La Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) es una red internacional de parlamentarios que luchan por generar integridad y promover un efectivo control. GOPAC está organizada en redes regionales y capítulos nacionales. Su red regional en África –la Red Africana de Parlamentarios contra la Corrupción (APNAC) –nació en 1999 en Kampala, Uganda.



La lucha contra la corrupción debe fundar las convicciones personales de los líderes electos. Mi convicción personal y la de otros políticos kenyanos llevó en 2001 a la fundación del capítulo de la APNAC en Kenya. Es una asociación de miembros del Parlamento que están decididos a eliminar la corrupción del Congreso y a extender esa lucha a todas las esferas de la vida de las que participamos.

De los 21 miembros originales, 12 fueron reelectos en las elecciones generales de diciembre de 2002, y el capítulo Kenya de la APNAC está decidido a ampliar sus miembros. De aquellos que fueron reelectos, ocho están en el gabinete, luego del cambio de gobierno. Dado que ahora soy ministro de gobierno, estoy bien al tanto de que el gobierno de la National Rainbow Coalition fue elegido por su plataforma anticorrupción. El propio presidente Kibaki lo sostiene al afirmar que su gobierno pretende luchar contra la corrupción “desde arriba”. No puedo estar más de acuerdo.

Antes de la reciente elección, serví como director del primer comité parlamentario de Kenya sobre corrupción. El comité llegó a alcanzar sus objetivos, a pesar de las dificultades que encontró por el camino. Preparó una “lista de la vergüenza” que identificaba circunstancias específicas de corrupción oficial y a los individuos culpables, pero el legislativo votó para borrar sus nombres del informe del comité. La obra del comité ayudó también para restablecer la Autoridad Anticorrupción de Kenya, encabezada por un político y un empresario y más tarde por un respetado juez de la Corte Suprema. Sin embargo, como ocurre en muchas partes del mundo, la Autoridad Anticorrupción fue frustrada por intrigas políticas armadas por funcionarios políticos que buscaron escudarse de posibles acciones legales en su contra.

Pese a eso, no nos detenemos. El original proyecto contra la corrupción, que fue redactada por el comité especial, tuvo varias redacciones antes de ser adoptada en mayo de 2003 como Acta de Anticorrupción y Crímenes Económicos, junto con el Acta de Ética de los Funcionarios Públicos. El momento de establecer esas dos piezas legislativas fue sostenido por el gran compromiso personal de los miembros del capítulo Kenya de la APNAC.

Ahora tenemos una enorme oportunidad en Kenya para extirpar de raíz la corrupción. Es un desafío que hemos aceptado. Es una lucha que tenemos toda la intención de ganar.

Musikari Kombo (ministro de desarrollo regional, y ex presidente del comité parlamentario especial sobre corrupción, Kenya)

Recuadro 2.6: Anna Hazare: ganador del Premio de Integridad de TI 2003



Anna Hazare (como se conoce en todas partes a Kisan Babu Rao) es un renombrado militante contra la corrupción en el estado indio de Maharashtra. Ha militado por más de 20 años para terminar con la corrupción del gobierno local y en la industria de la silvicultura de su estado natal.

Como resultado de los esfuerzos de Hazare, dos ministros del partido gobernante renunciaron por corrupción y el gobierno inició acciones legales contra los funcionarios corruptos del departamento de silvicultura. Hazare y un equipo de abogados se ocupan ahora de los casos de corrupción traídos hasta ellos por los ciudadanos y ha sometido más de 700 al gobierno.

Hazare ha sufrido personalmente en su lucha contra la corrupción. Fue sentenciado a tres meses de prisión en 1998 por difamación en un caso de corrupción contra un ex ministro de Estado. Fue liberado después de que más de 125.000 personas viajaran hasta su aldea en protesta.

Hazare amenazó con “ayunar hasta morir” desde el 9 de agosto de 2003 hasta que se tomaran las acciones apropiadas para investigar a los políticos y funcionarios corruptos, incluyendo a cuatro ministros. Nueve días después de comenzada su huelga de hambre, el gobierno aceptó finalmente la mayoría de sus demandas.

3. Divulgación y aplicación de la ley

Las exigencias de divulgar las fuentes del financiamiento de los partidos existen en teoría en muchos países, pero queda mucho trabajo por hacer para asegurar que esa difusión se lleve a la práctica. Gene Ward brinda un panorama general de la divulgación, analizando qué abarca y dónde y en qué medida se la practica realmente. Una nota de Marcin Walecki advierte sobre cómo puede abusarse de la difusión si la autoridad encargada de controlar el proceso no es independiente. La contribución de Kevin Casas-Zamora sobre los subsidios a los medios en América Latina ilustra la complejidad de la tarea de difusión.

Los grupos de la sociedad civil han jugado un importante papel en conseguir un mayor grado de divulgación. Transparency International brinda tres ejemplos de los esfuerzos de ONGs que demuestran que la difusión es necesaria no sólo respecto de las fuentes de financiamiento de los partidos, sino también respecto de los bienes de los candidatos y sus antecedentes.

Además de las reglas de difusión apropiadas, la aplicación efectiva es un elemento esencial en cualquier régimen de financiamiento exitoso. Yves-Marie Doublet examina cómo se maneja la regulación del financiamiento político en una cantidad de países. Alonso Lujambio narra la experiencia de la principal organización de aplicación en México.

El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político

*Gene Ward*¹

Se sabe más de cómo construir una democracia que de cómo financiarla. La escalada de costos y de corrupción en las democracias debería alertar a todas las naciones sobre la necesidad de una mejor comprensión del papel que juega el dinero en los procesos políticos. El dinero oculto y la corrupción perjudican a la economía y la política de una nación, distorsionando la conducta de los políticos, entorpeciendo el desarrollo y debilitando la confianza de los ciudadanos en la democracia. La percepción –y probablemente la realidad– es que muchos funcionarios electos toman decisiones apurados más por la necesidad de cumplir con sus donantes que por representar a sus votantes, mientras que los legisladores desvían o rompen las reglas para permanecer en el poder y proteger a sus adinerados auspiciantes. Si es este el caso, ¿qué se puede hacer al respecto?

La divulgación es uno de los cinco diferentes modos de lograr controlar los flujos de dinero en la política, como se ve en el cuadro 3.1. La mayoría de los

países cuentan con alguna forma de financiamiento público de los partidos políticos, aunque la mitad se sostiene con fondos privados de corporaciones, sindicatos o fuentes extranjeras, tres orígenes considerados muy influyentes en la determinación de los resultados de una elección y de gran potencial corruptor. Respecto de los límites, las restricciones al gasto (41 por ciento) son más populares que las restricciones a las contribuciones (28 por ciento) pese a que la mayoría de los países no practica ninguna de ambas. La divulgación, o lo que este artículo nombra como “divulgación absoluta” –cuando el público es informado sobre “quién dio cuánto a quién para qué propósito y cuándo”– resulta la menos practicada de todas (13 por ciento)².

Cuadro 3.1 Principales medidas para controlar el dinero de la política

Tipo de medidas	Porcentaje de países que utilizan esta medida para controlar el dinero de la política (104 países considerados)
Financiamiento público	79
Vetos y prohibiciones*	50
Límites a los gastos	41
Límites a las contribuciones	28
Divulgación absoluta	13

* Principalmente a corporaciones, sindicatos y donantes del exterior.

Fuentes: Estas cifras son estimados de Michael Pinto-Duschinsky en: “Financing Politics: A Global View”, *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 4, octubre de 2002, excepto en cuanto a los datos del autor para “divulgación absoluta”, extraídos de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Democracies* (Manual del dinero en político: una guía para aumentar la transparencia en las democracias), Washington, DC: USAID, 2003.

Por qué es importante la divulgación

La divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. El conocimiento de las cifras, en negocios y en política, debe ser razonablemente exacto para que puedan ser controladas, reducidas o modificadas. Desgraciadamente, en las finanzas políticas, se suele apelar más a los costos estimados de las campañas que a los números exactos, especialmente en los países en desarrollo, donde mucho de lo que se discute es altamente especulativo, anecdótico o sino carente de datos concretos.

La divulgación cumple con dos funciones muy importantes: contabilidad y rendición de cuentas, lo que sirve tanto a las medidas preventivas como a las herramientas de control para combatir la corrupción política. La función contable permite la confección de informes por ítems de los fondos recibidos y gastados por los partidos políticos y candidatos. La función de rendición de cuentas es la presentación de esos informes al público de manera que los vo-

tantes puedan realizar elecciones más informadas de sus partidos y candidatos. Hay cuatro beneficios fundamentales en el proceso de difusión:

La capacidad de “seguir el dinero”. La divulgación es la piedra de toque de toda regulación de las campañas y los partidos políticos. Sin ella no hay manera de seguir el rastro –y por lo tanto aplicar– de límites, vetos y prohibiciones. La posibilidad de “seguir el dinero”, o construir un “camino auditado”, es la primera defensa contra las irregularidades del sistema y pueden tener un impacto en la democracia y el gobierno.

La divulgación como medida preventiva. La divulgación sirve para controlar y revelar información que puede ayudar a cerrar las fáciles puertas entre negocios y política y evitar conflictos de intereses. Provee a los grupos de vigilancia y a los medios de análisis informados del financiamiento político y genera votantes mejor preparados. A través de ejercicios de “nombrar y acusar”, sirve también para poner sobre aviso a funcionarios electos o de planta de que deben actuar en función del interés público y no de los beneficios privados.



Fernando Santana, Estados Unidos

La divulgación es la medida menos polémica. Esto no necesariamente la hace más efectiva como medida de control que los límites, vetos y prohibiciones sobre el dinero en la política, pero es una reforma que permite conseguir apoyo legislativo con más facilidad. Esto se comprueba en la cantidad de países que han aprobado leyes de divulgación de las cuentas como un método indirecto de combatir el mal uso del dinero en la política. La divulgación de las cuentas empieza en un nivel “ético” o personal (abriendo al escrutinio las posesiones y deudas de un funcionario electo) pero puede extenderse a niveles

partidarios e institucionales. La existencia de leyes de divulgación de cuentas brinda un útil índice de la disposición del país para adoptar otras formas de divulgación del financiamiento político.

La divulgación crea confianza en el proceso democrático. En una democracia, el principio subyacente a la divulgación es que cuanto más transparentes y abiertas son las finanzas de una nación, más confiarán los ciudadanos en su gobierno. Los métodos ocultos y secretos de financiar el proceso electoral generan escepticismo y cinismo frente a la política democrática.

Dos escuelas de pensamiento con diferentes lecturas de la importancia de la divulgación son dignas de mención. Una considera una equivalencia moral entre el “secreto del sufragio” y el “secreto de una donación”, una posición adoptada en Suecia y también practicada en Finlandia y Suiza, donde no existen exigencias de divulgación. La otra escuela está preocupada por el hostigamiento que pueden sufrir los aportantes políticos cuando descubren que han apoyado al partido o candidato “equivocado”, como ocurrió recientemente en Ucrania y Egipto (véase recuadro 3.1, “Ucrania: el abuso autoritario de la divulgación”, abajo). Sin embargo, a medida que las democracias maduran, estos incidentes decrecen y la transparencia se establece con más facilidad. Codificar la transparencia en una ley es un primer paso crucial.

Recuadro 3.1: Ucrania: el abuso autoritario de la divulgación

En línea con la mayoría de los países poscomunistas, Ucrania tiene altas exigencias de divulgación, incluyendo la identificación individual de las donaciones a los partidos políticos. Sin embargo, los fondos no declarados en las campañas electorales llegan desde el 60 al 90 por ciento del total¹. Aunque hay muchas razones que explican porqué una cantidad tan importante de dinero permanece sin declarar, la mayor es el miedo a que se la use como una acusación cuyos motivos son en realidad políticos. La divulgación puede ser usada por los regímenes no democráticos como una forma de privar a la oposición del derecho a participar en el proceso electoral. Brinda información que puede ser usada por agencias de control estatal (por ejemplo inspecciones impositivas, de incendio o policiales) contra los partidos de oposición, sus contribuyentes y los medios independientes.

Hay amplias evidencias de que las principales fuerzas de oposición en Ucrania fueron hostigadas por el régimen durante las elecciones presidenciales de 1999 y las parlamentarias de 2002, y sujetas a fuertes restricciones administrativas². Por ejemplo, según informa la prensa local, en la elección presidencial, se exigió a los contribuyentes a la campaña del candidato opositor Oleksander Moroz que se reportaran a las oficinas locales de inspección impositiva y explicaran el origen de su dinero³. No resultó sorprendente que la mayoría de los donantes empresarios de Moroz insistieran en una completa privacidad y esquivaran las leyes de divulgación. Tras la elección, una docena de pequeñas compañías comerciales cuya presencia había sido publicada en los informes financieros de Moroz, fueron hostigadas por diferentes inspecciones estatales y varias quedaron en la bancarrota. Casas editoria-

les como Migrodinaka y Topografic, que producían material de campaña para los candidatos opositores, recibieron un tratamiento similar por parte de los cuerpos administrativos tras la elección⁴.

El gobierno del presidente Leonid Kuchma siguió hostigando a los líderes de la oposición y a sus seguidores durante el desarrollo de las elecciones parlamentarias de 2002. Las agencias estatales detuvieron a los militantes opositores e incursionaron a las oficinas de periódicos que hacían una cobertura favorable de la campaña opositora con la excusa de que se había comprobado que evadían impuestos. Por ejemplo, Borys Feldman, un socio comercial del ex primer ministro Yuliya Tymoshenko, fue condenado a nueve años de prisión por evasión fiscal y malversación financiera⁵.

El riesgo de que la divulgación del apoyo financiero a la oposición política exponga a los donantes al hostigamiento en los regímenes autoritarios y semiautoritarios se combina con la naturaleza patrimonial de las economías de esos países. Quienes participan de actividades económicas en las autocracias están generalmente vinculados con el régimen, algo que magnifica el impacto potencial de las represalias comerciales por apoyar partidos opositores. Esto influye en el accionar de los partidos opositores, dado que excluye al sector privado como una importante fuente transparente de financiamiento.

En suma, donde la aplicación de regulaciones al financiamiento de campañas es altamente partidista, la divulgación pública absoluta puede ser abusada más que usada como un instrumento de transparencia. La divulgación absoluta puede permitirle a un régimen autoritario debilitar a la oposición afectando el apoyo financiero de sus simpatizantes o grupos de interés aliados. Para que funcione la democracia, se necesita una oposición activa, capaz de participar en elecciones libres y limpias. Ucrania no ha alcanzado esta etapa del desarrollo político y sigue usando las leyes de divulgación para impedir que la democracia progrese. En un sistema como éste, los partidos de oposición seguirán necesitando un alto grado de privacidad y de libertad al hostigamiento, mientras sus donantes están forzados a permanecer anónimos.

Marcin Walecki (Universidad de Oxford, Gran Bretaña)

Notas

¹ Centre for Forecasting of Socio-Economic and Political Processes (Centro para el pronóstico de los procesos socioeconómicos y políticos), "Survey on Shadow Funding of the Ukrainian Political Parties" (Estudio sobre el financiamiento en las sombras de los partidos políticos ucranianos), Kiev, Enero 1999; Anatolij Romaniuk, *Parliament*, Nros. 3-4 (Kiev, Laboratory for Legislative Initiatives, 2003).

² Para una detallada descripción de las agresiones físicas, el hostigamiento político y las restricciones administrativas impuestos a la oposición y sus simpatizantes, véase OSCE, "Ukraine Parliamentary Elections 31 March 2002" (Las elecciones parlamentarias del 31 de marzo de 2002 en Ucrania), 27 de mayo de 2002; US Department of State, "Ukraine - Country Reports on Human Rights Practices 2002" (Informe sobre prácticas en derechos humanos - Ucrania 2002), 31 de marzo de 2002, y Razumkov Centre, "National Security and Defence Report" (Informe sobre seguridad y defensa nacional), N° 12, Kiev, USEPS.

³ *Tovarysh*, N° 33 (agosto 1999).

⁴ Entrevista con Oleksander Moroz, líder del Partido Socialista, Kiev, marzo de 2001.

⁵ International Helsinki Federation for Human Rights, 2002 IHF Annual Report, www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2654.

Divulgación absoluta definida

El proceso de divulgación es un laberinto de recolección de datos, análisis y difusión. La figura 3.1 describe el proceso ideal de divulgación. Primero los partidos políticos y candidatos preparan los informes, luego son recogidos y auditados por un cuerpo gubernamental y, finalmente, vistos por el público. Aunque esto parece muy simple, hay permanentes cambios y obstáculos que hacen casi imposible el proceso en algunos países.

En ausencia de cualquier tipo de criterios internacionales, los pozos en los que se hunden los procesos de divulgación incluyen:

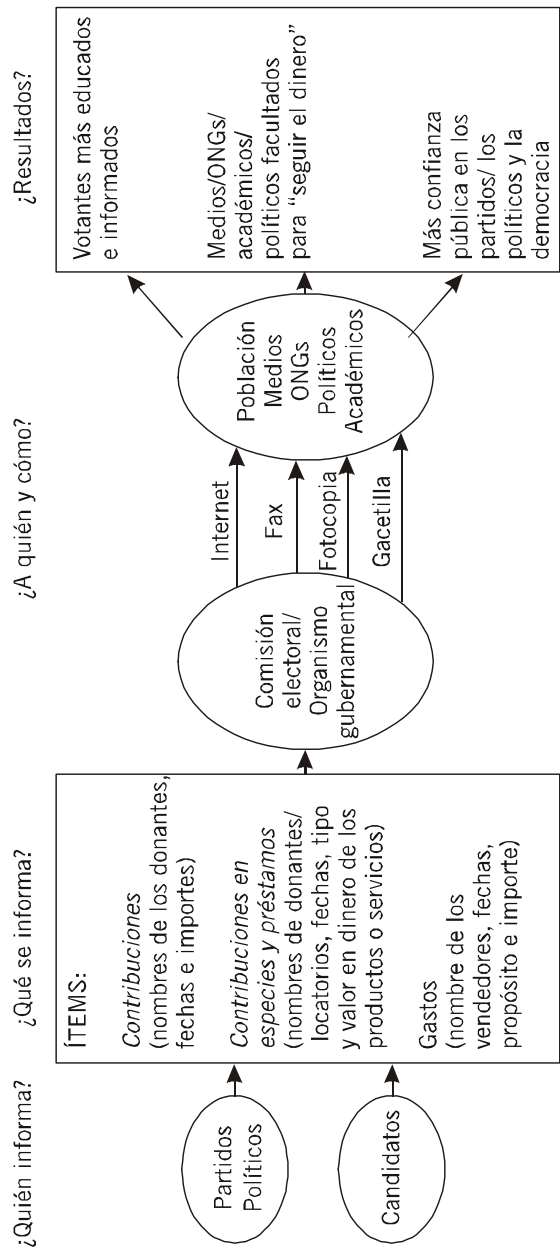
Interpretaciones confusas. Pocas palabras en el financiamiento político son tan usadas y peor definidas que “divulgación”. Puede significar que el país tiene mínimos requerimientos para informar sobre el financiamiento político como opuesto a ninguna clase de requerimientos; que el gobierno compartirá los informes financieros con el público, antes que mantenerlos en secreto; o que el gobierno compartirá la información con el público, pero hará todo lo posible para que sean difíciles de entender o de acceder a ellos.

Acceso limitado a los datos. Lo ideal es abrir los informes al público, pero algunos gobiernos dificultan su acceso a ellos. Por ejemplo, se puede dar acceso, pero sólo si se los copia a mano, lo que lleva su tiempo. Idealmente, un país puede permitir una serie de opciones de acceso, incluyendo fax, fotocopias o publicando la información en el diario oficial, un periódico o un sitio web. También es importante si los informes del financiamiento de las campañas son entregados antes o después de la elección.

Pobre calidad de los datos. Una manera más sutil de engaño es la calidad de los datos que producen muchas leyes de divulgación. La mayoría de los datos prestados están mezclados y son muy difíciles de auditar, en consecuencia sin peso para el proceso de divulgación. También es importante la exactitud de los datos.

Baja cantidad de datos. Muchos países dicen que practican la divulgación, pero cumplen sólo algunas de las variables requeridas para una divulgación absoluta. Por ejemplo, la ley argentina requiere divulgación a los partidos políticos, pero cierra un ojo ante los candidatos y a sus actividades de financiamiento privado, que no se informan en absoluto. “La divulgación absoluta”, la máxima amplitud de apertura en la información de las contribuciones políticas requiere datos acerca de: cuánto dinero recibió un partido y/o candidato; cuánto apoyo fue dado al partido o candidato en apoyo gratuito en especies (bienes, servicios o préstamos), los nombres (y a veces los domicilios) de los donantes; cuánto dinero gastaron el candidato y el partido en la campaña y en qué; y nombres (y a veces domicilios) de compañías o personas que recibieron el dinero gastado en bienes y servicios provistos para la campaña. La divulgación absoluta requiere que los candidatos archiven comprobantes financieros (ingresos y deudas) como un requerimiento para competir por el cargo. También importante para la divulgación absoluta es el límite fijado al monto de las donaciones antes de que se incluyan en el informe de campaña.

Figura 3.1. El proceso de divulgación ideal



Visión pública limitada. Un reciente estudio de 118 países realizado por la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) muestra que el 17 por ciento de ellos tienen “divulgación escondida” y que no exhiben los informes financieros de los candidatos o partidos al público (véase cuadro 3.3)³. Esos gobiernos dicen tener divulgación pero eso sólo puede significar “a los ojos del gobierno únicamente” y no para el público, las ONGs de control o los medios. Una cuestión crucial es si se puede confiar que ese gobierno no use de mala manera esa información contra los partidos de la oposición y sus donantes.

Percepciones erradas respecto de la divulgación. El miedo de que los ingresos legítimos pueden llegar a evaporarse si sus fuentes son reveladas a través de las nuevas leyes de divulgación es una de las más fuertes barreras para que partidos políticos y candidatos aprecien el valor de la divulgación y ha evitado que muchos países reformen sus leyes de divulgación, llevándolos en cambio a incorporar reglas de “divulgación secreta”. Ninguna investigación confirma que los ingresos legítimos decrezcan al ser divulgados. De hecho, lo opuesto puede resultar cierto, dado que el dinero en política florece en países donde los datos están más accesibles, como en los Estados Unidos (véase recuadro 4.3, “Seguir el rastro del dinero de Enron, página 99).

¿Cómo aparece la divulgación en las distintas regiones del mundo?

Las leyes de divulgación a lo largo del mundo van de la transparencia total a la total opacidad, con un predominio de esto último. Basándose en el estudio de las leyes de divulgación en 118 países, USAID trazó un mapa compuesto del estado actual de la divulgación. El cuadro 3.2 ilustra la amplitud con la cual los países estudiados tienen leyes de divulgación en sus códigos, por región y por tipo de ley de divulgación.

Fuera de Norteamérica, las leyes de divulgación se encuentran mayoritariamente en Europa. En Europa del Este, el 89 por ciento tiene alguna forma de información al público de las finanzas de las campañas y los partidos, un notable logro en poco más de diez años. Todas las naciones de la ex Unión Soviética (FSU) estudiadas tienen leyes de divulgación. Sin embargo, hay una considerable diferencia entre tener un marco legal para la divulgación y su práctica real: a pesar de las numerosas leyes de sus códigos, las naciones y países de la FSU en Europa del Este todavía carecen de aplicación.

Un cuadro más detallado surge cuando los países son agrupados de acuerdo con el tipo de información requerida: prestación por parte de los partidos políticos de cuentas de ingresos y/o gastos; prestación por parte de los candidatos de cuentas de ingresos y/o gastos; y divulgación de los nombres de los donantes a los partidos políticos.

Cuadro 3.2 Presencia de la divulgación pública

Región	N° de países estudiados	Porcentaje de países que requieren			
		Rendición de gastos e informes públicos	Ingresos y/o gastos del partido	Ingresos y/o gastos del candidato	Nombres de los donantes a partidos
<i>África</i>	27	44	33	11	3
<i>América:</i>					
Norte	3	100	100	67	67
Caribe	12	25	0	25	0
Central	7	29	0	14	0
Sur	11	73	73	9	27
<i>Europa:</i>					
Occidental	16	81	69	38	56
Oriental	18	89	83	39	67
<i>Asia</i>	15	67	47	53	27
<i>Pacífico/Oceanía</i>	9	44	33	33	33

Respecto de reportar los ingresos y gastos de los partidos, las naciones del Caribe y de América Central se distinguen por no tener ninguna clase de requerimientos. En África, Asia y Pacífico/Oceanía, menos de la mitad de los países exigen que se muestren esas cifras.

Respecto de la divulgación de los ingresos y gastos del candidato, el porcentaje de Sudamérica es menor. La cifra también es baja para las naciones africanas, centroamericanas y del Caribe.

Las diferencias entre los requerimientos de prestación de cuentas del partido y del candidato son considerables. En algunos países de África y del Caribe, las leyes de divulgación abarcan el financiamiento de los partidos políticos pero excluyen cualquier requerimiento al candidato. Esto significa que permanecen secretas considerables cantidades de dinero que van a, o son gastadas por, los candidatos.

Respecto de la divulgación de los nombres de donantes a los partidos, los países del Caribe y de América Central carecen de tales leyes y sólo un puñado de naciones africanas las tienen. Estas tres regiones aparecen como los bastiones del secreto del dinero en política. Mientras muchos países sudamericanos requieren divulgación de los ingresos y los gastos de los partidos, muchos no requieren la divulgación de los nombres de los donantes y la divulgación de los ingresos y gastos del candidatos es poco habitual.

¿Cómo aparece la divulgación en las comparaciones entre países?

El cuadro 3.3 es una categorización de 118 países estudiados de acuerdo con su posición respecto de tres variables principales: divulgación por parte de los partidos políticos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; divulgación por parte de los candidatos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; y divulgación de la identidad de los donantes a los partidos políticos. Los países con *alta* divulgación pública requieren informes de las tres variables; los países *medios* requieren informes de dos variables, mientras que los países que sólo tienen una clase de divulgación son considerados *bajos*. La divulgación *oculta* significa que los gobiernos ven los informes financieros, pero no el público, mientras que *ninguna* implica que una nación no tiene exigencias de información.

Cuadro 3.3: Dinero en la política: leyes de transparencia

Nivel de divulgación pública	Países
Alto 13%	Armenia, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Japón, Lituania, Nueva Zelanda, Reino Unido, Rusia, Tailandia, Ucrania
Medio 22%	Alemania, Argentina, Azerbaijani, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Corea del Sur, Eslovaquia, Francia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lesotho, Macedonia, Moldavia, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Singapur, Tanzania
Bajo 25%	Austria*, Bangladesh, Barbados, Belarrusia, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica*, Ecuador*, España, Gambia, Ghana, India*, Indonesia*, Israel*, Jamaica, Kenya, Mali*, Malta, Marruecos*, Mauricio, México*, Namibia, Nicaragua*, Nigeria, Perú, Taiwán, Tonga, Trinidad y Tobago
Oculto 17%	Argelia, Finlandia, Gabón, Guatemala, Guyana, Honduras, Líbano, Malasia, Maldivas, Níger, Panamá, Paraguay, República de África Central, República Dominicana, Senegal, Seychelles, , Togo, Túnez, Turquía, Venezuela
Nada 23%	Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Grenada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Samoa, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, St. Vincent y las Granadinas, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Vanuatu, Zambia

* Acceso público a algunos, y no todos, los informes financieros archivados.

Es importante distinguir entre “alta” divulgación y la “divulgación absoluta” previamente analizada en este artículo. Incluso con una definición menos estricta, el número de países con alta divulgación pública es apenas del 13 por ciento. Esta cifra muy pequeña confirma las sospechas de que la práctica de la divulgación no está extendida.

Veintitrés por ciento de los países estudiados no tiene leyes de divulgación y otro 17 por ciento tiene “divulgación oculta”, significando que a los fines prácticos el 40 por ciento de las naciones del mundo nada le dicen a sus poblaciones acerca del dinero en la política. Si se agregan a este grupo los países con baja o media divulgación, el 87 por ciento de los países estudiados tienen divulgación oculta, parcial o nula.

¿Qué puede hacerse para mejorar la divulgación?

Cada país requiere un enfoque a su medida para incrementar la divulgación, basado en los recursos disponibles y su disposición a ocuparse del tema del dinero en la política. Es cuestión de activistas y practicantes a favor de la democracia ocuparse de seleccionar el camino adecuado, o combinación de caminos, con el mayor potencial de impacto. El rol de la sociedad civil en esta tarea es crucial y se la puede ayudar fortaleciendo los lazos con las ONGs, los medios, los investigadores y los políticos reformistas. Los líderes y partidos políticos pueden ser también motores de la reforma del financiamiento político. Algunos enfoques ilustrativos incluyen:

Apoyar a los partidos y líderes políticos dispuestos a la reforma. En una reunión de trabajo para partidos y líderes políticos dispuestos a la reforma realizada en Bangkok a principios de 2002, coordinada por el Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales y el Consejo de Liberales y Demócratas Asiáticos, los participantes condujeron investigaciones y diseñaron estrategias para evitar la corrupción dentro de sus propios partidos, así como en sus sociedades. Este evento fue uno de los primeros en poner sobre el tapete el tema de la corrupción de los partidos políticos. La próxima reunión incluirá miembros de ONGs y de la comunidad académica y los planes subsiguientes incluyen comprometer a la prensa en difundir los planes de acción para la reforma del financiamiento político.

Facilitar el desarrollo de una agenda de reformas. Los partidos que no están en el poder suelen estar en mejor posición para beneficiarse de la reforma y pueden proveer el mayor número de políticos dispuestos a la reforma con quienes trabajar. Por ejemplo, el Partido Millenium de Corea del Sur y el Partido Demócrata Progresista de Taiwán eran partidos de oposición cuando se comprometieron con las reformas para la transparencia. Ahora son partidos oficiales.

Incrementar la contabilidad y mejorar los informes. Aun cuando las leyes de divulgación sean completas, la fiscalización y los informes de los partidos pueden no ser muy exactos. Mientras que en algunos casos la inexactitud pueda ser deliberada, algunos partidos simplemente carecen de la capacidad o

recursos contables que les permitan cumplir con los requerimientos de información. Un proyecto armado para resolver este problema es un software de base de datos, desarrollado por la IFES, que ayuda a llevar los libros y a colocar los informes financieros de campaña en Internet. Se lo está probando actualmente en Lituania, Letonia, Rumania y Hungría.

Fortalecer la aplicación. Leyes y regulaciones complejas, confusas o ausentes hacen difícil a los organismos de aplicación cumplir su tarea, incluyendo entre éstas la sanción por no cumplimiento. La asistencia puede incluir un cuidadoso análisis de dos áreas. Primero, si las leyes y regulaciones garantizan la independencia, autonomía, autoridad, recursos e instrucciones claras que requiere el organismo de aplicación. Y segundo, si delinean claramente qué organismos son responsables de qué funciones, el poder de cada uno, la calificación profesional de los miembros y el alcance de su autonomía presupuestaria. La Organización de los Estados Americanos ha editado un estudio hemisférico sobre el dinero y la política, incluyendo la divulgación, y el Instituto Federal Electoral de México ha organizado una cantidad de conferencias en relación con este tema.

Desarrollar capacidades. El personal puede carecer de capacidad para aplicar los controles al financiamiento político. Se debe dar asistencia técnica y entrenamiento en las funciones de aplicación claves, incluyendo acceso, análisis y sanciones. Por ejemplo, la IFES está probando una herramienta de diagnóstico que sirve para analizar las debilidades y fuerzas de un país para aplicar las leyes de financiamiento de campaña y de partidos y desarrollando un programa de entrenamiento para mejorar las técnicas de investigación y detección en varias formas de acceso.

Vincular con programas anticorrupción. La divulgación de fondos es cada vez más popular dentro del contexto del combate a la corrupción y es relativamente fácil de verificar. El presidente de México, Vicente Fox, colocó sus finanzas personales en Internet como un ejemplo para los 150.000 empleados federales a los que se requirió que hicieran lo mismo bajo los términos de una nueva ley. En contraste, un caso de la corte que involucraba la ausencia de divulgación de fondos por parte de primer ministro Thaksin Shinawatra de Thai casi llevó a su despido. El incorporar reformas limitadas, relativamente leves, sobre la divulgación de fondos bajo el paraguas del programa anticorrupción ayuda a establecer los cimientos para reformas más amplias de largo plazo. Este vínculo se refleja en el creciente diálogo sobre el financiamiento de los partidos dentro de los esfuerzos anticorrupción del Banco Mundial, las Naciones Unidas, Transparency International y las fundaciones de Soros.

Control internacional del financiamiento de campañas y partidos. En una reunión sobre anticorrupción y financiamiento político auspiciada por el Consejo Británico en marzo de 2002, un grupo de peruanos se pronunció a favor de una reforma en el financiamiento de campañas y partidos en su país, pero plantearon que necesitaban ayuda externa, ya fuera regional o internacional, para asistirlos en sus esfuerzos para asegurarse que los partidos adhirieran a los criterios internacionales. Desde entonces ha aumentado la convicción de que el control de las finanzas de las campañas debe ocupar un estatus similar

al control de las elecciones, a pesar del riesgo de acusaciones de intervencionismo, como ocurrió con el control de elecciones cuando empezaron hace 10 años. A mediados de 2003, al menos una importante ONG sudamericana estaba cerca de encabezar esta idea.

Divulgación: revelar el costo de la democracia

Nuestro conocimiento de la historia y la realidad habitual del financiamiento político es incompleto. La mayor frustración es la pobreza de datos, debida a la ausencia de una adecuada divulgación acompañada de una adecuada aplicación. Cada nación se mueve a su propio ritmo –le llevó al Congreso norteamericano 64 años, desde que apareció en 1910 por primera vez en los libros la divulgación, exigir serias aplicaciones luego del caso Watergate– pero se debe dar una prioridad a las finanzas electorales junto a otros avances democráticos.

Los mecanismos de divulgación a lo largo del mundo se han mostrado ampliamente ineficaces para seguir el rastro del dinero en la política, dado que aún no se requiere a la mayoría de los líderes de las democracias que revelen quiénes financiaron sus victorias⁴.

Notas

- ¹ Gene Ward, PhD, es asesor senior en financiamiento político en la oficina de democracia y gobierno de USAID, Estados Unidos. Las opiniones expresadas en este trabajo acerca de los datos y la divulgación pertenecen al autor y no representan las opiniones de ninguna institución a la que pueda estar afiliado.
- ² Por ejemplo, Pinto-Duschinsky (“Financing Politics. A Global View”, *Journal of Democracy*, vol. 13, N° 4, octubre 2002) señala que una mayoría de países posee alguna de forma de ley de divulgación que regula el financiamiento de campañas y partidos. Sin embargo, un análisis más detallado de esas leyes revela que la mayoría de los países no transmite a su población cuánto dinero gastan partidos y candidatos y muy pocos, si no ninguno, identifican la fuente de las contribuciones. Aunque sea técnicamente correcto, es una confusión sostener que una mayoría de las naciones del mundo poseen divulgación del financiamiento político.
- ³ Todos los datos usados en este trabajo provienen de *Money in Politics: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies* (El dinero en la política: Una guía para incrementar la transparencia en las democracias emergentes) Washington DC, USAID, 2003. Con el auspicio de USAID, IFES recolectó datos de 118 países basándose en su capacidad entre enero y junio de 2001. Los 118 países comprendían el 79 por ciento de las 121 democracias electorales del mundo (tal como define Freedom House) y el 61 por ciento de las naciones soberanas del mundo.
- ⁴ Por ejemplo, Larry Diamond señala que “una buena parte” del dinero drenado del erario público en las sociedades corruptas se desvía a los partidos políticos. Véase Diamond, “Moving Up Out of Poverty: What Democracy Have to Do With It?” (Salir de la pobreza: ¿qué tiene que ver con la democracia?), trabajo presentado en la reunión del Banco Mundial, “Moving Up Out of Poverty: Understanding Growth and Freedom from the Bottom Up” (Salir de la pobreza: comprender el crecimiento y la libertad desde el mismo principio”, Washington D.C., 15-16 de julio de 2003.

Recuadro 3.2: Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina

Hay pocos que cuestionan el rol crucial que juegan los medios de comunicación en las elecciones modernas, pero resultan menos claras sus implicancias para el financiamiento de partidos y elecciones. La preocupación sobre el crecimiento de los gastos en medios en las democracias modernas ha oscurecido otros aspectos del problema que son, claramente, muy importantes desde una perspectiva de financiamiento político. El principal entre todos ellos es el fenómeno de los fuertes descuentos de precios otorgados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los dueños de las emisoras, en particular las cadenas televisivas. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios.

- En Uruguay, los grupos controlados por familias que poseen los tres canales privados de televisión desde los 1950, han llegado a operar, con la aquiescencia de las autoridades, como un poderoso cártel de negocios. Ejemplos de esto fueron la decisión del gobierno en 1994 de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado controlado conjuntamente por las tres redes privadas, así como la decisión de 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital al menos que se lo haga a través de los operadores de cable existentes (esta decisión fue revocada más tarde). En compensación, si bien es cierto que los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de publicidad, los descuentos ofrecidos a los acostumbrados partidos Colorado y Nacional durante las elecciones alcanzan al 95 por ciento del precio¹. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña². El principal competidor de izquierda, el Frente Amplio, ha denunciado intensamente estas prácticas, juzgándolas discriminatorias contra ellos.
- En Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especies a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998, los gastos informados por el partido resultaron en menos de un cuarto del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento que llega a una donación neta de 1 millón 700 mil dólares, probablemente la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral³. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean propiedad del Estado y licenciadas a las compañías privadas por sumas anuales ridículamente bajas, son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.
- En Guatemala, la televisión abierta es monopolizada por un operador privado, el empresario mexicano con sede en Miami Remigio Ángel González. Desde mediados de los ochenta, este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio a favor de la candidatura del probable vencedor, Alfonso Portillo, donando probadamente la mayoría de sus

publicidades⁴. En compensación, de acuerdo con interpretaciones de la prensa local, el yerno y asesor legal de González, Luis Rabbé, fue nombrado ministro de comunicaciones e infraestructura, encargado de la tarea de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue despedido en junio de 2001, tras que el congreso probara maniobras corruptas de su parte. A pesar del compromiso del presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión de propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto⁵.

La evidencia de que el nivel de gastos en medios de algunos países es menor al que se pensaba previamente tiene claras implicancias políticas. La cuestión más crítica sobre el financiamiento político en esos países no es que se gaste demasiado en televisión sino que algunos partidos pagan demasiado *poco* por su publicidad y, en grados variables, se acostumbran a enormes descuentos de tarifas. Esto efectivamente convierte a los dueños de los medios en donantes singularmente generosos y poderosos.

Una cantidad de países han tomado medidas para limitar la influencia de los dueños de los medios en las elecciones. La mayoría de los países de Europa Occidental, así como algunos países del este de Asia y Chile y Brasil en América Latina, prohíben a los partidos y candidatos la compra de publicidad de campaña. En algunos casos, la autoridad electoral compra la publicidad a los canales privados y la distribuye entre los partidos. Alternativamente, el gobierno puede brindar espacios publicitarios en los canales del Estado (típico en Europa Occidental) o se puede obligar por ley a los canales privados a donar tiempo de aire, como en Chile. Otra posibilidad, como en Canadá, es controlar rigurosamente las donaciones en especies, incluyendo los descuentos en la televisión. Más que restringir el gasto en televisión, lo que debe asegurarse es la transparencia entre los partidos y las emisoras.

Kevin Casas-Zamora (Universidad de Costa Rica)

Notas

¹ Kevin Casas-Zamora, "Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay" (Pagar por democracia en América Latina: Finanzas políticas y fondos estatales para los partidos de Costa Rica y Uruguay), Universidad de Oxford, Tesis de Doctorado, 2002.

² *Ibid.*

³ Cifras de Servicios Publicitarios basadas en los gastos informados por los partidos a la autoridad electoral.

⁴ *La Prensa Libre* (Guatemala), 14 de febrero de 2000 y 5 de marzo de 2000.

⁵ En agosto de 2003, González seguía como dueño de todos los canales de televisión privados. Su monopolio ha sido objeto de críticas de la OEA y de la Sociedad Interamericana de Prensa.

Recuadro 3.3: Esfuerzos de control de ONGs: Letonia, Ecuador e India

Exitosos impulsos de TI Letonia para mejorar la divulgación

El pleito 2002 para el Saeima (parlamento) de Latvia, la cuarta desde que el país se independizara de la ex Unión Soviética, fue un parteaguas para la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. Esto se debió claramente al proyecto de la sociedad civil de que el control fuera realizado por TI Letonia y la Fundación Soros, quienes reportaron un dramático aumento en el costo de las campañas, especialmente en publicidad televisiva y carteles.

El proyecto comenzó por monitorear las publicidades en enero de 2002, lo suficientemente temprano como para brindar a la población la información sobre el costo de las elecciones, antes de que éstas tuvieran lugar en octubre.

El proyecto reveló que el gasto en publicidad se había más que triplicado desde las elecciones de 1998. En total, los partidos gastaron 10 millones de dólares, o alrededor de 4 lats (7 dólares) por votante. Esto implica diez veces más por votante que en la elección general británica de 1997 y las elecciones parlamentarias suecas¹.

Para lograr cumplir con el objetivo de que estuviera disponible la información sobre los gastos de los partidos antes de la elección, se realizó un trabajo para fortalecer las leyes de divulgación: quedaba claro que los partidos no informarían de no ser obligados legalmente. El parlamento recibió la presión conjunta de mesas redondas públicas y atención mediática. En seis meses, en junio de 2002, el Saeima aprobó la primera enmienda importante a la ley de financiamiento de los partidos de 1995.

Ahora Letonia tiene uno de los sistemas más completos de divulgación de la región. Los partidos deben colocar todas sus donaciones en Internet en los diez días de su recepción y brindar una lista con los nombres de todos los donantes. Una organización de control, la oficina anticorrupción, tuvo la tarea de verificar las declaraciones. Dio a conocer sus primeros resultados en septiembre de 2003, incluyendo información acerca de donaciones de terceros partidos y las firmas falsificadas.

Se pidió a la Alianza del Partido Verde de Letonia con el Sindicato de Granjeros de Letonia que devolviera alrededor de 120.000 dólares de donaciones provenientes de fuentes dudosas, y se entablaron cargos criminales en conexión con las firmas que se revelaron falsas. Estas donaciones fueron identificadas y publicitadas antes de las elecciones por TI Letonia y Soros.

Uno de los objetivos clave del proyecto era detectar publicidad encubierta en los medios. TI Letonia y Soros identificaron varios casos de publicidades políticas enmascaradas como noticias en las elecciones municipales de 2001. En 2002 fueron ayudados por 54 ONGs y la organización oficial de control de medios y exigieron a los propietarios de los medios que se abstuvieran de tales conductas.

La situación pareció mejorar durante las elecciones de 2002. La mayoría de las noticias en televisión, radio y diarios eran genuinas, pese a que aumentó el número de artículos señalados como “pagados”. Las ONGs presionan ahora para que se restrinja, o directamente se prohíba la publicidad política en televisión. A pesar de que la dirección de la comisión anticorrupción del parlamento apoya el proyecto, enfrenta la oposición de las estaciones que no quieren perderse el lucrativo negocio.

ONGs ecuatorianas obligan a los medios a respetar los límites

Hace varios años, CLD, el capítulo ecuatoriano de TI, identificó al sistema político como un factor fundamental de corrupción y decidió observar las elecciones presidenciales de octubre y noviembre de 2002 con la idea de monitorear los gastos de campaña.

Otras organizaciones de la sociedad civil e individuos comenzaron a interesarse y se creó una nueva organización, Participación Ciudadana de Ecuador (PCE). PCE se basó en previas experiencias de monitoreo electoral de los capítulos de TI en Perú, la Argentina y Costa Rica.

La experiencia de monitoreo en Ecuador se restringió a los gastos en periódicos, televisión y radio. PCE contrató a una empresa que siguiera toda la publicidad política, tanto la pagada como la no pagada.

La preocupación mayor era asegurarse de que PCE recibiera la información sobre gastos de campaña en los medios de forma diaria como para permitir que se mantuviera informada a la población. El boletín de PCE, *Campanazo*, se imprimía todos los días en las páginas principales de los periódicos.

Esto le permitió a PCE a establecer con precisión cuándo los candidatos se excedían del límite de gastos de campaña y exigir que el tribunal superior electoral (TSE) prohibiera mayores egresos. El 17 de septiembre de 2002, el TSE anunció una prohibición de publicidad para todo partido que hubiera excedido sus cuotas de gastos en publicidad de campaña y notificó a los medios que no debían emitir avisos del PRIAN y de la Sociedad Patriótica, dado que ambos habían excedido los límites. Una gran cantidad de emisoras cumplió la orden, y el TSE está debatiendo qué sanciones les corresponden a los que no lo hicieron.

Para conseguir un informe completo sobre los gastos de campaña, PCE le pidió al TSE copias de todos los informes entregados por los candidatos presidenciales y sus partidos. El TSE está obligado a entregarlos si son pedidos, dado que se los considera información pública. Pero el TSE decidió que la información debía permanecer confidencial hasta que terminara de revisarla y preparara su propio informe. PCE planteó una demanda contra la decisión sobre la base de que infringía el derecho de los ciudadanos a la información y que era inconstitucional.

Hacia mediados de 2003, la corte constitucional no había dado su veredicto, pero PCE confía en que finalmente obtendrá la información requerida y estará en condiciones de presentar un exacto cuadro del financiamiento y los gastos durante la campaña presidencial de 2002.

ONGs de la India monitorean la divulgación de los bienes y los antecedentes legales de los candidatos

En los últimos años se han visto algunas innovaciones en la India en cuanto a iniciativas de monitoreo. Este año se complicó el contexto legal de estos intentos a causa de una disputa entre ramas del gobierno sobre las regulaciones de divulgación para partidos políticos y candidatos. En respuesta, las ONGs están acumulando recursos para asegurarse el cumplimiento de los requerimientos.

Tienen una enorme experiencia para compartir. En 1999, la ONG Lok Satta documentó un masivo fraude electoral en Hyderabad (Andhra Pradesh), demostrando que el 22 por ciento de los votos eran inválidos, emitidos por personas que no vivían en el distrito, por votantes ficticios o por personas que de hecho no votaban. En las eleccio-

nes de 2002 para la asamblea de Gujarat, la Asociación para la Reforma Democrática en Ahmedabad publicó un aviso en los diarios invitando a los ciudadanos de los 183 estados participantes a denunciar delitos cometidos por los candidatos. Se realizaron procesos penales contra 138 candidatos, 63 de ellos de los dos partidos principales.

Las ONGs están decididas a ser igualmente vigilantes este año, pero su trabajo puede llegar a estancarse por la disputa entre el poder judicial y el legislativo. En mayo de 2002, la corte suprema ordenó a los candidatos que brindaran detalles a la comisión electoral de cualquier cargo criminal entablado contra ellos, pasado o en marcha; de los bienes que les pertenecían a ellos y a sus dependientes; de sus vínculos, en particular con instituciones gubernamentales o financieras; y sus calificaciones profesionales. Pero la orden fue rechazada en julio de 2002 por los representantes de todos los partidos políticos, quienes aprobaron una versión más limitada de la ley de divulgación. En marzo de 2003, la corte suprema reiteró su dictamen original. Dada la resistencia de los políticos a mayores requerimientos de información, no queda claro hasta qué punto serán respetadas las instrucciones iniciales dadas a la comisión electoral, logradas a través de estas iniciativas de ONGs como la petición a la corte suprema de la Unión del Pueblo para las Libertades Civiles.

Varias organizaciones han lanzado iniciativas para asegurar que se implementen las líneas directrices de la comisión electoral, en consonancia con lo establecido por la corte. En agosto de 2003, en un municipio cercano a Bangalore (Karnataka), el Centro de Asuntos Públicos recolectó copias de los *affidávits* de los candidatos. Había significativas diferencias en la calidad de información. De modo similar, se establecieron “vigilancias electorales” para las elecciones de asambleas estatales en noviembre de 2003 ², con la ayuda de la Campaña Nacional por el Derecho de los Pueblos a la Información. Las asociaciones empeñadas en el control de las elecciones de Delhi organizaron giras de verificación electoral y planes para difundir ampliamente el *affidavit* de los candidatos y el informe sobre sus trabajos previos. Transparency International India participó en estas actividades.

Aunque es demasiado pronto para decir cuán efectivos resultarán estos esfuerzos, las organizaciones de la sociedad civil son optimistas. Pero ellas mismas advierten sobre la posibilidad de cooptación por parte de sectores del gobierno interesados en debilitar a ciertos partidos. El monitoreo es por lo tanto esencial para asegurar que los requerimientos de divulgación sean equitativamente aplicados, y no usados para atacar a la oposición. “Muchos de los que queremos reformas somos muy respetuosos del proceso político”, dice Jayaprakash Narayan de la ONG Lok Satta. “Trabajamos duro para fortalecer la democracia, no para debilitarla”.

Inese Voika (TI Letonia), Valeria Merino Dirán (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Ecuador), *Michael Schied* (Transparency International)

Notas

¹ Valts Kalnins y Lolita Cigane, “On the road towards a More Honest Society: The Latest Trends in Anti-Corruption Policy in Latvia” (En camino a una sociedad más honesta: las última tendencia en política anticorrupción en Letonia), enero de 2003, www.lai.lv/9on_the-road-to.doc.

² Las elecciones van a celebrarse en Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh y Chhattisgarh. Las líneas directrices decididas por la comisión electoral se aplican en todos los Estados.

Aplicación: cómo se cumple en la práctica la regulación del financiamiento de los partidos políticos

*Yves-Marie Doublet*¹

El campo del financiamiento político ha asistido a numerosos cambios legales, pero los mecanismos para asegurar que se aplique la legislación raramente van más allá de lo meramente formal. Los organismos encargados de supervisar el cumplimiento de las normas sobre financiamiento de los partidos políticos suelen carecer de legitimidad y disponen de limitados poderes investigativos. Raramente están capacitados para hacer controles efectivos a nivel nacional, dado el status constitucional de los partidos y la variedad de sus fuentes de financiamiento y de sus gastos. A pesar de estas restricciones, los organismos de aplicación a lo largo de los países del mundo son dotados de cada vez más poder para controlar las finanzas de los partidos políticos. Esta breve reseña ilustra qué tipo de organizaciones regulatorias, enfoques investigativos y sanciones a las violaciones se emplean en algunos países de Europa y de otras partes.

Tipos de organismos de aplicación

En algunos casos, las organizaciones políticas juegan un rol regulatorio: un comité parlamentario en Bélgica, el presidente de la Bundestag en Alemania y una comisión federal electoral de seis miembros en Estados Unidos.

Otros países tienen organizaciones de auditoría independientes, como la comisión electoral en Australia, el comité de cuentas de campaña y financiamiento político en Francia y el tribunal constitucional en Portugal. En Gran Bretaña, el parlamento ratifica los nombramientos de miembros de la comisión electoral.

En un número relativamente pequeño de países, la oficina nacional de fiscalización regula el financiamiento de los partidos, como es el caso en Bulgaria, España, Hungría, Israel e Italia.

En brutal contraste con estos sistemas, el marco legal japonés de regulaciones no habilita a ningún organismo de aplicación para que monitoree las violaciones o aplique sanciones.

Métodos de investigación

Hay generalmente dos niveles de control: uno a cargo de una empresa de auditoría certificada –comisionada individualmente y pagada por cada partido político– y el otro a cargo de un organismo regulador.

En Francia, las cuentas de los partidos deben ser certificadas por dos contadores contratados en empresas de auditoría distintas. Aunque esos contadores adhieren a los principios de confidencialidad, deben informar a los responsables del partido de cualquier irregularidad que encuentren.

Los auditores alemanes pueden llegar a requerir a un comité ejecutivo del partido y a sus representantes que les brinden cualquier información o prueba que necesiten para cumplir con su tarea. Más que analizar o evaluar la información presentada, los auditores sólo la controlan, un enfoque difícil de conciliar con la naturaleza investigativa de su tarea.

En Alemania, el segundo nivel de control involucra al presidente del Bundestag, quien examina las declaraciones de las cuentas del partido desde el punto de vista legal y formal. Puede pedir información adicional o elegir a otro auditor.

En Gran Bretaña, la comisión electoral tiene el poder de requerir a una persona autorizada que produzca cuentas, documentos o informes relativos al partido. La comisión puede también autorizar a un individuo a acceder a los documentos del partido para inspeccionar sus cuentas. En España los miembros de la oficina auditora sólo tienen poderes limitados para ir más allá de la información provista por los partidos, con los cuales suele tener fuertes vínculos.

Sanciones a las violaciones del financiamiento de los partidos

Se pueden usar tres tipos de sanciones para castigar delitos en el financiamiento de los partidos políticos: financiero, penal y electoral.

La penalidad más comúnmente aplicada es la pérdida del subsidio público. Esta sanción puede imponerse en Alemania, España, Francia, Rusia y varios países latinoamericanos (véase “Campaña de reforma del financiamiento: ¿está América Latina en el camino hacia la transparencia?”, capítulo 2, página 50).

En Alemania, si un partido obtiene donaciones de modo ilegal, el presidente del Bundestag puede exigir el pago de tres veces el monto de la donación ilegal; si la donación fue publicada incorrectamente, o la declaración falsificada, el presidente puede pedir dos veces el monto de la donación, o de la falsa cifra. Si el partido no produce su declaración de cuentas en tiempo, pierde el subsidio público completo.

Las disposiciones que implican penas criminales son más raras pero están vigentes en Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia. La ley electoral alemana dispone prisión de dos años o una multa para aquellos culpables de brindar información falsa sobre los ingresos y los fondos de los partidos. Sanciones de tres años de prisión o multas se aplican a todo contador que distorsione la información.

En Gran Bretaña, los partidos que quebrantan la ley son pasibles de penalidades civiles; además, el tesorero del partido también corre riesgo de ser criminalizado. Hay 70 delitos especificados en los códigos y la comisión electoral

puede pasar un legajo a las autoridades del fuero penal. En Italia, la oficina fiscalizadora tiene el poder de imponer una multa por cualquier violación de las reglas de financiamiento.

En Estados Unidos, las violaciones al financiamiento electoral son tratadas como infracciones civiles y manejadas por la Comisión Electoral Federal (FEC). Las sanciones fueron endurecidas en 2002 a un máximo del 300 por ciento de las contribuciones ilegales y hasta 50.000 de dólares de multa. Puede haber factores agravantes para que una infracción sea procesada como una cuestión criminal: la violación debe superar un umbral monetario de 2.000 dólares y haber sido cometida con conocimiento de causa y voluntariamente. Pese a estas disposiciones, la reputación de la FEC es relativamente pobre, dadas las escasas aplicaciones efectivas de la ley a lo largo de los años.

La sanción más efectiva es electoral, claramente la descalificación, o la pérdida del mandato, como es el caso para la dirección de un partido político en Québec. En Francia, los candidatos que no respeten las regulaciones de transparencia de financiamiento del partido gobernante no serán descalificados al menos que sus cuentas de campaña sean rechazadas.

Vinculado estrechamente con el desarrollo del régimen de sanciones está el problema de determinar quién será sancionado: el político o el partido. Una opinión sostiene que los activistas y miembros del partido no son responsables de la conducta ilegal de su líder. Sin embargo, en la mayoría de los países, los candidatos están ampliamente protegidos de las acusaciones, excepto cuando se ven particularmente envueltos en una violación en particular. En Alemania, el comité ejecutivo responsable de las finanzas del partido es el que corre el riesgo de sanciones por malas prácticas. Se adoptó una política similar en los Estados Unidos, donde el tesorero del comité –no el candidato– queda expuesto si se aceptan contribuciones o si los informes son preparados inadecuadamente.

Nota

¹ Yves-Marie Doublet es conferencista senior en la École Nationale d'Administration, Francia.

Mecanismos de aplicación de la ley: la experiencia en México

Alonso Lujambio ¹

La aplicación de las regulaciones que rigen el financiamiento de los partidos políticos y campañas se ha mostrado como un serio problema en los años recientes, primero durante la fase de la transición democrática y ahora durante el proceso de consolidación democrática. Han sido años complejos, porque –dada la problemática particular del tema financiero en el sistema de partido hegemónico posrevolucionario mexicano– durante el proceso de transición democrática se multiplicaron los ámbitos de control de la ley y ello multiplicó, obviamente, los dilemas de aplicación. Agregando un posterior nivel de complejidad, México tiene 33 leyes de financiamiento de partidos (32 leyes estatales y una federal), con frecuencia en jurisdicciones en competencia.

Pero aunque las regulaciones del financiamiento puedan ser difíciles de aplicar, eso no significa que no deban existir. Hay alternativas indirectas para las reglas que no puedan verificarse directamente, como los incentivos por cumplimiento creados por la mediante la publicidad y la consecuente investigación de las eventuales quejas subsiguientes. Aunque los cientos de millones de dólares del financiamiento público de las campañas (300 millones en 2000) son escrupulosamente fiscalizados, la efectiva aplicación del límite en las donaciones privadas es mucho más difícil de verificar. En el Instituto Federal Mexicano de Elecciones nuestro dolor de cabeza es la donación por interpósita persona y, en el peor de los casos, la “doble contabilidad”. Es aquí donde la verificación directa resulta imposible, que la divulgación de los nombres de los donantes y las sumas involucradas pueden servir como un mecanismo indirecto de aplicación.

Para que la divulgación funcione, hay que crear ciertas condiciones. Debe haber facilidades para que los ciudadanos puedan presentar denuncias (incluso anónimamente); se les debe dar acceso a regulaciones simples; y el conocimiento de las regulaciones y límites debe estar ampliamente extendido. El mecanismo específico usado para publicar la información es también importante. Puede incluir referencias a documentos personales, por ejemplo, y puede variar tanto como diseminada esté la información.

Después de analizar la experiencia canadiense, a finales de 2002 publicamos en Internet los nombres y las cantidades de las donaciones a los partidos políticos en 2000. En las primeras semanas, el sitio fue consultado cientos de miles de veces. Luego el nivel de interés decreció, pero no antes de que la población fuera impulsada a presentar denuncias sobre información falsa o imprecisa. Sin duda, esto ayudará a inhibir futuros actos ilegales.

Sin embargo, la cadena de aplicación se rompe cuando la autoridad responsable de su cumplimiento carece de los instrumentos de investigación y de

compulsa para llevar a cabo una investigación en profundidad de presuntos actos ilegales. La autoridad electoral necesita poder comparar las declaraciones entregadas por los partidos políticos con las cuentas bancarias, declaraciones de impuestos (donde corresponda) y el costo de la publicidad de la campaña. Pero en México nos enfrentamos a dificultades: la competencia de la autoridad electoral para penetrar las normas del secreto bancario está en debate. El sector jurídico del gobierno ha establecido que el Instituto Federal Mexicano de Elecciones puede tener acceso a los datos bancarios. Habitualmente ese acceso sólo puede ejercerse caso por caso, dependiendo de las decisiones de la corte electoral. Es indispensable crear instrumentos legales que reconozcan esta facultad.

La falta de acceso a los datos de los bancos, la oficina de impuestos y las compañías privadas limita la efectividad de la divulgación como método de aplicación. Si las donaciones en efectivo y anónimas están prohibidas y todas deben hacerse con cheque o mediante transferencia bancaria identificable y registrada en las declaraciones anuales de impuestos, entonces la autoridad electoral precisa estar en condiciones de analizar esa información. Sin esa necesaria evidencia, no se puede sancionar a quienes obran mal y así esos casos no pueden servir de ejemplo para inhibir futuras infracciones.

También nos enfrentamos a dificultades cuando llegamos a los límites para los gastos. En América Latina los topes para gastos son menos comunes que

Recuadro 3.4: António Siba-Siba Macuácua: ganador póstumo del Premio de Integridad de TI 2003



António Siba-Siba Macuácua fue auditor superior en el banco central de Mozambique. Murió arrojado de lo alto de las escaleras del Banco Austral mientras investigaba allí denuncias de corrupción. Tenía 33 años.

Dos días después, Siba-Siba debía presentar un informe de la situación financiera del Banco Austral, el mayor banco comercial de Mozambique. Fue postulado como interventor del banco privatizado antes de que éste quebrara en abril de 2001 a consecuencia de fraudes de sus más altos directivos. Trató de recuperar lo adeudado por miembros prominentes del gobierno y del FRELIMO, el partido gobernante. Canceló contratos firmados por la anterior gestión, incluyendo uno con Nyimpime Chissano, hijo del presidente Joaquim Chissano, a quien se le pagaban 3.000 dólares por mes a pesar de su total falta de experiencia bancaria.

El grupo de prominentes mozambiqueños que nominaron a Siba-Siba para el TI Award dice que su asesinato “pretendió enviar una señal de que el crimen organizado tenía todo bajo control”. Su muerte fue vinculada con la del importante periodista de Mozambique, Carlos Cardoso, que fue baleado en noviembre de 2000, mientras investigaba la corrupción durante la privatización del Banco Austral. Sus asesinos fueron condenados en 2003.

El crimen de Siba-Siba sigue sin resolver.

para los ingresos. En su ausencia, poco podemos hacer más que monitorear los egresos que dejan huella (específicamente aquel que deja un rastro, como el gasto en tiempo de aire en radio o televisión) y hacer inferencias respecto del presunto ingreso. Pero cuando las tarifas del mercado en radio y televisión varían para los diferentes partidos, es difícil extraer conclusiones de los intentos de monitoreo. El esquema europeo tiende a controlar o eliminar por completo el mercado proveyendo tiempo de aire estatal para spots de campaña. Chile y Brasil han seguido ese camino. En México se ha optado no por el control del mercado sino, por lo pronto, por transparentar la lógica del mercado. En el futuro publicaremos información sobre el valor unitario de cada spot promocional por radio o televisión pagado por los partidos políticos de manera que pueda llevar a una mejor transparencia y equidad en el tratamiento que brindan los medios masivos a los partidos.

Una preocupación adicional del financiamiento de los partidos en América Latina es el desvío ilegal de recursos públicos a partidos y candidatos particulares. Dada la importancia del tema, se necesita una organización electoral específica, con adecuados poderes investigativos, incluido el poder de acceso a la información para aplicar directamente la ley de financiamiento de los partidos políticos. Pero incluso entonces, la autoridad necesitará apoyo. Para esto, resulta vital que el congreso audite los gastos públicos del poder ejecutivo. Pues se necesita hacerlo escrupulosamente, con una responsabilidad horizontal, marcada por una verdadera separación de los poderes, algo que en América Latina implica un largo camino.

Nota

- ¹ Alonso Lujambio es consejero electoral y presidente del comité de control del financiamiento de los partidos políticos y del comité para asuntos internacionales del consejo general del Instituto Federal Mexicano de Elecciones.

4 Donaciones corporativas

Las lecciones del escándalo de las armas en Sudáfrica y el caso Elf echan luz sobre la necesidad de acabar con las relaciones corruptas entre negocios y política. Joe Roeber analiza cómo los políticos involucrados en el tráfico de armas abusaron del secretismo que rige sobre el sector y justificado con la excusa de la defensa nacional; Nicholas Saxson investiga la corrupción política en la industria petrolera y considera los pros y contras de iniciativas como la campaña Publish What You Pay (Difunda lo que paga).

Juanita Olaya muestra que dado que las contrataciones gubernamentales implican intereses contrapuestos y exigencias políticas, se requiere como mínimo de un transparente proceso de selección para no dejar al gobierno expuesto a planteos de inequidad e incluso corrupción. Duff Conacher se detiene en la estrecha división entre influencias legítimas e ilegítimas en el mundo de las presiones corporativas. Larry Noble y Steven Weiss muestran la tarea de los grupos de la sociedad civil en el monitoreo de esta división y exhibiendo el flujo de dinero corporativo hacia la política.

Las políticas corruptas en el comercio de armas: el escándalo de las armas en Sudáfrica y el caso Elf

*Joe Roeber*¹

El comercio oficial de armas está entre los más corruptos de los comercios legales internacionales y con el cual los gobiernos están inextricablemente implicados². Dado que corresponde a los gobiernos la decisión de vender y comprar, es inevitable que la corrupción en el comercio suela ser política. Más aún, los gobiernos suelen ser la raíz del problema. Aunque es bastante difícil monitorear los acuerdos en un mercado tan oscuro, el secreto gubernamental que rodea los aspectos críticos del negocio proveen las condiciones que permiten florecer a la corrupción.

Los políticos de ambos lados de un tratado sobre armas pueden estar buscando ganancias ilícitas, como individuos o como receptores de financiamiento ilícito de los partidos. Los gobiernos importadores juegan el papel de cliente y pagador, mientras que los gobiernos exportadores están más involucrados como promotores de sus industrias. Los gobiernos exportadores han sido actores centrales en los escándalos que involucran a Thyssen de Alemania, a Bofors de Suecia, a Thomson-CSF (ahora Thales) de Francia y los BAE Systems británicos. Esas compañías y sus simpatizantes prefieren nombrar como “comisiones” lo que otros llaman sobornos. Aceptar sobornos es algo casi universal-

mente proscripto pero, hasta muy recientemente y con la única excepción de los Estados Unidos, los sobornos eran efectivamente legales en los países en los que se originaba el pago, dado que se hacía en el extranjero³.

El mercado de las armas de la posguerra fría sigue víctima de la sobreoferta y la posición negociadora de ciertos fabricantes es débil. Las compañías europeas, las principales de las cuales se hallan en Francia y Gran Bretaña, luchan en un mercado dominado por los fabricantes estadounidenses. Compañías de todas las nacionalidades usan el recurso de los sobornos, lo que los jugadores más débiles consideran “nivelar el campo de juego”. También usan “balances”, complejos arreglos que ayudan a los compradores a generar el dinero extranjero necesario para la transacción. Los balances son opacos, difíciles de monitorear y por ende un camino eficiente para pagos corruptos.

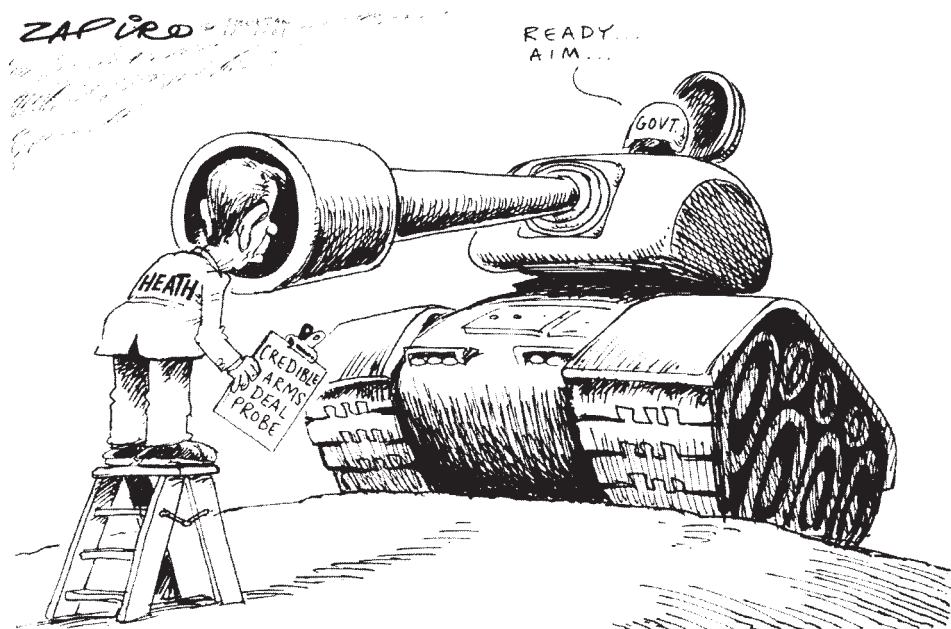
En los principales países exportadores, la corrupción política tiende a ser más complicada y opaca pues la intolerancia pública y la prensa independiente agregan presiones al encubrimiento, pero también a consecuencia de la complejidad de las razones del gobierno para apoyar a su industria de armamentos. Los gobiernos consideran a esas industrias como una parte integral de su capacidad de defensa, un agregado a la política exterior, un proveedor de empleo y una base de investigación tecnológica para la economía nacional. Como resultado, los gobiernos exportadores impiden el debate, con la excusa invariable de la seguridad nacional. Las mismas razones son usadas para justificar el secreto gubernamental y la participación de los servicios de inteligencia. Pero sin importar la justificación inicial, siempre alguien encontrará un camino para usarlo en su enriquecimiento personal. El Scott Report de Gran Bretaña en 1996, que investigó la complicidad del gobierno en un escándalo de ruptura de un embargo que implicaba la venta de equipamiento de doble uso a Irak, fue una demostración más de cómo puede abusarse del secreto⁴.

Las elites políticas y sus socios en los países en desarrollo pueden esperar recibir sumas enormes para aprobar compras de armas, junto a aquellos del servicio militar y civil que están implicados. Los pagos llegan de muchas formas y por varios caminos, de los cuales el sobre marrón deslizado en la mano del hombre importante (o, lo que es más probable, el pago en una cuenta offshore) tiene escasas posibilidades de llegar a la luz. Las compañías han adoptado técnicas de un alto nivel de sofisticación para realizar pagos ilegales y los políticos disponen de eficientes medios de autoprotección, como la capacidad para influir sobre los organismos que deben investigarlos. El reciente negocio de las armas en Sudáfrica es una buena muestra.

El escándalo de las armas en Sudáfrica

Es un tributo a la apertura de la Sudáfrica post apartheid que las preocupaciones sobre la corrupción que infectó el negociado de armas por 4.800 millones de dólares firmado en 1999 siguen estando en la mira pública a pesar de

los fuertes esfuerzos del gobierno por evitarlo. Los activistas llevaron el tema al parlamento, soportaron la terrible presión de los intentos por suprimir el debate y fueron desperdigados en 2001 por un informe que fue claramente rechazado como un lavado de cara, al menos porque la única institución creíblemente independiente, la Heath Special Investigation Unit, fue excluida de la investigación en una dudosa maniobra constitucional⁵. Sin embargo, dos causas se tramitan en las cortes. Una, impulsada por Economistas Aliados por la Reducción de Armas ha sido montada contra el financiamiento del tratado. La otra, impulsada por Richard Young, un contratista sudafricano en defensa que busca compensación por haber perdido ante una subsidiaria de Thomson en una licitación.



Arriba. Listo... apunta ...

Abajo. Papel del hombre: Investigación creíble sobre el tratado de armas.

Zapiro. Sudáfrica

Además, el vicepresidente de Sudáfrica Jacob Zuma comenzó a ser investigado por sospechas de que intentó conseguir un soborno de la dirección de Thomson Sudáfrica como compensación por proteger a la compañía de la investigación y por dar su “apoyo permanente”⁶. El caso se cerró cuando el director de la procuraduría, Bulelani Ngcuka, anunciara en agosto de 2003 que Zuma no podía ser acusado pues, a pesar de existir un *prima facie* caso contra él, el gobierno no estaba seguro de ganar en la corte. Los cargos contra Schabir Shaikh, un empresario estrechamente involucrado con Zuma, dan

cuenta con considerable detalle cuál es la evidencia: el dinero y otros beneficios que Zuma supuestamente recibió⁷. Estrechamente ligado al caso de Zuma está el del ex jefe del gobernante Congreso Nacional Africano (ANC), Tony Yengeni. En marzo de 2003, fue sentenciado a cuatro años de prisión por fraude vinculado con el proceso de ofertas que implicaba a un funcionario del accionista alemán en la Compañía Europea de Defensa y Espacio Aero-náutico. Yengeni apeló⁸.

Otras preguntas quedaron sin respuesta. BAE Systems obtuvo un contrato para entrenadores de jet con su célebre Hawk que competía con el más económico Aermacchi MB339, preferido por la fuerza aérea sudafricana. Esto generaba dudas respecto del proceso de licitación. (Se modificaron los parámetros de desempeño y, cuando esta manipulación no consiguió su objetivo, el comité de ministros instruyó a los evaluadores para que ignoraran el precio en el sistema de aprobación de valores⁹). El uso de los complicados “balances”, que coronaron el proceso de financiamiento y funcionaron como justificación última del convenio, han sido ampliamente cuestionados. Abundan los tratados amistosos como parte del programa de balance, haciendo sospechar que se compartió con los amigos de los políticos importantes –e incluso con Moeletsi Mbeki, el hermano del presidente Thabo Mbeki– una parte de la torta de la defensa bajo el título de “empoderamiento negro”¹⁰.

Un ejemplo entre muchos afecta al entonces ministro de defensa, el fallecido Joe Modise, quien compró una participación en una compañía, Conlog, con dinero prestado por Alemania cuando aún era ministro. La compañía esperaba sacar tajada del presupuesto de defensa a través de la política de empoderamiento negro y el préstamo fue canalizado a través de una cuenta perteneciente a la cuñada de Chippy Shaikh, el jefe de las contrataciones en el ministerio de defensa y hermano del director de la sucursal de Thomson mencionada antes. El último acto de Modise como ministro de defensa fue firmar un contrato para comprar submarinos del astillero alemán HRW antes de que el dinero fuera aprobado¹¹.

Más allá del dudoso modo en que Sudáfrica se hizo de armas hay preguntas fundamentales sobre la estrategia racional para comprar sistemas caros y tecnológicamente complejos –especialmente aviones de caza Gripen anglo-suecos, entrenadores Hawk británicos y fragatas alemanas de última generación para operaciones en alta mar– para defender a Sudáfrica de vecinos que no son una amenaza militar¹². Un cuidadoso proceso de revisión se manejó con cuatro alternativas de opciones de defensa que cuestan de 4 a 6.000 millones de rands (0, 7 mil millones de dólares) pero tras varios viajes a Europa, apareció finalmente un equipamiento de alta tecnología por 29.000 millones de rands (entonces 4, 8.000 millones de dólares). Con el costo de financiamiento y un rand más débil, el tratado ronda ahora los 66.000 millones de rands (9, 1 mil millones de dólares) –y no termina allí¹³. El ministro de Defensa busca ahora un aumento en la financiación del tesoro para que el equipamiento resulte operativo¹⁴. A la luz de la desesperada necesidad de asistencia social en Sudáfrica, éste sería un enorme escándalo aún sin el agregado de la

corrupción. En esta última etapa, lo menos que podemos preguntar es qué parte jugó la corrupción para llegar hasta este sobredimensionado equipamiento de defensa.

Recuadro 4.1: Corrupción política y la política de licitaciones

La concesión de contratos luego de la última guerra de Irak hizo que se focalizara más atentamente la relación entre política y las contrataciones gubernamentales. Bajo un título reciente que rezaba “Tratados en Irak: secreto vs. divulgación”, el *New York Times* observaba que “los ejecutivos de las compañías que negocian con el Estado están dispuestos a cumplir con las regulaciones de divulgación completa de los procesos de negocios importantes por temor a alejar a los organismos que conceden los contratos iraquíes”¹.

Las discusiones sobre corrupción política suelen centrarse en el financiamiento de los partidos y los sistemas electorales. Pero también hay mucho espacio para la corrupción política en las contrataciones públicas, especialmente cuando reina el secreto. Un caso claro es cuando los partidos y políticos usan los recursos del gobierno (entre ellos política pública, contratos, empleos, propiedades estatales e inmunidad) para su propio beneficio privado. Un reciente ejemplo fue el arresto en Japón del político Suzuki Muneo, quien supuestamente recibió sobornos de compañías madereras a cambio de contratos y trató de influir en la política exterior y social de Japón para favorecer a una constructora en una disputa en Rusia². El poder también puede usarse para recompensar a simpatizantes políticos o para asegurar apoyo a futuro. Ésta fue la acusación realizada en ocasión de la licitación para la privatización de Slavneft, la octava compañía petrolera de Rusia. Uno de los financistas principales y más veteranos simpatizantes del presidente Vladimir Putin se benefició presuntamente con la venta³.

Las contrataciones del gobierno suelen usarse como un instrumento de política pública. Alrededor del 68 por ciento de los gastos de un presupuesto nacional provienen de los contratos⁴ y habitualmente los gobiernos están preocupados no sólo por las obras licitadas sino también por el impacto que puedan tener en las industrias locales, el empleo y los gastos generales. El hecho de que varios intereses estén en juego no debe ser un problema en la medida en que el interés público sea amplio y el gobierno arbitre clara y transparentemente entre posiciones en disputa. Cuando el proceso de contratación no es transparente, los gobiernos se exponen a acusaciones de corrupción.

La dimensión política de las cuestiones administrativas se vuelve más evidente en el contexto de la guerra y de la reconstrucción de la posguerra. En relación con la primera fase de la reconstrucción de la posguerra en Irak en 2003, por ejemplo, cuando las conversaciones acerca de la reconstrucción preceden a la misma guerra, ¿se puede hablar sobre cuán limpia y transparente es la contratación para el proceso de reconstrucción sin referirse al contexto político y al uso de la fuerza que creó la necesidad de la reconstrucción? Mucho se ha dicho acerca del hecho de que los contratos fueran obtenidos por compañías que han hecho contribuciones significativas a la campaña del Partido Republicano en licitaciones que no han sido abiertas.

Si hubiera habido una competencia clara y abierta para los contratos, no habría ahora cuestionamientos a los procesos, y las dudas conexas respecto de sus tiempos, calidad y precio. La buena política y la buena gestión van de la mano, con la transparencia respaldando a ambas.

Los ejemplos anteriores tienen claras implicancias políticas. Primero, las leyes de financiamiento de los partidos deben considerar temas vinculados con conflictos de intereses y los estatutos de las limitaciones tanto para contratistas como para funcionarios del gobierno. Esto puede ayudar a detener el abuso de información privilegiada y el poder que surge de la “puerta giratoria” que permite a los ex funcionarios pasar a altas posiciones en las corporaciones y viceversa. Segundo, la corrupción no es un mercado de entrega inmediata: el favor de hoy no necesita ser devuelto mañana, sino hasta varios períodos electorales a futuro. Por eso, los requerimientos de información y de sistemas de control deben diseñarse para aplicarse a largo plazo.

Juanita Olaya (Transparency International)

Notas

¹ *New York Times* (USA), 12 de abril de 2003.

² *Asia Times* (Japón), 5 de agosto de 2003; *BBC News* (Gran Bretaña), *Asia-Pacific*, 16 de julio de 2002.

³ *Washington Post* (USA), 25 de enero de 2003.

⁴ *UNPAB Statistical Database*, gastos del gobierno central por tipo y función, como porcentaje de todos los egresos del gobierno central como en 1977 (cálculos de la autora). Las cifras resultantes excluyen los gastos en salarios y el pago de intereses en el promedio mensual. Pueden aparecer diferencias de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada país.

La dimensión de las armas en el caso Elf

Los escándalos o cuasi escándalos de corrupción por armas no son nuevos en Europa, cuyo affaire más reciente se centra en las investigaciones a Elf en Francia. Roland Dumas, canciller con François Mitterrand, fue declarado inocente de haber gozado de los frutos de la corrupción que Elf (“encubrimiento y abuso de los bienes sociales”) le otorgó por medio de su amante, Christine Deviers-Joncour, un delito del que había sido hallado culpable dos años antes¹⁵. La corte de apelaciones decidió que, a pesar de que Joncour había sido contratado especialmente para abrir la puerta trasera de su despacho, Dumas no sabía que el piso de 17 millones de francos (3 millones de dólares) donde se encontraban –o los miles de dólares gastados en él de la ilimitada tarjeta de crédito de ella– habían sido corruptamente provistos por Elf¹⁶. Tampoco cuestionaron si hubiera recibido algo de los 65 millones de francos (12 millones de dólares) que presuntamente se le habían pagado a ella para que lo indujera a cambiar la política del gobierno para permitir la venta de fragatas a Taiwán por 14,6 mil millones de francos (2,6 mil millones de dólares). Efectivamente, fue cambiada la política y, de acuerdo con el propio Dumas, el armador, Thom-

son-CSF, pagó 500 millones de dólares en “comisiones” a personas conocidas por él y por el presidente Mitterrand. En efecto, parece que la corte juzgó que Dumas, un abogado de ricos y famosos, amigo íntimo del presidente, ministro del gobierno y presidente del más alto tribunal francés, simplemente había pecado por ingenuo.

Desde entonces la investigación del tratado con Taiwán desapareció de la escena, devorada por el arbitraje. Mientras tanto, algunos de los codefensores de Dumas regresaron a la corte junto a otros, la mayoría gerentes de Elf, acusados de sobornar a políticos africanos a la vez sirviéndose su parte de la torta¹⁷. La evidencia de pagos a políticos franceses fue declarada “secreto de Estado” por el gobierno y no se la pudo usar en la corte.

Las ramificaciones del caso Elf cruzaron la frontera con Alemania, donde ayudaron a destruir la reputación del ex canciller Helmut Kohl. En el centro de la cuestión están las “comisiones” presuntamente pagadas por Elf para “facilitar” la compra de la moribunda refinería Leuna en Alemania del Este. De acuerdo con Loïk Le Floch-Prigent, director general de Elf, la compañía compró la refinería por la insistencia de Mitterrand en ayudar a su amigo Helmut, cuyo *modus operandi* incluía supuestamente la compra con dinero de un dudoso fondo partidario la lealtad de los agentes regionales de la Unión Democrática Cristiana (CDU). El proceso que llevó al final de la larga carrera de Kohl comenzó con la sugerencia de que debían pagarse sobornos para facilitar la venta por parte de Thyssen de tanques a Arabia Saudita.

Sudáfrica encargó 36 tanques después de la Guerra del Golfo de 1990 en una licitación no competitiva a un costo de 446 millones de marcos (223 millones de dólares), de los cuales la mitad eran comisiones. Es razonable presumir que la mayoría de las comisiones fueron a parar a los principales impulsores del negocio, como es tradición. Pero una parte se quedó con el intermediario Karl-Heinz Schreiber; algunas regresaron a los gerentes de Thyssen (que fue cuando las autoridades impositivas alemanas comenzaron a interesarse), y una parte pequeña llegó hasta la CDU, que fue cuando los periodistas se interesaron y la carrera de Kohl comenzó a trastabillar¹⁸.

Según las normas alemanas, sólo la mitad de la licencia de los tanques calificaba para ser exportados. El 20 de febrero de 1991, Schreiber, un gestor bávaro cuyas huellas digitales se hallan en muchos tratados, se contactó en busca de ayuda con el tesorero de la CDU, Walter Leisler Kiep¹⁹. Parece que se le pagó al CDU por un cambio en la política del gobierno: una semana después, el consejero de la seguridad social pasó por encima de la cancillería y aprobó la exportación de los tanques. El 2 de agosto, Thyssen pagó el primer anticipo de las comisiones de Schreiber, 11 millones de marcos (5,7 millones de dólares) y apenas tres semanas después Schreiber entregó una maleta que contenía un millón de marcos (500.000 dólares) en efectivo al contador del CDU en presencia de Kiep. La subsiguiente historia del dinero nos muestra cómo se suelen usar los fondos sucios: 422.800 marcos (211.400 dólares) fueron para la firma contable, 370.000 marcos (185.000 dólares) para un leal de la CDU y el resto quedó en manos de Kiep.

En mayo de 1999, la oficina de impuestos de Augsburgo detuvo a dos gerentes de Thyssen por fraude fiscal, planteando que habían omitido declarar 12,5 millones de marcos (6,25 millones de dólares) recibidos de Schreiber. Se dio también una orden para el arresto de Ludwig-Holger Pfahls, el ex secretario de Estado en el Ministerio de Defensa y luego presidente de la corte constitucional alemana, acusándolo de no haber declarado un soborno de 3,8 millones de marcos (1,9 millones de dólares). Ha permanecido fuera del país.

Conclusiones y recomendaciones

¿Qué nos dicen estos detalles respecto de la corrupción política en el comercio de armas? Nos dicen que ocurre, aunque no puedan dar cuenta de su frecuencia. Parecen sugerir que el problema es endémico, dado que esos tratados son escasos en número, amplios y discontinuos. Los defensores de la industria dirán que demuestran cuán poco habituales son estos sucesos. Los críticos dicen que demuestra que raramente son descubiertos. Para decidir cuál de las explicaciones es la más adecuada, debemos considerar la naturaleza de la industria, las circunstancias en que florece la corrupción y el rol de los políticos.

El comercio de armas comparte las cualidades de otros comercios corruptibles, pero hay dos factores que lo aparta: la ausencia de precios transparentes –el prerequisite de funcionamiento de un mercado– y un secreto establecido oficialmente. Es esta combinación la que prepara el terreno para la corrupción. El involucramiento estrecho del gobierno con las actividades simplemente empeora las cosas. No es sorprendente que, de tiempo en tiempo, el sistema político esté en venta para los potenciales beneficiarios. La curva positiva de realimentación resultante de la corrupción aumenta los negocios y lleva la provisión de armas a regiones inestables.

¿Puede hacerse algo? Hay varias acciones posibles, entre las cuales mencionaremos tres, con dos precondiciones: primero, las únicas medidas que merecen tomarse deben tener un buen porcentaje de posibilidades de éxito y ser multilaterales. La segunda condición es que una campaña de acción no debe quedar atrapada en una lucha mucho más amplia contra el comercio de armas en sí. En tal contexto, es paradójico que el objetivo de los esfuerzos anticorrupción no sea prohibir el comercio de armas sino mejorarlo evitando distorsiones en la administración de los gastos de defensa.

La primera y más importante de las acciones es *hacer efectiva la Convención Antisobornos de la OCDE*, comenzando con un sistema de monitoreo riguroso e independiente con una línea segura para denunciantes (véase “¿Podrá la Convención de la OCDE detener el soborno extranjero?”, Capítulo 7, página 161).

- Segundo, dado que los gobiernos exportadores tienen poder para otorgar, o revocar, licencias de exportación dentro de ciertos parámetros

- legales y políticos, la *aprobación de licencias de exportación* debe ser condicional para compañías que hayan precalificado con garantías de los gerentes principales de las compañías y a resguardo de departamentos de control de exportación. Estas garantías, similares a las “a las cartas de cierre anual”, hoy rutinarias en las grandes compañías petroleras, certificarán que, de acuerdo con el conocimiento de los gerentes, no se usaron sobornos para adjudicarse el negocio.
- Tomándola prestada de la iniciativa “Publish What You Pay” de las industrias extractivas, la tercera acción podría ser cambiar las reglas contables para exigir *el informe de todos los pagos* a nivel nacional.

Si estas propuestas no son aceptables para los gobiernos, los votantes deben decidirse a pedir a sus gobiernos que justifiquen la práctica de sobornar las elites políticas en algunos de los países más pobres del mundo para que compren armas que no necesitan con dinero del que probablemente no disponen.

Notas

- ¹ Joe Roeber es un periodista freelance y miembro de TI UK.
- ² El comercio oficial de armas es el mercado abierto de intercambio legal que usualmente involucra a gobiernos como compradores o vendedores. Este informe no considera las armas o sistemas comerciados en el mercado negro o gris o contrabandeado a destinos bajo embargo.
- ³ La práctica de sobornos a funcionarios extranjeros está prohibida en los países que ratificaron la Convención Antisobornos de la OCDE.
- ⁴ Sir Richard Scott publicó su informe de cinco volúmenes de *Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions* (Investigación sobre la exportación de equipamiento de defensa y bienes de uso doble a Irak y procesamientos conexos) en febrero de 1996. Véase www.ombudsman.org.uk/pca/document/hc804/a30-95.htm.
- ⁵ Véase www.idasact.org.za/pims/arms/review.htm.
- ⁶ Véase “Zuma Denies Bribery Allegations” (Zuma niega acusaciones de soborno), *SABC News* (Sudáfrica), 29 de noviembre de 2002; “Bank Records Raises New Questions on ‘Bribe’”, (Los informes bancarios generan nuevas preguntas sobre “sobornos”) *Business Day* (Sudáfrica), 7 de Julio de 2003; y “Zuma Investigation Stirs Dormant Party and Empowerment Tensions” (La investigación sobre despierta al partido y crea tensiones), *Financial Mail* (Sudáfrica), 8 de agosto de 2003.
- ⁷ “Zuma of the Hook”, *Sunday Times* (Sudáfrica), 24 de agosto de 2003, “Shaikh Case Puts Zuma back in the Spotlight” (El caso Shaikh vuelve a poner a Zuma en escena), *Business Say* (Sudáfrica), 26 de agosto de 2003.
- ⁸ “Yengeni out on Bail Pending Appeal against Sentence”, *SAPA* (Sudáfrica), 19 de marzo de 2003.
- ⁹ Informe al parlamento de la Joint Investigation into Strategic Procurement Packages, 14 de noviembre de 2001, capítulo 4. Una serie de informes en el *Guardian* (Gran Bretaña), 13, 14 y 16 de junio de 2003 analizan el negocio, centrándose en el tratado con Sudáfrica y sugiere que el entonces ministro de defensa Joe Modise fue generosamente pagado por su ayuda; véase “BAE ‘Paid Millions’ to Win Hawk Jet Contracts” (BAE pagó millones para obtener contratos por Hawk Jets), *Guardian* (Gran Bretaña), 30 de junio de 2003.
- ¹⁰ Véase “President’s Brother Buys into Arms Deal” (El hermano del presidente entra en trata-

- do de armas), Paul Kirk, *Mail and Guardian* (Sudáfrica), 27 de julio de 2001 y “More Arms Deal Revelations” (Más revelaciones sobre el tratado de armas), Raenett Taljaard MP, Democratic Alliance website, 26 de marzo de 2002.
- ¹¹ La historia de cómo se involucró Modise está contada en “Soldiers of Fortune” (Soldados de fortuna), Peter Honey, *Financial Mail* (Sudáfrica), 26 de marzo de 2002.
- ¹² Véase “The New Defence Equipment” (Nuevo equipamiento de defensa), página del sitio online del gobierno sudafricano, www.gov.za/projects/procurements/background/new_equipment.htm.
- ¹³ “South Africa’s Multi-billion Arms Programme Revisited” (El multimillonario programa de armas de Sudáfrica revisitado), *Defence Systems Daily*, 19 de noviembre de 2001, www.defence-data.com/features/fpage47.htm.
- ¹⁴ Véase voto 22 en el documento Presupuesto 2003, disponible en el sitio del Tesoro Nacional, www.treasury.gov.za.
- ¹⁵ El contexto del proceso de 2001 (mostrando las conexiones alemanas) se encuentra en David Ignatius, “True Crime: The Scent of French Scandal” (Delitos verdaderos: el aroma francés del escándalo), *Legal Affairs* (US), junio de 2002.
- ¹⁶ “Court Overturns Dumas Conviction for Corruption” (Los tribunales revisan la condena por corrupción de Dumas), *Independent* (Gran Bretaña), 30 de enero de 2003.
- ¹⁷ Para el contexto, véase “The Elf Affair: Who’s Who” (El affaire Elf: quién es quién), *Financial Times* (Gran Bretaña), 15 de abril de 2003. El proceso finalizó en 2003, y el veredicto se esperaba en noviembre.
- ¹⁸ El comienzo de la historia de Thyssen se encuentra en “Schreiber muss mit Auslieferung rechnen” (Schreiber se enfrenta a la extradición), *Süddeutsche Zeitung* (Alemania), 8 de mayo de 1999; y “BND prüft Verstrickung in Waffengeschäfte” (El servicio de inteligencia federal comprueba participaciones en los tratados de armas), *Süddeutsche Zeitung* (Alemania), 1 de octubre de 1999. Se encuentra un relato extensivo en “Goldgräber in Kriegzeiten” (Buscadores de oro en tiempos de guerra), *Der Spiegel* (Alemania), N° 46, 1999.
- ¹⁹ Para el *modus operandi* de Schreiber, véase Stevie Cameron y Harvey Cashore, *The Last Amigo: Karl-Hienz Schreiber and the Anatomy of Scandal* (El último amigo: Karl-Hienz Schreiber y la anatomía del escándalo), Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 2001.

El proceso Elf: corrupción política y la industria petrolera

Nicholas Shaxson¹

Menos del treinta por ciento del petróleo del mundo, de acuerdo con BP, proviene de los países de la OCDE². Mucho del resto proviene de países pobres, cuyos problemas de gobierno, de acuerdo con la investigaciones recientes, suelen estar exacerbados por la dependencia del petróleo³. Desde los tiempos coloniales, los gobiernos pobres impusieron un importante control sobre sus industrias de petróleo y gas; hoy pueden dictar más fácilmente los términos en que se extrae el petróleo. El resultado, cuando las empresas petroleras occidentales aceptan las exigencias de los líderes corruptos, puede ser la exportación de la corrupción al mundo rico, vía las empresas petroleras y los bancos que usan paraísos impositivos en mercados financieros desregulados para negociar secretamente con los líderes corruptos. Los flujos de dinero son tan enormes que pueden distorsionar las tomas de decisiones ya no sólo en los países pobres, sino también en los ricos.

La corrupción política en el negocio del petróleo toma varias formas. Una

es simplemente el pago de sobornos a los líderes nacionales en busca de tratados petroleros, frecuentemente cubiertos bajo la cortina de humo de intermediarios o el recurso de cuentas bancarias secretas en paraísos fiscales. Esos sobornos pueden llegar a decenas, tal vez centenares de millones de dólares. Las compañías niegan los sobornos pero las débiles leyes nacionales en los países productores les permite negociar contratos oficiales que contienen pagos que van a las elites, por encima de las tesorerías nacionales. Las empresas pueden decir que el problema no son los sobornos, sino una contabilidad nacional porosa, o un control mal manejado.

El proceso Elf y más allá

Los magistrados franceses que investigaron la ex empresa estatal petrolera Elf Aquitaine (ahora rebautizada como Total) desde 1994 han abierto una ventana a los secretos de la industria del petróleo. Las investigaciones, a las cuales el diario británico *Guardian* calificó como “tal vez el mayor escándalo financiero en la democracia occidental desde la Segunda Guerra”⁴, ilustran los problemas de corrupción política que han caracterizado a la industria petrolera por décadas. Elf no tiene el monopolio de la corrupción política, pero constituye un excelente caso de estudio, porque “fue atrapada”.

Elf fue propiedad del Estado hasta 1994. Graduados de las instituciones francesas de elite rotaban regularmente entre puestos políticos y diplomáticos, firmas como Elf, grandes compañías privadas y los servicios secretos. Especialmente en África, las cuestiones se complican a causa de las elaboradas redes: redes solidarias, estructuras masónicas, servicios secretos controlados por hombres como el sombrío Jacques Foccart, un agente de presidentes franceses para quien Elf era su instrumento más poderoso y tal vez su ocupación más importante⁵.

Elf usó su influencia política en el país rico en petróleo Gabón para firmar favorables contratos que generaban beneficios muy superiores a la norma, tal como propone la visión del General De Gaulle de un campeón nacional es capaz de enfrentarse a los competidores “anglosajones”. Gabón y Elf-Gabón funcionaron como enormes alcancías que permitían a Elf y a Francia esconder sobornos y proveer otras mercaderías como mercenarios y servicios de entrega de armas, ya fuera en busca de tratados petroleros o de objetivos geopolíticos más amplios. Los procesos de Elf han descubierto pagos a políticos en África, Asia Central, China, Francia, Alemania, Rusia, España, Taiwán, Estados Unidos y Venezuela. La corte escuchó que los detalles de los pagos de Elf eran incluso enviados para su aprobación por las autoridades presupuestarias francesas, la presidencia y la aduana.

El “sistema Elf”, en funcionamiento desde 1960, tenía otros dos propósitos, esenciales para su supervivencia. Uno era la cobertura financiera de los dos principales partidos políticos franceses y de los servicios secretos. El segundo, también esencial para preservar el silencio, era el enriquecimiento personal.

Después de 1989, cuando el fallecido presidente francés François Mitterrand designó a Loïk Le Floch-Prigent a la cabeza de Elf, la corrupción se disparó. Apenas reelecto, el presidente Mitterrand se mostró molesto porque el sistema Elf beneficiaba mayormente a su rival, la derecha o a los grupos gaullistas y dijo que su Partido Socialista debía conseguir una mejor tajada⁶. Esto fue un impulso para expandir el sistema Elf.

“Originariamente, todo estaba más o menos controlado por el gaullismo”, dijo François Xavier, presidente de Survie, un grupo de campaña con sede en París⁷. “Luego llegó Le Floch-Prigent. El sistema se volvió menos clásico, más heterodoxo, más barroco. Así se hizo vulnerable.”

Nuevas rivalidades en la política francesa y los servicios secretos crearon operaciones, contraoperaciones y denuncias. Las leyes francesas dieron a los magistrados amplios poderes (en contraste con ciertas jurisdicciones “anglo-sajonas” en donde regateos de argumentos y otras presentaciones pueden habilitar pactos para evitar que se den a conocer secretos sucios) y el caso tuvo vida propia. Tirar de cada cabo generaba otros y la complejidad se multiplicó.

Magistrados como Eva Joly, quien empezó las investigaciones en 1994, recibieron amenazas de muerte y necesitaron guardaespaldas por épocas⁸. En Francia, las obstrucciones empeoraron por la escasa colaboración de Gran Bretaña, Liechtenstein y Mónaco, aunque los jueces suizos fueron de más ayuda. Las leyes francesas hacen difícil probar sobornos de funcionarios, por lo tanto los magistrados tienden a concentrarse en el enriquecimiento personal o comisiones. Aun así, las investigaciones habían llevado al enorme sistema Elf a la luz.

Los efectos de los procesos a Elf son ambiguos. Expusieron la corrupción pero la legislación reciente ha afectado el poder de investigación de los magistrados, y es probable que haya más restricciones en este sentido. “Es como si (Eva) Joly hubiera limpiado una cantidad de pescado, que ahora se deja pudrir al sol mientras los franceses educadamente se tapan la nariz”, escribió el comentarista David Ignatius. “Se apuró a abrir una puerta, con gran riesgo personal, pero la clase política se rehusó a seguirla a una nueva era de responsabilidad... por un momento al menos el sistema quedó debilitado, expuesto y tal vez, incluso listo a caer, pero sobrevivió gracias al código de silencio de la elite francesa”⁹. Importantes políticos franceses como Charles Pasqua e incluso el presidente Jacques Chirac fueron nombrados, o aludidos, en los procesos, pero escaparon del castigo legal. Chirac goza de inmunidad presidencial.

Los procesos identificaron muchos mecanismos corruptos o cuestionables: sobrepagos por bienes que generaban subsidios escondidos, pagos a través de cadenas de cuentas offshore, el uso de Gabón como una mesa financiera offshore para generar pagos ocultos, y el uso del secreto y de la inteligencia comercial como puertas al éxito financiero. Hay problemas de “puerta giratoria”; el uso de intermediarios políticamente relacionados para ganar contratos; compañías comerciales especializadas que confunden los flujos de ingresos; persistentes vínculos entre petróleo y comercio encubierto de armas y la asunción de funciones diplomáticas por parte de las empresas petroleras.

Como se reveló en los procesos a Elf, la corrupción política en el petróleo está ligada a los bancos. Un ejemplo fue la renegociación de la deuda de Angola a Rusia de 5.000 millones de dólares en 1996: tras un tratado de reducción de deuda a 1.500 millones, la deuda fue adquirida por oligarcas rusos quienes usaron sus conexiones políticas en Moscú para obtener privadamente la deuda. Entonces dos intermediarios que aparecieron en los procesos a Elf ayudaron a persuadir al presidente de Angola a repagar la deuda en petróleo a través de un oscuro arreglo de préstamo comandado por bancos franceses.

En 2001, un informe del parlamento francés sobre lavado de dinero identificaba a Londres y los territorios vinculados con Inglaterra, incluyendo Bermuda, Gibraltar, las islas Channel, la Virginia Británica y las Islas Caimán, y la isla de Man, como un terreno altamente desregulado ideal para el lavado de dinero; el dinero del petróleo suele recorrer esas zonas¹⁰. Está bien documentado el saqueo de varios miles de millones de dólares en ganancias petroleras por el ex dictador nigeriano Sani Abacha, con la complicidad de bancos con sede en Gran Bretaña. Un intermediario norteamericano, James Giffen, fue acusado en 2003 por violar la US Foreign Corrupt Practices Act por haber presuntamente pagado 78 millones de dólares a los principales funcionarios de Kazajistán en nombre de Mobil (hoy Exxon-Mobil) (véase el informe sobre Kazajistán, capítulo 8, página 267).

Limpiar el petróleo corrupto

A la luz de esta complejidad –de la cual lo anterior es apenas una muestra– merece que se analice. Difunda lo que paga (PWYP), una campaña encabezada por ONGs que surgió de las investigaciones sobre corrupción de Global Witness en Angola pero que desde entonces ha alcanzado fuerza internacional¹¹. PWYP quiere reguladores en los países ricos, y posiblemente en las instituciones como organismos de crédito de exportación que requieran que las compañías de recursos naturales publiquen información desagregada, país por país, para mostrar claramente los impuestos y otros pagos de las empresas petroleras. De los balances publicados suele resultar imposible develar los flujos de ingresos entre compañías y países como Angola.

PWYP enfrenta desafíos técnicos y políticos. Su enfoque no puede descubrir todos los flujos de ingresos contractuales: según los contratos que comparten la producción, los gobiernos locales como Angola son propietarios del petróleo bajo el suelo, y le pagan a las empresas por sus servicios, y no viceversa. Sólo algunos pagos, como tasas corporativas o bonos de acciones, van de las compañías a los gobiernos. Así la divulgación por compañías de sus pagos a los gobiernos locales no mostrarán, por ejemplo, las ganancias de un país generado por su propia parte de la producción del petróleo. Las firmas petroleras estatales pueden también mezclar flujos de ingresos de petróleo, refinerías, gas, químicos, gasolineras y empresas conjuntas con las compañías de

servicios petroleras que están fuera de la mira de PWYP. Los flujos nebulosos de ganancias provenientes de operaciones secundarias, como las refinerías, son especialmente difíciles de detectar en países como Nigeria, que tiene amplios intereses en el refinamiento y donde los subsidios estatales hacen la cuestión aún más oscura.

La Iniciativa de las Industrias de la Extracción (EITI), apoyada por el gobierno británico, pretende cubrir ciertas brechas técnicas centrándose no sólo en las compañías petroleras internacionales sino también en los gobiernos locales. “Necesitamos de la acción conjunta de los gobiernos y las compañías, trabajando en tándem”, dijo el primer ministro inglés Tony Blair en una reunión de EITI de junio de 2003. “Necesitamos vincular a ‘Publish What You Pay’ con ‘Publish What You Earn’” (Difunda lo que paga /Difunda lo que gana). Pero pretender poner en caja a gobiernos como el de Angola resulta un objetivo ambicioso; existen temores de que los países para los cuales el tema es muy importante sean aquellos más resistentes a la unidad: los pagos corruptos son usados habitualmente como instrumentos de poder político. Los individuos agrupados en PWYP afirman que un enfoque puramente voluntarista (que el EITI y otros defienden) no es lo suficiente fuerte como para hacer cambiar a las compañías.

Pero ni PWYP ni EITI afectan a formas de corrupción como las puertas giratorias y los conflictos de intereses. También está fuera de su alcance establecer hasta qué punto los costos de inversión en, por ejemplo, un campo petrolero (colocado bajo el rubro “costo del petróleo en un contrato de producción compartida”) reflejan el verdadero valor de mercado o contienen subsidios encubiertos que pueden generar sobornos. El juicio a Elf reveló varios ejemplos de sobornos escondidos debajo de costos de inversión inflados. En 2001, Angola acordó los detalles de un “estudio de diagnóstico del petróleo” con el FMI, que reconocía explícitamente este problema y recomendaba precauciones contra “la sobreestimación de costos unitarios de producción, costos operativos y de desarrollo de campos, y la inclusión de costos no autorizados en la cuenta de recuperación de costos”¹².

Cambios como la creación por parte de la compañía petrolera estatal angolana Sonangol de más de 60 joint ventures y subsidiarias con empresas extranjeras de servicios para plataformas petroleras, barcos perforadores y similares, que cubrían la mayoría de las áreas de “costos de inversión”, complican aún más la cuestión. Las empresas petroleras planean invertir 23.000 millones de dólares en Angola durante los próximos cinco años¹³, así esta área se convierte potencialmente en una enorme “caja negra” en la cual sólo los gobiernos y compañías petroleras locales supervisarán a las compañías de servicios petroleros. Es muy probable que se ayuden a esconder flujos de ganancias en este campo.

“Ni EITI ni PYWP afectan al costo del petróleo, sin hablar de entrar a la ‘caja negra’”, dice un funcionario de la petrolera oficial. “No descubrirán nada acerca de sobornos: es una ilusión creerlo. Tampoco entiendo por qué la gente cree que la corrupción es el mayor problema en el manejo de las ganan-

cias. Pienso que es un aspecto lateral, si bien un aspecto lateral importante y desagradable”¹⁴.

PWYP y EITI están al tanto de los desafíos, y de la hostilidad de algunas empresas petroleras a PWYP, con su énfasis en la exigencia de divulgación. “PWYP no descubrirá nada pero es un primer paso importante”, dice Simon Taylor de Global Witness, agregando que las exigencias de PYWP, de cumplirse, terminarán con la hipocresía por la cual se aplican diferentes criterios en el mundo rico y en el pobre, y además reducirá la posibilidad de pagos corruptos¹⁵. “Es cuestión de instalar una práctica global mejor. Estamos en el comienzo de un proceso”.

Las dos campañas tienen momentos significativos: más de 160 ONGs han adherido a PWYP y, en la reunión de EITI de junio de 2003, un grupo de instituciones que representan la sorprendente cifra de 3 billones de dólares en fondos gerenciados apoyó públicamente la iniciativa¹⁶.

El tamaño de las compañías petroleras y la significación estratégica de su producto explican su habilidad para eludir las leyes nacionales, o para cambiarlas a su favor. Ésta es la fuente de mucha de la corrupción. En *The Seven Sisters*, la clásica historia de la industria petrolera publicada por Anthony Sampson en 1975, las empresas “parecen ser parte del Gobierno Mundial (...) financiando naciones enteras, impulsando guerras (...) y permaneciendo como sujetos de sospecha e investigación; su experiencia supranacional ha estado más allá de la capacidad de los gobiernos nacionales”¹⁷. La escala y persistencia de la corrupción política en el petróleo por tantas décadas sugiere que nunca podrá erradicársela, sólo moderarla, en una lucha permanente entre los intereses petroleros por un lado, y los actores políticos en el mundo rico o la sociedad civil y los intereses políticos de los países pobres, por el otro. En términos generales, cuanto más importante sea el sector petrolero para la economía de un país y su fuerza institucional, mayor será su potencial para la corrupción política.

Dentro de las fronteras nacionales, se han desarrollado controles y operaciones, habitualmente a través de procesos democráticos, para limitar la corrupción política. Los problemas suelen aparecer no dentro de los países sino entre ellos, en un terreno global donde firmas multinacionales como las grandes petroleras se aprovechan del hecho de que el aparato de los diferentes sistemas legales nacionales se ajustan poco entre sí. Esto brinda grandes oportunidades para escapes legales. Detener la corrupción política en el negocio del petróleo es parte de un desafío más amplio para fortalecer y coordinar el funcionamiento global.

Notas

¹ Nicholas Shaxson es autor de informes locales de Angola y Gabón para la Economist Intelligence Unit y un colaborador habitual del *Financial Times* (Gran Bretaña) y del *Financial Times Energy* (Gran Bretaña).

- ² BP, *BP Statistical Review of World Energy* (Estudio estadístico de la energía mundial), Londres, BP, 2003.
- ³ Para un buen relato de los problemas, véase Catholic Relief Services, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor* (El fondo del barril: el boom petrolero en África y la pobreza), Baltimore, Catholic Relief Services, 2003.
- ⁴ *Guardian* (Gran Bretaña), 2 de junio de 2001.
- ⁵ Véase Antoine Glaser y Stephen Smith, *Ces messieurs Afrique* (Esos señores África), París, Calmann-Lévy, 1994 y su último libro, *Ces messieurs Afrique 2: Des réseaux aux lobbies* (Esos señores África 2: de las redes a los lobbies), París, Calmann-Lévy, 1997. Foccart murió en 1997.
- ⁶ Le Floch-Prigent confirmó el pedido de Mitterrand durante los procesos.
- ⁷ Entrevista con el autor.
- ⁸ Joly describe algunas de las amenazas e intimidaciones en su nuevo libro, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre?* (¿Es éste el mundo en el que queremos vivir?), (París, Les Arènes, 2003).
- ⁹ David Ignatius, "True Crime: The Scent of French Scandal", *Legal Affairs* (Delitos verdaderos: el aroma francés del escándalo), mayo-junio de 2002.
- ¹⁰ Arnaud Montebourg y Vicent Peillon, *Rapport d'information* (Estudio de la información), 10 de octubre de 2001.
- ¹¹ Véase www.publishwhatyoupay.org.
- ¹² "Terms of Reference: Financial Diagnosis and Monitoring of State Petroleum Reserves" (Términos de referencia: Diagnóstico y monitoreo financiero de las reservas estatales de petróleo), publicado en 2001 en el sitio de prensa estatal www.angola.org.
- ¹³ *Dow Jones Business News*, 18 de junio de 2003.
- ¹⁴ Entrevista con el autor.
- ¹⁵ Entrevista con el autor.
- ¹⁶ "Investors' Statement on Transparency in the Extractives Sector" (Declaración de los inversores sobre la transparencia en las industrias extractivas), organizado por ISIS Asset Management, junio de 2003.
- ¹⁷ Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Made* (Las siete hermanas: Las mayores empresas petroleras y el mundo que construyeron), New York, Viking Press, 1975.

Recuadro 4.2: Las reglas canadienses sobre cabildeo: persisten los vacíos legales

Las reglas canadienses respecto de lobbies suelen citarse como modelo para el resto del mundo, pero después de una serie de escándalos que involucran donaciones políticas y malversación de fondos públicos, el primer ministro Jean Chrétien propuso en junio de 2002 importantes cambios en las leyes federales sobre lobbies, financiamiento político y reglas de ética. Las reformas pretenden incrementar la transparencia de los lobbies, establecer límites a las donaciones políticas y reformar las instituciones que controlan la conducta ética de los ministros de gobierno y de los parlamentarios. Desgraciadamente, los cambios dejan aún grandes vacíos legales¹. En el caso de los lobbies, las reglas sobre información siguen siendo muy limitadas y su débil aplicación es un problema especial.

La regulación de los lobbies –y el aseguramiento de la transparencia– es crítica en la lucha contra la corrupción política pues la línea entre la actividad legítima e ilegítima de los lobbies es delgada. Los lobbies canadienses están dirigidos por la Acta de Registro de Lobbies (LRA) y se rigen por un código de conducta aplicado desde 1997 por disposiciones de la LRA.

En principio, la LRA debía asegurar el registro de todos los lobbistas, pero la ley sólo exige que se registren si están pagados específicamente con el fin de hacer lobby. La ley especifica tres tipos de lobbistas: consultores (contratados habitualmente por corporaciones para que trabajen en proyectos específicos); lobbistas particulares que trabajan para corporaciones y lobbistas particulares que trabajan para organizaciones sin fines de lucro. Con estas definiciones, se deja afuera una gran proporción de lobby corporativo; los empleados pagados de las corporaciones suelen reunir la información requerida para hacer lobby, pero no deben registrarse como lobbistas, mientras que los directivos de las empresas y los ejecutivos retirados (que no siempre son pagados y por lo tanto no necesitan registrarse) se ocupan efectivamente de hacer lobby.

Una cantidad de grupos de interés y los medios han pedido insistentemente a ministros y funcionarios importantes que difundan quiénes hacen lobby ante ellos, dado que esto aseguraría que resulten transparentes todos los intentos llobísticos ante estos detentores de puestos claves. Sin embargo, el gobierno federal se ha rehusado a tomar esta medida y las provincias de Ontario, British Columbia, Nova Scotia y Québec han adoptado legislación sobre lobbies basadas en el débil ejemplo federal.

La LRA requiere a los lobbistas registrados que informen detalles básicos acerca de ellos (o del cliente, en caso de consultores), los departamentos en que hacen lobby, el propósito del lobby y las técnicas usadas. Las recientes enmiendas, adoptadas en junio de 2003, incluyen un significativo agregado: la exigencia de que los lobbistas informen su trabajo pasado con el gobierno. Es un paso adelante dado que echa luz sobre el problema de las “puertas giratorias” a través de las cuales ex funcionarios públicos facturan por su conocimiento y acceso convirtiéndose en lobbistas.

Pero todavía no se exige en Canadá la divulgación de cierta información crucial—cuánto se gasta en una campaña de lobby— a pesar de que es obligatoria en más de 30 estados de USA. Tampoco se pide a los lobbistas que informen de sus trabajos previos con partidos políticos o candidatos.

Sin embargo, la verdadera debilidad del sistema de lobbies de Canadá es la falta de aplicación y de penalidades a las violaciones de la ética. La primera línea de aplicación consiste en el Registrador de Lobbistas y el Consejero de Ética, y ambos carecen de suficientes recursos para auditar la industria del lobby y asegurar el cumplimiento con el Código de Conducta de los Lobbyistas. Más aún, el Consejero de Ética es nombrado y puede ser destituido por el primer ministro, lo que crea un riesgo de parcialidad dado que los fallos del Consejero de Ética pueden afectar al primer ministro y a miembros de su gabinete.

Entre sus otras estipulaciones, la regla 8 del código prohíbe a los lobbistas poner a los funcionarios públicos “en un conflicto de intereses proponiendo, o realizando, cualquier actividad que pueda constituir una influencia impropia” sobre el funcionario. La interpretación de esta regla es crucial para su aplicación. El grupo Democracy Watch, constituido por ciudadanos de Ottawa, ha presentado una cantidad de denuncias sobre lobbistas que quebrantan la regla 8 para conseguir fondos, trabajando para o entregando regalos al primer ministro o a los ministros con quienes hacen lobby. El Consejero de Ética ha rechazado varias de estas denuncias basándose en una interpretación estrecha de la regla, y Democracy Watch llevó sus planteos a la corte².

A pesar de que el gobierno federal se rehúsa a exigir a los lobbistas que informen cuánto gastan, recientes cambios en la ley federal de financiamiento político cerraron varios vacíos legales (pero no todos) respecto de la divulgación de donaciones. El Acta C-34, que enmienda el Acta Electoral de Canadá y que entró en vigencia en enero de 2004, también establece por primera vez límites a las donaciones políticas. En términos de efectos sobre los lobbies, las donaciones de los lobbistas a partidos y candidatos quedarán desde ahora más completamente identificadas.

El Acta C-34, que debería convertirse en ley en diciembre de 2003, es la parte final del proyecto ético del primer ministro Chrétien. De aprobarse por completo, el acta verá el reemplazo del Consejero Ético por tres nuevos controladores éticos. Un nuevo Comisionado Ético con más independencia aplicará las leyes para el gabinete de ministros y para los parlamentarios; un Funcionario Ético controlará a los senadores, y el Registro aplicará el Código de Conducta de los Lobbistas³.

Sin embargo, persisten vacíos legales en el acta: los controladores éticos no serán completamente independientes dado que el gabinete seguirá controlando los nombramientos; no se permitirá a la población presentar denuncias ante los controladores, y se impedirá a las cortes revisar las decisiones de los controladores. Seguirá habiendo una aplicación no independiente de las reglas éticas a los funcionarios civiles federales (y tampoco protección a los denunciantes). Un mejor sistema, que Democracy Watch sigue defendiendo, sería un único controlador ético para ministros, todos los parlamentarios, empleados públicos y lobbistas que sea totalmente independiente, dotado de plenos poderes y totalmente responsable.

Luego de casi 140 años de lograda la nacionalidad, el gobierno federal de Canadá sigue careciendo de medidas claves anticorrupción que aseguren que las donaciones políticas secretas y los lobbistas poderosos no puedan distorsionar el interés público logrando una indebida influencia sobre los políticos. Los cambios de las leyes de lobby, financiamiento político y ética incorporados en 2003 son un paso en la dirección correcta, pero aún queda mucho por hacer.

Duff Conacher (Democracy Watch, Canadá, www.dwatch.ca)

Notas

¹ Para detalles sobre las actas, véase: www.parl.gc.ca/legisinfo/index.asp?Lang=E, y para detalles de las leyes, véase: www.lois.justice.gc.ca/en/index.html.

² En enero de 2003, el Consejero de Ética estableció que un lobbista había violado la regla 8 si hacía algo para “interferir con la decisión, juicio o acción” de un funcionario público de un modo que indicara “apremios incorrectos, por el cual la voluntad del titular del organismo público resultara sobrepasada”.

³ Además, el Acta C-34 impulsa los esfuerzos por aplicar las reglas éticas a todos los miembros de la Casa de los Comunes y senadores. Los intentos anteriores de aplicar esas reglas fracasaron cuando los políticos federales se rehusaron a abolir las leyes que los protegían. En contraste, el gobierno de Québec reaccionó frente a un escándalo ético que involucraba a lobbistas y ministros a principios de 2002 proponiendo medidas aún más duras al final de ese año y estableciendo un nuevo controlador, sólo para lobbistas.

Recuadro 4.3: Seguir el rastro del dinero de Enron

En el otoño de 2001 comenzaron los rumores de que Enron, el gigante texano de la energía, se hallaba en serios problemas financieros. No era sólo que la compañía estaba al borde de declarar la bancarrota, sino que era también culpable de malas prácticas éticas y contables que podían culminar en cargos criminales y en numerosas investigaciones del Congreso norteamericano.

Por supuesto, Enron era más que un escándalo financiero. Era también una bomba política, ampliamente denunciada por los informes del Center for Responsive Politics –Centro por una política responsable– (CRP) con sede en Washington. Poco después de que los problemas de Enron se hicieran públicos, el CRP entregó estadísticas que mostraban que la corporación y sus empleados habían donado casi 6 millones de dólares a los candidatos al Congreso o a presidente, y a los partidos políticos nacionales durante los 13 años anteriores. CRP mostró también que los ex CEO de Enron, Ken Lay y Jeffrey Skilling estaban entre los donantes más generosos de la compañía.

Las amplias conexiones políticas de Enron llevaron a muchos a preguntarse si Washington no habría desviado la vista ante las trasgresiones de la compañía. Una historia que había empezado en la sección economía saltó a la tapa de toda publicación importante de los Estados Unidos y a lo largo del mundo.

CRP rastreó todas las contribuciones políticas a nivel federal y nacional cada día desde 1989. Sacó provecho de un eficiente servicio de información de los Estados Unidos que pone particular énfasis en la información preeleccionaria. Varias veces al año, cada candidato a cargos importantes, tanto como los partidos políticos, debe entregar informes ante la Comisión Federal Electoral (FEC) que detallen sus ingresos y gastos. Se requiere legalmente a los receptores de contribuciones que totalicen más de 200 dólares anuales que den los nombres y domicilios de los donantes. También se le pide al receptor que pregunte al donante ocupación y empleo, y que entregue esa información si se le solicita.

Este detalle es crítico, pues permite al CRP examinar la información sobre contribuciones, bajada desde el sitio web de la FEC, en un intento por identificar donantes políticos y los intereses que representan. Por cada contribución, CRP puede hacer una marca, asignar diferentes códigos que identifican al donante, su empleador, su ocupación y la industria o grupo de interés al que pertenecen. Por ejemplo, una contribución de un empleado de Microsoft tendrá un código único para el donante, otro asignado a todos los empleados de Microsoft, luego otro dado a todos los empleados de compañías de computación, y así sucesivamente.

Como resultado, CRP no sólo puede averiguar con cuánto dinero ha contribuido en total un donante particular, compañía o industria sino también cuánto se ha entregado al partido Demócrata o al Republicano, y a los oficialistas y a la oposición. Toda esta información está gratuitamente disponible en el sitio de CRP, www.opensecrets.org. El mayor público de CRP son los medios, pero las ONGs dedicadas a un vasto abanico de cuestiones también lo siguen de cerca, como lo hacen académicos, al igual que los propios actores políticos, y sus adversarios.

La misión de CRP es que la población esté más al tanto del papel que juega el dinero en quién gana las elecciones, qué intereses tienen una influencia mayor entre los políticos y qué propuestas legislativas tienen más chances de ser aproba-

das. CRP hace la investigación y el análisis que el organismo gubernamental no puede realizar, lo quiera o no.

CRP no dice que el dinero compre votos. Sostiene que los grandes donantes tienen un acceso a los políticos del que carecen los demás. Los donantes usan ese acceso para establecer relaciones con los funcionarios electos, desarrollando influencias a los más altos niveles de poder. Con frecuencia obtienen lo que quieren. Enron fue sólo un ejemplo de una corporación que juega el juego político en su propio beneficio. CRP cree que el conocimiento público de quién financia a quién en las elecciones norteamericanas es el mejor camino posible para asegurarse contra la posibilidad futura de tales abusos.

Larry Noble y Steven Weiss
(Center for Responsive Politics, Estados Unidos)

Recuadro 4.4: Dora Akunyili: ganadora del Premio de Integridad de TI 2003



Dora Akunyili es directora general de la Oficina Nacional de Nigeria para la Administración y Control de Alimentos y Medicamentos. Ha desafiado amenazas de muerte mientras combatía las prácticas corruptas en la manufactura, importación y exportación de medicamentos, cosméticos y productos alimenticios.

Tras ocupar su cargo en abril de 2001, Akunyili —una experta en farmacéutica— se ha ganado el respeto de toda la nación por su persistencia en perseguir a los traficantes ilegales de remedios y en imponer estrictas exigencias a las compañías multinacionales. Ha perseguido a fabricantes e importadores de medicamentos falsificados, considerados como causa principal de las muertes por ataques y enfermedades del corazón en Nigeria.

Akunyili y su equipo han confiscado y destruido medicamentos falsificados por un valor estimado en 16 millones de dólares, salvando así innumerables vidas de nigerianos.

“La corrupción en el sector de la salud equivale al asesinato,” dijo Akunyili. Dedicó su premio a todos aquellos que murieron como resultado de usar medicamentos falsificados.

5 Compra de votos

Una de las manifestaciones más flagrantes de la corrupción política ocurre durante las elecciones, cuando los políticos tratan de sobornar directamente a sus representados. Centrándose respectivamente en América Latina y en Asia, Silke Pfeiffer y Frederic Charles Schaffer muestran que los votos suelen ser comprados por agentes que forjan relaciones de largo plazo con las poblaciones elegidas, con frecuencia en las regiones más pobres. Usando estudios sobre compra de votos en Brasil, Claudio Weber Abramo cuestiona las suposiciones sobre los niveles de soborno en las elecciones tanto locales como nacionales. Leslie Busby analiza un espacio muy diferente de la compra de votos: las instituciones políticas internacionales. En su artículo, da cuenta del uso que hace el gobierno japonés de la ayuda extranjera para el desarrollo para fortalecer sus intereses en la Comisión Internacional de Caza de Ballenas.

Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina

*Silke Pfeiffer*¹

Cuando hablamos de corrupción electoral, nos referimos a los arreglos entre partidos o candidatos y sus donantes, por un lado, o partidos o candidatos y las autoridades electorales por el otro. En el primer caso, las donaciones a las campañas electorales son devueltas o compensadas por favores luego de que el candidato llega al poder. En el segundo, los partidos o candidatos manipulan la elección sobornando a los funcionarios electorales. En el caso de la compra de votos, partidos y candidatos tratan directamente con sus representados; los votantes son sobornados para que se comprometan a un particular comportamiento electoral.

¿Por qué vende la gente sus votos? ¿Están sacrificando sus derechos políticos y deberes democráticos a cambio de beneficios materiales inmediatos, o están emitiendo sus votos con el criterio correcto de las preferencias individuales? ¿Dejan los políticos de lado el principio de llegar al poder por medio de una convincente plataforma electoral cuando compran los votos de la gente, o es una forma legítima de influir la conducta de los votantes antes de la elección? ¿Y cómo puede la compra de votos resultar un negocio rentable cuando el secreto del sufragio debe seguramente garantizar que los votantes tomarán su decisión independientemente de compromisos previos?

En una encuesta de los capítulos nacionales latinoamericanos de Transparency International, muchos consultados señalaron a la compra de votos como

un aspecto rutinario de la corrupción electoral y destacaron la necesidad de comprender mejor el problema. Por ejemplo, en las elecciones municipales de marzo de 2001 en Brasil, al 7 por ciento de los votantes se les ofreció dinero por sus votos². Diferentes estudios en México ubican la frecuencia de la compra de votos entre el 5 y el 26 por ciento³, mientras que una encuesta de Gallup en Argentina descubrió que el 24 por ciento de los entrevistados conocía a alguien que había vendido su voto⁴.

Lo que se compra y se vende

La compra de votos se refiere al momento en que el incentivo es ofrecido por un candidato o un agente del candidato con la clara intención de cosechar el voto del receptor. Se les puede pedir a los votantes que se comprometan a votar a favor o en contra de un candidato particular; pueden también comprometerse a la abstención.

El votante puede terminar no cumpliendo con el compromiso (véase “Compra de votos en Asia Oriental”, página 110). En los casos en que el compromiso de votar de una manera específica se cumple, el votante puede no haberse guiado por el pago. Una cantidad de partidos han desarrollado campañas centradas en disociar la aceptación de la oferta del voto real: en la campaña presidencial mexicana de 2000, los candidatos de la oposición llamaban a los votantes a “tomar el obsequio y votar como se quiera”.

El objeto de la transacción no es siempre dinero en efectivo. Las ofertas incluyen alimentos, ropa, bienes para la casa, remedios, infraestructura, materiales de construcción, insumos agrícolas y la provisión de otros servicios. En la campaña presidencial colombiana de 2002 se negociaron trabajos de corto plazo y contratos públicos⁵. Se les puede garantizar a los votantes acceso a los programas sociales u otros servicios públicos a cambio de su voto; también se les puede llegar a amenazar con quitarles beneficios si no votan como se les “ordena”. Esas amenazas fueron uno de los fundamentos de la estrategia de reelección de Alberto Fujimori en Perú en 2000: los beneficiarios del programa nacional de ayuda alimenticia, Pronaa, fueron presionados para que dieran su voto a Fujimori, asistieran a los actos de campaña y llevaran distintivos que promovían su partido, como una condición tácita para recibir subsidios de alimentos⁶.

Este ejemplo destaca cómo la compra de votos suele ir acompañada de un segundo delito: la malversación de fondos públicos para financiar adquisición de votos. A medida que la compra y venta de votos se enraíza en la cultura política de un país, se estimula al comprador para que busque más recursos con qué incentivar la actividad. En Colombia, alcaldes del departamento de Nariño, al sudeste del país, fueron acusados de usar fondos del Plan Colombia (una iniciativa sostenida por Estados Unidos para terminar con la producción y tráfico de drogas) para financiar sus actividades de compra de votos⁷. En otro ejemplo, los gobernadores del partido oficialista mexicano, el

Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2000 amenazaban a los votantes con que les serían retirados los bonos distribuidos en los estados del sur por medio del programa Progresá, paliativo de la pobreza, si votaban por la oposición en las elecciones presidenciales⁸.

Quién vende y quién compra

Los diferentes objetos de transacción se relacionan con los distintos tipos de relaciones establecidas entre compradores y vendedores. En algunos casos, el intercambio de beneficios o incentivos para un compromiso de voto sucede como una breve transacción inmediatamente antes de la elección. El contacto entre compradores y vendedores está limitado a ese único momento y casi siempre lo que se negocia es dinero o bienes materiales. Resulta bastante efectivo porque alcanza a un alto número de votantes. Sin embargo, sufre de un alto grado de “traición”: votantes que aceptan el incentivo pero que no votan de acuerdo con el pacto.

Ocurre algo diferente cuando la compra de votos sucede en el contexto de relaciones de largo plazo entre los candidatos, sus agentes y la población de una comunidad. En este caso, las relaciones son cultivadas a lo largo de todo el ciclo electoral.

En las comunidades en las que el sistema de servicios públicos es disfuncional o no accesible, los agentes privados –que actúan como intermediarios entre los políticos y el electorado– establecen redes de clientelismo dentro de la comunidad. En Brasil esos agentes se han ganado un sobrenombre distintivo, *cabos eleitorais*. Los “cabos” operan en una red de contactos y favores y son una importante referencia de la comunidad en la medida en que tienen el poder para garantizar el acceso a los servicios públicos y proveer algún otro tipo de ayuda para solucionar problemas. Dado que garantizan el acceso a los servicios estatales, generan confianza, compromiso pero, sobre todo, dependencia. Esto da sus frutos el día de la elección: los compromisos de voto generados en esas condiciones resultan en altas tasas de cumplimiento⁹.

El vínculo entre clientelismo y compra de votos parece indicar que los sectores de bajos ingresos son más proclives a ser abordados por los compradores de votos. Mientras que el 6 por ciento de quienes respondieron a un estudio en la Argentina señalaron que habían recibido algo de un candidato o partido en las elecciones legislativas, este porcentaje se elevaba al 17 por ciento entre los encuestados de bajos ingresos¹⁰. Los estudios mexicanos confirman que los vecindarios de ingresos más bajos son más proclives a quedar sujetos a la compra de votos¹¹. Pero la correlación no siempre se cumple, como sugieren los recientes estudios realizados por Transparencia Brasil (véase recuadro 5.1: “Compra de votos en Brasil; ¿un problema menor de lo que se creía?”)

Recuadro 5.1: Compra de votos en Brasil; ¿un problema menor de lo que se creía?

La compra de votos es una preocupación que aparece periódicamente en los medios brasileños, expresada tanto por políticos como por organizaciones de la sociedad civil. Transparência Brasil quiso comprobar si esta preocupación reflejaba la realidad, emprendiendo estudios luego de las elecciones municipales de 2000 y de las elecciones federales y estatales de 2002 (que incluyen la elección de presidente y de gobernador del estado). Ambos estudios trabajaron con una muestra representativa de 2.000 votantes¹.

En ambas elecciones la concentración de compra de votos se mostró más marcada en las regiones menos desarrolladas (Centro y Noreste) que en las zonas más ricas del país (Sur y Sudeste). Pero su incidencia no alcanzó niveles que corroboraran la perspectiva negativa que suelen proponer los brasileños.

En las elecciones de 2000, el 6 por ciento de los votantes entrevistados informaron de que se les pidió que vendieran sus votos por dinero. En la encuesta de 2002, la pregunta fue reformulada para incluir ofertas de bienes o favores extendidos por la administración pública. A pesar de que la pregunta era más amplia, el porcentaje total de quienes recibieron ofertas de compra de votos en 2002 fue menor, el 3 por ciento.

La caída del 6 al 3 por ciento dos años después no puede interpretarse directamente como una baja en la tendencia a la compra de votos². Se debe más probablemente a la diferente naturaleza de las elecciones. Las elecciones municipales (2002) son más amplias y los votantes tienden a no conocer personalmente a los candidatos.

La nueva legislación adoptada en 1999, que hace más fácil descalificar a los candidatos involucrados en la compra de votos, puede haber jugado cierto papel. En 2000, el sistema de la justicia electoral no estaba totalmente preparado para aplicar la nueva ley. Hacia mayo de 2003, la Suprema Corte Electoral federal había empezado a revisar nueve casos contra gobernadores electos en 2002 y ocho contra legisladores estatales, todos acusados "de conseguir votos ilícitamente" (más que la compra de votos, estos cargos se extienden a la provisión de transporte a los votantes los días de elección y otras prácticas ilegales).

Ambas encuestas indican que hay un malentendido respecto de la compra de votos en Brasil. El nivel educativo de los votantes sólo tiene una moderada influencia en las ofertas por comprar sus votos. Tal vez sorpresivamente, menos votantes con sólo educación primaria o menos fueron sujetos a ofertas que personas con estudios secundarios o mayores. Sin embargo, la edad fue significativa: cuanto más jóvenes eran los votantes, con más frecuencia se les pedía vender su voto.

Otra creencia habitual es que cuanto más pobres sean los votantes, más vulnerables serán a las ofertas. Las encuestas muestran que esto no es cierto. Las ofertas atravesaron todos los niveles de ingreso y, de hecho, fueron menos frecuentes entre los votantes de ingresos más bajos que en aquellos con ingresos más altos. Sin embargo, dado que los pobres constituyen el sector más amplio de la población, se hicieron más ofertas a los pobres que a las personas de clases más adineradas.

También, contrariamente a la creencia habitual, el tamaño y el tipo de ciudad (capital, periferia o interior) parece irrelevante en relación con la frecuencia del fenómeno de compra de votos.

Decir que la compra de votos es un problema menor al que se cree ampliamente no es decir que no sea un problema. Proyectado a la demografía electoral: de 100

millones de votantes (el voto es obligatorio en Brasil) los casos informados sugieren que se ofreció comprarle por dinero su voto a 6 millones de personas en 2000. En 2002, alrededor de 3 millones de personas fueron objeto de ofertas para negociar su voto por dinero, bienes o favores. No son números irrisorios.

Los resultados también indican que las estrategias para combatir las transacciones electorales espurias (como la campaña contra la compra de votos) necesitan dirigirse a todo el espectro de votantes, no sólo a segmentos específicos, a pesar de que la mayor atención debe dedicarse a las regiones más vulnerables.

Claudio Weber Abramo (Transparência Brasil)

Notas

¹ Para mayor información sobre las encuestas véase www.transparencia.org.br. La encuesta de 2000 fue realizada por Ibope a pedido de Transparência Brasil y del Instituto Paulo Montenegro, basada en entrevistas personales dirigidas, del 15 al 20 de marzo de 2001. La encuesta de 2002 fue realizada por Ibope a pedido de Transparência Brasil y la Unión Nacional de Analistas y Técnicos de Finanzas y Control, entrevistas del 14 al 17 de noviembre de 2002. Las entrevistas fueron realizadas en cuatro regiones, con selección de edad e ingresos basada en datos del censo brasileño y la Suprema Corte Electoral. Margen de error: 2,2 puntos y nivel de confianza, 95 por ciento. Auditoría de entrevistas: aprox. 20 por ciento. Las muestras usadas en las encuestas informadas aquí permiten conclusiones sólo respecto de la cuestión primaria. Para poder comprobar hipótesis vinculadas con lo socioeconómico: estratos, cuántos votantes que vendieron votaron realmente por el candidato pagador, u otras similares hubieran necesitado muestras mucho más amplias.

² Transparência Brasil pretende repetir sistemáticamente las encuestas, que proveerán los datos necesarios para identificar tendencias.

Una conclusión que se sigue de la conexión entre clientelismo y compra de votos es que los partidos tradicionalmente involucrados, o identificados, con prácticas clientelísticas son más probables compradores que otros. Los estudios en la Argentina brindan clara evidencia de que no sólo la clase social, sino también el partido –el Partido Justicialista en el caso argentino– está vinculado con la compra de votos¹². En México, donde el 4,4 por ciento de los entrevistados informó haber recibido regalos del opositor Partido de Acción Nacional (PAN) en las elecciones del 2000, el 15,3 por ciento admitió aceptar regalos del gobernante PRI¹³. Lo que resulta interesante es que la efectividad de la estrategia de compra de votos de ambos partidos difirió considerablemente. Los datos recogidos revelan que mientras que menos del 50 por ciento de quienes recibieron incentivos del PRI votaron por su candidato presidencial, la tasa de efectividad entre los votantes comprados por el PAN fue del 82 por ciento¹⁴.

Aplicar el pacto entre compradores y vendedores

El grado de presencia de la compra de votos en una sociedad refleja la capacidad de aplicar y monitorear el pacto establecido entre agentes y votan-

tes. Desde la perspectiva de un candidato, esto determina la relación costo beneficio de su inversión; desde la perspectiva de un votante, determina el riesgo asociado con el no cumplimiento.

Candidatos y agentes hacen uso de un abanico de estrategias para aplicar el pacto con los votantes. Frecuentemente, los votantes temen represalias si no aceptan el incentivo o no votan como se les instruyó. En los casos en que el pago llega después del voto, el riesgo del no cumplimiento es que el votante no recibirá el pago. En la Argentina, Uruguay y Panamá, los propios partidos se ocupan de los sufragios. He aquí una estrategia frecuente, tal como se la describe en un operativo partidario en la provincia argentina de Misiones: “Darles comida y bebida a los votantes, manteniéndolos durante la noche en su casa y luego deslizar las boletas ‘directamente a sus bolsillos’ como si hubieran sido tomadas en el cuarto oscuro”¹⁵.

Otra estrategia efectiva de compra de votos es el “carrousel”. El comprador entrega al votante una boleta premarcada y ofrece dinero por la entrega de una en blanco. El votante deposita la boleta marcada y regresa la limpia que le entregaron los funcionarios electorales. Entonces el comprador le entrega al votante el dinero o bienes prometidos ¹⁶. En varios países, los operadores de los partidos ofrecen transporte en ómnibus desde las áreas alejadas hasta el lugar de voto, una estrategia que se ha ganado en México su propio nombre, “acarreo”. Aunque no sea un acto de compra real, el servicio refuerza el pacto entre comprador y vendedor.

Pero, una vez más, estas estrategias sólo pueden ser efectivas si los candidatos tienen algún modo de monitorear el resultado. Se pueden llegar a usar sofisticados métodos para impedir que los votantes emitan secretamente su voto, por ejemplo forzándolos a informar cómo votaron o a ensobrar la boleta de un modo distinto.

Un producto secundario de los resultados de contar y declarar los votos en pequeñas áreas de escrutinio –lo que incrementa la transparencia en el proceso de conteo– es que también exige al comprador una información más adecuada de la población elegida. En los casos en que no es posible la observación directa de la elección de un votante, los militantes pueden observar otras acciones y conductas de las cuales deducir la elección del votante. “Sabemos quién está con nosotros y quién no”, dijo un militante del peronismo en Argentina¹⁷. En este contexto, la noción de voto secreto se vuelve relativa, y lo mismo ocurre con la capacidad del votante para separar la oferta del voto real.

La rendición de cuentas: dónde trazar la línea

Si es cierto que la compra de votos compromete el secreto y la libertad del sufragio, afecta necesariamente las bases de la responsabilidad y la democracia. Esto nos regresa a las preguntas planteadas antes. ¿Se puede trazar una clara línea divisoria entre la compra de votos –una ofensa criminal en la ma-

yoría de las jurisdicciones– y otras formas legítimas de influir y manipular el voto durante la campaña electoral? ¿O se trata de áreas donde la distinción está borrada?

En realidad, estamos acostumbrados a la propaganda electoral que juega con promesas atractivas, que suele estar dirigida a sectores sociales particulares, lo que socava su pretensión de ser programas políticos colectivos. También estamos habituados a campañas partidarias en las que se reparte gratuitamente comida y bebida¹⁸. Sin embargo, si miramos el problema más de cerca, hay criterios que pueden ayudarnos a colocar en un continuo las acciones y conductas particulares, con la compra de votos en un extremo y el uso del voto como instrumento fundamental para el control democrático en el otro¹⁹.

La manipulación de votos siempre acarrea un elemento que privatiza y personaliza la relación entre los políticos y el electorado: las campañas electorales se dirigen a grupos particulares de interés. Sin embargo, la compra de votos lleva a esta privatización a un extremo. Cae en una relación bilateral entre un comprador y un vendedor de votos siendo el tributo por el voto pagado la mayoría de las veces antes de la elección. Aunque esto no necesariamente evita que el votante mantenga expectativas respecto del político tras la elección, la aceptación de la oferta puede muy bien influir la percepción del interesado sobre su mandato. Visto desde esta perspectiva, es irrelevante si el voto se emite de acuerdo con lo pactado. En esto, la compra de votos difiere de las promesas electorales que generan expectativas legítimas y pueden razonablemente convertirse en la base con la cual monitorear al candidato una vez que está en el poder.

Lo que se ofrece por el voto en esta relación bilateral es dinero u otros insumos, no una plataforma política de la que el candidato debe hacerse responsable tras ser electo. Y, finalmente, aunque el voto se convierta en un instrumento efectivo sólo a través de su fuerza colectiva, una relación bilateral entre un comprador y un vendedor de votos implica un fuerte desequilibrio de poder, especialmente en los casos en que el voto es vendido como resultado de una coacción.

En suma, cuanto más personalizado, de corto plazo, material y opresivo sea el intercambio entre político y votante, más claramente podemos hablar de ofensa criminal en la compra de votos, y más claras son las implicancias negativas para la responsabilidad.

Esfuerzos de reforma

Dadas estas implicancias negativas, ¿qué puede hacerse para terminar con la compra de votos? Las reformas han tendido a centrarse en ampliar el conocimiento y cambiar las actitudes del votante, por un lado, y en reformar el marco regulatorio e institucional de las elecciones para disminuir los incentivos de los candidatos a comprar votos, por el otro. Esto último comienza obviamente con la criminalización de la compra de votos aplicando las prin-

cipales leyes. La ley necesita establecer una clara definición del delito y proveer las sanciones adecuadas. Dos modificaciones introducidas en la legislación brasileña sobre compra de votos en 1999 la hicieron más efectiva: la nueva ley descalifica a los candidatos que intentan comprar votos y exime de sanciones a quienes los venden como un modo de estimular a los votantes a denunciar a los candidatos compradores de votos²⁰.

Además de las leyes específicas sobre compra de votos, el marco general normativo respecto de las elecciones y el financiamiento político puede ayudar a generar un ambiente hostil a la compra de votos, siempre que se apliquen las leyes. Altos niveles de divulgación establecidos por reglas de financiamiento de campañas aumentan los incentivos para que los candidatos canalicen sus gastos hacia áreas legítimas. La capacidad para aplicar y monitorear el compromiso hecho por los votantes puede variar con los resguardos a los secretos del sufragio previstos bajo el sistema electoral. También procedimientos de conteo centralizados (con un máximo y un mínimo de votantes en las oficinas de escrutinio) puede limitar la posibilidad de monitorear resultados electorales, mientras que el sistema de listas partidarias despersonaliza las campañas electorales ²¹. Las boletas partidarias realizadas por entidades públicas con financiamiento público, con cuidadoso control sobre su distribución y con todos los candidatos por cargo listados simultáneamente, ayuda a asegurar un voto libre y secreto. El análisis sistemático de estas medidas permanece como un desafío y una necesidad. El estudio del caso de Tailandia que sigue, para citar un ejemplo, no pinta un cuadro muy alentador (véase “Compra de votos en Asia Oriental”, página 110).

Otro caso digno de estudio es México, donde las tradicionales actividades de compra de votos del PRI perdieron su efectividad en las elecciones de 2000. Una lectura de esto es que siete décadas de gobierno autoritario y dudosas prácticas electorales han desacreditado al partido y, en consecuencia, las prácticas de compras de votos tienen el efecto de repeler a los votantes. Falta un veredicto sobre si esto fue producto del consejo de los partidos opositores de “tomar el regalo, pero votar como se quiera”, o indicativo de un cambio positivo en las actitudes de los votantes. De todos modos, lo que los resultados parecen expresar es que hubo un cambio en la cultura política con implicancias en lo que los votantes perciben y vinculan con la compra de votos ²². La reciente experiencia mexicana sirve también para recordarnos los factores que motivan y determinan la compra de votos. Aunque sea útil un enfoque estrecho para terminar con la compra de votos, por ejemplo por medio de reformas regulatorias e institucionales, también deben tomarse en cuenta los problemas subyacentes, como la pobreza, el clientelismo y la alienación del votante.

Notas

¹ Silke Pfeiffer es directora regional de Transparency International para América Latina.

- ² Bruno Wilhelm Speck y Claudio Weber Abramo, "Transparência Brasil/Ibope Survey _Summary Report", www.transparencia.org.br, 2001.
- ³ Wayne Cornelius y Luis Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics" (Voto movilizado en las elecciones 2000: la cambiante eficacia de la compra de votos y la coacción en la política electoral mexicana) en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson, *Mexico's Pivotal Democratic Election* (Palo Alto, Stanford University Press, en prensa).
- ⁴ Gallup Argentina, "Informe", www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/pdf/arg_report.pdf.
- ⁵ El Mercado del voto, *votebien.com*, 25 de enero de 2002, disponible en www.terra.com.co/elecciones_2002/cubrimiento_especial/financiacion/25-01-2002/nota47324.html. Los datos empíricos existentes de compra de votos siguen siendo limitados en calidad y cantidad. La variación en los resultados puede vincularse con los diferentes enfoques metodológicos, amplitud de análisis y objetivos de los distintos estudios.
- ⁶ Asociación Civil Transparencia, "Una historia que no debe repetirse", www.transparencia.org.pe/publicaciones/2000.
- ⁷ El mercado del voto, *vote bien.com*.
- ⁸ Cornelius y Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections".
- ⁹ Bruno Wilhelm Speck, "Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien", *Tópicos-Deutsch-Brasilianische Hefte*, 42, Jahrgang, Heft 4 2002 1 2003.
- ¹⁰ Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan C. Stokes, "Clientelism and Democracy Evidence from Argentina" (Pruebas de clientelismo y democracia en la Argentina) presentado en "Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes Conference" (Conferencia sobre partidos políticos y organización legislativa en regímenes presidencialistas y parlamentarios), Yale University, 2002.
- ¹¹ Cornelius y Estrada sugieren que el perfil del votante más proclive a ser objeto de compra de votos es mayor de 50, hombre, de educación media, bajos ingresos y urbano.
- ¹² Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- ¹³ Este alto porcentaje puede también atribuirse al hecho de que, en general, el partido gobernante tiene mayor acceso que la oposición a los recursos que pueden usarse para incentivar a los votantes en una cierta dirección.
- ¹⁴ Cornelius y Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections".
- ¹⁵ Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- ¹⁶ Esta práctica ha quedado bien documentada por ejemplo durante las elecciones armenias de 2003 (Véase OSCE/ODIHR Election Observation Mission, "Statement of Preliminary Findings and Conclusions Yerevan: February 2003" – "Constataciones preliminares y conclusiones, Yereván: febrero 2003") y las elecciones mexicanas de 2000 (véase el *Christian Science Monitor*, editado en EE.UU., del 26 de junio de 2000).
- ¹⁷ Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- ¹⁸ Durante las elecciones presidenciales peruanas de 2001, el jefe de la misión de observación electoral de la OEA consideró que el regalo de remeras, calendarios, herramientas y alimentos no debía juzgarse negativamente o ser considerado como actos de compra de votos. Véase www.peru.com/noticias/Autonoticias/DetalleNoticia4170.asp.
- ¹⁹ Speck, "Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien".
- ²⁰ Bruno Wilhelm Speck, "A compra de votos –uma aproximação empírica", *Opinião Pública. Revista do CESOP*, Campinas, vol. 9, Nº 1, 2003.
- ²¹ Frederic Charles Schaffer, "What is Vote Buying?" (¿Qué es la compra de votos?), presentado en "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying" (Comerciar con derechos políticos: las políticas comparativas de compra de votos), International Conference, MIT, Cambridge, 2002.
- ²² *Ibid.*

Compra de votos en Asia Oriental

*Frederic Charles Schaffer*¹

Abunda la compra de votos en Asia Oriental, desde la cuasi democracia camboyana a la establecida democracia japonesa. Este artículo se centra en tres países, Taiwán, Tailandia y las Filipinas, donde los datos sobre compra de votos son inusualmente ricos.

Unas pocas estadísticas: en Filipinas, a un estimado de 3 millones de personas a lo largo de toda la nación se les ofreció alguna forma de pago en las elecciones para *barangay* (nivel de comunidad) de 2002, alrededor del 7 por ciento de los adultos en edad de votar². En Tailandia, el 30 por ciento de los jefes de familia encuestados en una muestra nacional dijo que se les había ofrecido dinero durante la elección general de 1996³. En la tercera ciudad más grande de Taiwán, Taichung, y sus zonas aledañas, el 27 por ciento de una muestra aleatoria de votantes elegidos informó en 1999 haber aceptado dinero en las campañas electorales previas⁴. Aunque estos números –todos derivados de encuestas masivas– deben ser considerados con cuidado, brindan un estimado conservador, si bien aproximado, de cuán difundida ha estado la práctica en los últimos años⁵.

La cantidad de dinero ofrecida a los votantes varía enormemente, dependiendo de la competitividad de la elección y los niveles locales de prosperidad. En la parte más baja, votantes de un vecindario pobre de Manila recibieron sólo 30 pesos (60 centavos de dólar) durante una elección relativamente no competitiva de *barangay* en 2002. En contraste, votantes de clase media en el condado taiwanés de Hualien recibieron más de 2.000 dólares taiwaneses (60 dólares) en una muy disputada elección magisterial. En Tailandia, la oferta promedio por jefe de familia en la elección general de 1996 fue de 678 baht (27 dólares), aunque era probable que los residentes de Bangkok recibieran el doble de los pobladores rurales⁶.

La suma total gastada por los candidatos en comprar votos puede ser alta. Un candidato al congreso en la región de Luzón al sur de Filipinas admitió haber entregado 4 millones de pesos (160.000 dólares) a los votantes en la víspera de la elección de 1992⁷. Los fiscales del ministerio de Justicia taiwanés reconocen que un típico candidato legislativo de un área urbana reparte más de 100 millones de dólares taiwaneses (alrededor de 3 millones de dólares)⁸. El Instituto Nakhon Ratchisma Rajabhat que monitorea el fraude de encuestas en Tailandia, estima que los candidatos entregaron un total de 20 millones de baht (460 millones de dólares) a los votantes en las elecciones legislativas de 2001⁹.

En los tres países, la compra de votos tiene causas institucionales. La debilidad de los partidos en Filipinas, la existencia de distritos de múltiples miembros en Taiwán y, hasta hace muy poco, Tailandia funcionaba con sistemas electorales centrados en el candidato de cada provincia. Como resultado, los candidatos (y sus facciones o partidos de sustento) tienen grandes incentivos para construir redes personalizadas de apoyo. Los actores claves en la cons-

trucción de estas redes son los “accionistas de votos”, conocidos como *tiau-a-ka* (pilares) en Taiwán, *huakhanaen* (jefes de voto) en Tailandia y líderes en Filipinas. Las tradiciones de benevolencia y entrega de regalos hace de la distribución de dinero y bienes el método preferido para construir redes personales. Por lo tanto, la compra de votos suele ser menos un contrato explícito (como la palabra “compra” puede inducir erróneamente) que una forma de entregar regalos destinados a mostrar la compasión, buena voluntad o respeto de un candidato.

Aun cuando la compra de votos pueda estar condicionada culturalmente, de ninguna manera las ofertas de dinero o bienes garantizan que los votantes emitirán su sufragio como esperan los candidatos o sus agentes. Datos de encuestas en las Filipinas muestran que entre los pobres –que tienden a ser el objetivo de la compra de votos– las ofertas materiales influyeron en el voto de sólo un 30 por ciento de quienes los aceptaron en las elecciones de 2001 ¹⁰. Usando un método más afinado, el académico Chin-Shou Wang comparó los números de votos conseguidos por los candidatos del Kuomintang (KMT) en una ciudad taiwanesa con el número de votantes que recibieron dinero de los agentes del KMT, a los que pudo determinar por el acceso a las listas de nombres usadas por los propios agentes ¹¹. Descubrió que al menos el 45 por ciento de las personas que recibieron dinero no votaron por los candidatos del KMT en las elecciones de 1993.

Cualquiera sea la influencia del dinero y los bienes en las opciones electorales de los votantes, la compra de votos tiene ramificaciones que se extienden más allá de las urnas. Para dar sólo un ejemplo, los candidatos que compran votos suelen estar financiados por los sindicatos de la droga, los dueños del negocio de las apuestas y las mafias fuertemente armadas quienes se sienten a gusto recibiendo fondos a cambio de protección e influencia. Así, la compra de votos refuerza al crimen organizado¹².

Los esfuerzos de reforma han tenido un éxito limitado

Los reformistas de los tres países han intentado combatir la compra de votos. Los esfuerzos para moderar la demanda generalmente se ocupan de la educación del votante. El gobierno taiwanés lanzó una inmensa campaña publicitaria en ocasión de las elecciones de 2001; incluso se enviaba a los escolares con información a casa para que pudieran así educar a sus padres. En Filipinas, las campañas de educación públicas quedaron a cargo de grupos de la sociedad civil como el Movimiento Nacional de Ciudadanos por Elecciones Libres. En Tailandia, una red de organizaciones de control electoral preparó foros educativos previos a las elecciones de 2000.

Evidencia dispersa sugiere que esos esfuerzos educativos no han sido muy efectivos. Una encuesta de 56 votantes pobres en Filipinas descubrió que sólo uno de cada cuatro tomaba en cuenta los consejos al decidir si aceptaba dinero¹³. Tras entrevistar a alrededor de 1.700 asistentes a cinco foros educativos en

la provincia tailandesa de Chang Mai, los evaluadores descubrieron que “hubo un leve incremento después del foro en el número de participantes que creían que estaba mal vender sus votos y no votar por el comprador”¹⁴.

Los esfuerzos por moderar la compra eligen como objetivo la conducta de los candidatos y sus agentes. En Taiwán, los fiscales investigaron miles de presuntas compras de votos en los 1990. Sin embargo, pocas investigaciones terminaron en condenas, a menudo por causa de las interferencias políticas. De mayor impacto fue la derrota del candidato presidencial del KMT en la elección de 2000 a manos de Chen Shui-bian, el líder del Partido Demócrata Progresista (DPP) que alcanzó el poder en parte por su prédica por eliminar la corrupción política. Según muchos testimonios, las primeras elecciones pos KMT, realizadas en 2001, fueron testigos de una reducción en la compra de votos, en parte a causa de la estruendosa campaña anticompra de votos de la nueva administración del DPP y en parte a causa de que la maquinaria de compra de votos del KMT quebró en muchas zonas. Sin embargo, muchos candidatos del KMT –y del DPP– siguieron encontrando posible y ventajoso embarcarse en la compra de votos.

La constitución tailandesa de 1997 contiene un conjunto abarcativo de reformas. Entre sus disposiciones estaban: estricto control de las finanzas de campaña; la centralización del conteo de votos a nivel distrital; la introducción de un sistema de lista de partido para incentivar a los votantes a elegir sus miembros del Parlamento basándose en las plataformas partidarias más que en vínculos personales; impedir que los miembros electores del Parlamento se conviertan en ministros (negándoles así acceso a los fondos ministeriales); un paso de distritos electorales de múltiples miembros a otros de miembro único, lo que pretende secar la fuente de segundos y terceros votos “extras” sujetos a compra; la introducción del voto obligatorio para expandir el electorado y así hacer que la compra de votos resulte prohibitivamente cara, y la creación de un nuevo organismo independiente para administrar las elecciones y descalificar a los candidatos que quebranten la ley.

Esta panoplia de medidas alcanzó un éxito apenas limitado en las elecciones posreforma de 2000 y 2001. En la opinión de un observador, “no desapareció en absoluto la compra de votos y candidatos y partidos exhibieron una impresionante flexibilidad para adaptar su compra de votos al nuevo contexto electoral”¹⁵. Para escapar de la investigación y el castigo, algunos agentes electorales se enfocaron sólo en sus parientes y amigos próximos. Otros comenzaron a valerse más intensivamente de una estrategia ya presente a principio de los 1990, la de la compra “indirecta” de votos, contratando a personas para que trabajaran como solicitadores de votos para ganarse su aceptación. Los agentes también pagaban sobrepagos por el grano a los granjeros, distribuían donaciones en funerales falsos y otorgaban “salarios” a votantes que se unían a sus partidos políticos.

Reflexionando en el sentido general de estos ajustes posreforma, dos académicos concluyeron que “la compra de votos siguió vigente a pesar de que las nuevas leyes la obligaron a ser más discreta”¹⁶. También digno de mención

es que se piensa que la cifra pagada a los votantes individuales debe haber sido mayor en las elecciones de 2000 y 2001 que en las pasadas. Este aumento en el pago puede explicar parcialmente por qué, según se estima, la circulación de dinero generado en la elección general de 2001 fue un 25 por ciento mayor que en la última elección previa a la reforma de 1996¹⁷.

Notas

- ¹ Frederic Charles Schaffer es miembro de la Escuela de Ciencias Sociales del Institute for Advanced Study, Princeton, Estados Unidos, e investigador asociado en el Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.
- ² Social Weather Stations, "National Survey" (Encuesta nacional), Quezon City, Filipinas, 2002
- ³ Phongpaichit Pasuk, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong y Chris Baker, "Corruption in the Public Sector in Thailand: Perception and Experience of Household" (Corrupción en el sector público de Tailandia: percepción y experiencia de los hogares), *Political Economy Center*, Bangkok, Chulalongkorn University, 2000.
- ⁴ Kuen-Shan Cheng, Ye Li Wang y Yun-Tsai Chen, "Analysis of the Causes of Vote Buying, and the Study of How to Prevent It" (Análisis de las causas de la compra de votos y el modo de prevenirla), Taipei, Ministerio de justicia, 2000 (en chino).
- ⁵ La encuesta de Filipinas, conducida por Social Weather Stations del 24 de agosto al 8 de septiembre de 2002, reunió datos por medio de entrevistas cara a cara con 1.200 encuestados a lo largo de la nación, eligiéndose usar muestras de múltiple etapa con un margen de error de un 3 por ciento. La encuesta de Tailandia fue conducida por ABAC-KSC Internet Poll Research Centre en octubre-diciembre de 1999; 4.013 entrevistas cara a cara con jefes de familia a lo largo del país, eligiéndose muestras de grupos de múltiple etapa. La encuesta de Taiwán fue encargada por el ministerio de Justicia, 1.168 entrevistados elegidos al azar y preguntados por teléfono en septiembre de 1999.
- ⁶ Pasuk *et al.*, "Corruption in the Public Sector in Thailand".
- ⁷ *Philippine Daily Inquirer* (Filipinas), 8-9 de mayo de 1992.
- ⁸ Entrevista del autor en el Departamento de Asuntos Fiscales, Ministerio de Justicia, 12 de agosto de 2003.
- ⁹ *Newsweek* (USA), 15 de enero de 2001.
- ¹⁰ Frederic Charles Schaffer, "Disciplinary Reactions: Alienation and the Reform of Vote Buying in the Philippines" (Reacciones disciplinarias: alienación y la reforma de la compra de votos en Filipinas), preparado para la conferencia, "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying" (Comerciar derechos políticos: la política comparativa de la compra de votos), MIT 2002. La cifra citada fue calculada de una encuesta realizada por Pulse Asia en junio de 2001, con entrevistas cara a cara con 1.200 adultos de todo el país usando muestras de probabilidad multietapa con un 3 por ciento de margen de error.
- ¹¹ Chin-Shou Wang, "The Dilemmas of Clientelism: Electoral Mobilization of Clientelism in Taiwan 1993" (Los dilemas del clientelismo: movilización electoral del clientelismo en Taiwán 1993), *Carolina Papers: Democracy and Human Rights*, N° 1, 2002, University of North Carolina Center for International Studies.
- ¹² Véase Yung-mao Chao, *Change and Characteristics of Taiwan's Local Politics* (Cambios y características de la política local de Taiwán), Taipei, Hanlu, 1997 [en chino]; Patrick O. Patiño, "The Color of Money: Elections and Big Business" (El color del dinero: elecciones y grandes negocios), *Conjuncture* (Filipinas, Institute for Popular Democracy, 1998); James Ockey, "The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy" (El surgimiento del poder local en Tailandia: delito provincial, elecciones y burocracia), en: *Money and Power in Provincial Thailand* (Dinero y poder en las provincias tailandesas), editado por Ruth McVey (Honolulu, University of Hawaii Press, 2000); y *Philippine Star* (Filipinas), 26 de junio de 2003.

- ¹³ Schaffer, "Disciplinary Reactions".
- ¹⁴ Laura Thornton, "Combating Corruption at the Grassroots: The Thailand Experience, 1999-2000" (Combatiendo las raíces de la corrupción, la experiencia tailandesa, 1999-2000), *National Democratic Institute for International Affairs*, 2000.
- ¹⁵ Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand" (El mercado de votos en Tailandia) conferencia, MIT, 2002.
- ¹⁶ Aurel Croissant y Jörn Dosch, "Parliamentary Elections in Thailand, March 2000 and January 2001" (Elecciones parlamentarias en Tailandia, marzo 2000 y enero 2001), *Electoral Studies*, 22, 2003.
- ¹⁷ The Farmers Research Center, "2001 General Election Likely to Generate over Bt 25 billion Cash Flow" (Es probable que la elección general de 2001 genere un flujo de efectivo de más de 25.000 millones Bt), 28 de diciembre de 2000.

Recuadro 5.2: Compra de votos en la Comisión Ballenera Internacional

El gobierno japonés ha sido acusado por años de utilizar la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) con el fin de reclutar miembros de los países en desarrollo para la Comisión Ballenera Internacional (CBI) en apoyo a sus intereses. La atención se ha fijado particularmente en la ayuda para la garantía de pesca y la cooperación técnica provista por la Agencia Japonesa de Pesca.

En los últimos años, el número de países en desarrollo que se han unido a la CBI y apoyado sistemáticamente la posición de Japón se han incrementado a 16¹. Entre ellos están seis islas del Caribe oriental, cuyos votos en la CBI muestran una sorprendente correlación entre los votos en apoyo a los intereses japoneses y el flujo de ayuda de las pesqueras japonesas². Con este apoyo, Japón puede bloquear la adopción por mayoría de tres cuartos de cualquier medida que no le guste y está cerca de alcanzar una mayoría simple (51 por ciento) con lo cual revisar las reglas de procedimiento de la CBI, y poder incorporar el voto secreto en la votación de cualquier tema —la votación es ahora pasando lista— hace así más difícil lograr que los gobiernos individuales se hagan responsables de sus posiciones.

Los gastos de 33.000 dólares anuales para los países en desarrollo para ser miembro de la CBI fueron reducidos en 2003 a 17.000 todavía más que la mayoría de esos estados paga como contribuciones a la ONU y sus organismos. Esa cuota sustancial sigue siendo pagada regularmente lo que, cuando se las analiza en relación con las posiciones de esos países en apoyo a la industria ballenera del Japón, genera preguntas acerca de las verdaderas motivaciones.

Existe clara evidencia de que Japón se ha valido de promesas de ayuda y de la amenaza de cortarla para construir un bloque de votación que de otra manera no podría existir. En julio de 2002, el ministro de medio ambiente, planificación, agricultura y pesca de Dominica, Atherton Martin, renunció en protesta por el voto de su país en contra de una propuesta de santuario para la ballena del Pacífico Sur, pues el voto negativo contravenía una decisión de gabinete de que Dominica debía abstenerse. Luego se supo que funcionarios japoneses habían visitado la isla y amenazado con cortar la ayuda si Dominica no se oponía a la propuesta³.

A pesar de que los funcionarios japoneses y sus colegas de los países receptores generalmente niegan la compra de votos, las informaciones en los medios apoyan las sospechas. El ex viceministro japonés de agricultura, forestación y pesca,

Hiraoki Kameya, dijo en junio de 1999 que era “esencial aumentar el número de naciones que apoyan a Japón... (y por lo tanto) necesario unir la ODA con la promoción del ingreso a la CBI”⁴. El primer ministro de Antigua, Lester Bird, fue incluso más directo: “No hago cuestiones... si podemos apoyar a los japoneses y el *quid pro quo* es que van a darnos alguna ayuda... es la explicación de por qué actuamos así”⁵.

Desde su comienzo, la ayuda japonesa otorgada a los miembros de la CBI del Caribe oriental ha totalizado 190 millones de dólares sólo en el sector pesquero, representando más del 96 por ciento de la ayuda total otorgada por Japón a cada uno de los seis pequeñas islas-estados; como resultado, se han construido o prometido construir alrededor de 22 complejos pesqueros. Este programa de ayuda fue analizado por el economista Bernard Petitjean Roget en 2002. Notando que la industria pesquera en esos países llega al 1 o 2 por ciento del PBI, comenta que con tan importantes contribuciones deberían esperarse progresos tangibles en el sector pesquero, pero no encuentra evidencia “para sugerir que este paquete de ayuda esté dando ninguna clase de resultados convincentes en ese sector económico”⁶.

También considera que los presupuestos de construcción de algunos de los complejos eran mayores de lo que podría justificarse con las ayudas reales, generando dudas respecto del destino final de los excesos de fondos. Más aún, los complejos suelen estar ubicados en los distritos de influyentes políticos. En Dominica, el ex ministro Altherton Martin informó que “hay aquí un patrón de ayuda... para los proyectos que se consideran, que dependen de la ubicación del distrito del primer ministro y no de acuerdo a ninguna planificación razonable para el desarrollo del sector pesquero”⁷.

Aunque es un tema difícil para la CBI, aprobó en 2001 una resolución propuesta por Nueva Zelanda que apoyaba “la completa independencia de países soberanos que deciden su propia política y participan libremente de la CBI (y otros foros internacionales) sin interferencias ni presiones indebidas de otros países soberanos”⁸.

La solución real llegará desde dentro de los países involucrados. En Japón, ONGs y otros organismos están examinando cada vez más de cerca el sistema de la ODA; sería urgente una investigación independiente de su utilización para apoyar lo que Bernard Petitjean Roget llama “la corrupción institucionalizada”.

Leslie Busby (Third Millenium Foundation, Italia)

Notas

¹ En julio de 2003 esos países son: Antigua y Barbuda, Belice, Benín, Commonwealth de Dominica, Gabón, Grenada, República de Guinea, Marruecos, Mongolia, Nicaragua, Palau, Panamá, St. Kitts y Nevis, St. Lucía, St. Vincent y las Grenadinas, Islas Solomón. Cabo Verde y Costa de Marfil estaban presentes como observadores.

² Cifras de ayuda compiladas por el ministerio japonés de relaciones exteriores. Véase “Briefing on Japan's Vote Buying Strategy in the International Whaling Commission” (Resumen de la compra de votos de Japón en la Comisión Internacional de Caza de Ballenas), *Third Millenium Foundation*, Paciano, Italia, mayo de 2002, disponible en www.3mf.org.

³ Un relato completo de este episodio y un análisis del tema y de lo que representa para Dominica, puede hallarse en Atherton Martin, “Statement on CBI 2001”, publicado como una de las series de trabajos de discusión por la Dominica Academy of Arts and Sciences. Véase www.da-academy.org/whaling.html.

- ⁴ Suisan Keizai Shimbun, 24 de junio de 1999 (traducción), discurso al club de la prensa del ministro japonés de agricultura, forestación y pesca.
- ⁵ Entrevista con *CANA News Service*, 14 de julio de 2001.
- ⁶ Bernard Petitjean Roget, "Socio-Economic and Political Aspects of the Aid provided by Japan to the Fishing Industry in the Small Independent Islands in the East Caribbean" (Aspectos socioeconómicos y políticos de la ayuda dispensada por Japón a la industria pesquera de pequeñas islas independientes del Caribe Oriental), octubre 2002. Publicado por la Eastern Caribbean Coalition for Enviromental Awarennes, Martinique and the Swiss Coalition for the Protection of the Whales, Wadewell, Suiza. El informe completo se halla en los sitios de ambas organizaciones www.eccea.org y www.asms-swiss.org.
- ⁷ Martin, "Statement on IWC 2001".
- ⁸ Esta resolución sobre "Transparencia dentro de la OWC" fue prevista en la "Declaración de Principios de Leyes Internacionales Respecto de las Relaciones Amistosas y Cooperación entre Estados según el Acuerdo de Naciones Unidas".

6 Barreras legales: inmunidad, extradición y repatriación de las riquezas robadas

Hay numerosos obstáculos legales para llevar a los políticos corruptos ante la justicia y para que sus legítimos dueños recuperen la riqueza robada. Veronique Pujas establece los instrumentos de inmunidad y extradición, y Transparency International brinda un cuadro que refleja los recientes planteos legales sobre inmunidad en una cantidad de países, no todos para mejor. Tim Daniel analiza las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que ofrece alguna posibilidad de reforzar la cooperación jurídica internacional.

Material de recientes casos aclara lo que está en juego: José Ugaz reflexiona acerca de la campaña para extraditar al ex presidente peruano Alberto Fujimori; Gerardo Colombo resume las reformas legales que extendieron la inmunidad legal en Italia, mientras Donatella della Porta reflexiona sobre el modo en que los conflictos de interés amenazan la libertad de los medios en el país, y Jeremy Carver analiza los esfuerzos por regresar al pueblo de Pakistán los importantes fondos estatales presuntamente robados por Benazir Bhutto mientras se desempeñaba como primer ministro.

Inmunidad y extradición: obstáculos a la justicia

*Veronique Pujas*¹

La lucha judicial contra la corrupción política enfrenta muchos obstáculos, particularmente la inmunidad legal de la que gozan muchos políticos y la dificultad para procesar a individuos que han abandonado su país para escapar de la justicia.

Inmunidad y extradición son dos dimensiones de un problema más profundo: una de las principales debilidades de las estructuras legales e institucionales creadas para luchar contra la corrupción es la ausencia de control y mecanismos de rendición de cuentas de los políticos y funcionarios civiles con el más alto nivel de poder de decisión tanto en los gobiernos nacionales como en las organizaciones intergubernamentales. Esta falta de responsabilidad está exacerbada por la brecha creciente en la protección legal entre los ciudadanos normales, cuyos derechos y libertades están cada vez más afectados por los nuevos instrumentos legales de las convenciones para luchar contra los crímenes transnacionales, y las elites dirigentes que quedan fuera de toda jurisdicción.

La inmunidad y sus límites

El primero de estos obstáculos a la justicia, la inmunidad, resulta de un principio histórico: que aquellos a cargo de los asuntos públicos deben tener protección legal. Generalmente se otorga inmunidad a los políticos por las acciones que realizan y los discursos que pronuncian en el cumplimiento de sus tareas, para prevenirlos de ataques legales políticamente motivados. Lo racional es proteger la función que cumple el político –y no al político– como una manera de garantizar la continuidad del cargo y la separación de poderes.

Incluso si estas protecciones legales son necesarias para garantizar los regímenes democráticos, la racionalidad de la inmunidad es afectada cuando se encubren prácticas ilegítimas de la elite política, o cuando la protección de la inmunidad es usada simplemente como un medio de escapar a la justicia. Por esta razón, generalmente se establecen límites a la inmunidad –por ejemplo, no suele haber inmunidad cuando un político es atrapado en flagrante delito– y existen típicamente procedimientos en los que la inmunidad puede levantarse a causa de serios crímenes como los de alta traición, abuso de poder o malversación en el cargo. Los cargos por corrupción son un ejemplo de ello.

Sin embargo, los políticos –y en particular los jefes de Estado– gozan en muchos casos de una impunidad más amplia. Se les suele otorgar inmunidad de todo proceso, no sólo en casos vinculados con su trabajo como políticos. A veces se les otorga una inmunidad que se extiende hasta antes del final de su cargo, y otras la inmunidad es de por vida. Aun donde la inmunidad no es tan amplia, la divulgación de sospechas de corrupción no es una garantía de que un político enfrente un proceso. Los miembros del parlamento pueden ser reticentes a quitar la inmunidad, posiblemente a causa de la solidaridad entre gobierno y parlamento o en otros casos a causa de su enfrentamiento. Los políticos corruptos pueden estar reticentes a ver a un colega enviado a la corte por temor a establecer un precedente que pueda terminar en su propio procesamiento.

Equivocadamente, la tendencia en muchos países en los últimos años ha sido que los políticos respondan a la creciente actividad judicial cambiando la ley, fortaleciendo la inmunidad y luego preservándose de las acusaciones. En junio de 2003, el gobierno italiano modificó la legislación para expandir la inmunidad para un puñado de figuras políticas importantes, incluyendo al primer ministro, quien para esa época enfrentaba juicios por corrupción (véase recuadros 6.3 y 6.4 sobre Italia, páginas 124 y 126). En Kazajistán, una nueva ley constitucional que entró en vigencia en julio de 2000 otorga inmunidad de por vida –excepto por alta traición– al primer presidente del país, Nursultán Nazarbaev (aunque no para los futuros presidentes). En Kirguistán, un referéndum de febrero de 2003 fortaleció la inmunidad del presidente y de todos los miembros del parlamento, mientras que una ley de junio de 2003 otorgó inmunidad de por vida al presidente Askar Akayev y a dos ex jefes del Partido Comunista que gobernaron al país en la era soviética.

El gobierno francés también inició trámites parlamentarios a mediados de 2003 para cambiar la constitución respecto de la responsabilidad política del

presidente. En respuesta a la controversia sobre la inmunidad del presidente Jacques Chirac durante su primer término de mandato, seguido de una serie de sospechas de corrupción relativas al tiempo anterior a que llegara a la presidencia², el gobierno dio pasos para aclarar la legislación sobre el tema. Aunque introducía el procedimiento de destitución por “no cumplimiento del deber” (que no está claramente definido), la nueva legislación afirmará claramente la inmunidad legal del presidente mientras esté en funciones: durante su tiempo en el cargo no será posible juzgar al presidente por delitos cometidos antes de su asunción³. La propuesta reemplazaría a los habituales juicios políticos de destitución –que son una mezcla de disposiciones jurídicas y políticas– por un procedimiento puramente político (con las dos cámaras del parlamento actuado como una corte suprema). Sin embargo, al final de su presencia en el cargo, el presidente volverá a ser un ciudadano común ante la ley.

No son sólo los políticos nacionales quienes gozan de un especial estatus legal: los líderes políticos de organizaciones intergubernamentales pueden llegar también a tener inmunidad. Más aún, los líderes de los organismos internacionales no suelen enfrentar elecciones, lo que sirve en varios países como mecanismo detentor para frenar a los políticos corruptos. En el caso de la Comisión Europea (EC), sin embargo, se levantó la inmunidad de la ex comisionada Edith Cresson y en marzo de 2003 fue acusada de fraude, falsificación y abuso de confianza. Es la única que enfrenta procesos legales en Bélgica, donde están ubicados los cuarteles de la EC, pero la EC también está investigando el caso, lo que puede llevar a un juicio ante la Corte Europea de Justicia. Es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuenta en la política, particularmente en casos de abuso de poder y de malversación de fondos públicos, y aplicarse a los políticos internacionales tanto como a los nacionales.

Facilitar la extradición

El anacronismo de la inmunidad extensiva es reforzado por la dificultad para implementar los instrumentos legales apropiados para los procesos transnacionales de los políticos importantes. En algunos casos es casi imposible procesar a un político corrupto que ha escapado de la jurisdicción de un país. El asilo político permitió evitar la justicia a ex dictadores corruptos como Mobutu Sese Seko de Zaire y “Baby Doc” Duvalier de Haití. Bettino Craxi, la más duradera de las cabezas de gobierno de posguerra en Italia, escapó a Túnez en 1994 tras ser condenado por múltiples cargos de corrupción. Murió en 2000 en Túnez, que no tiene tratado de extradición con Italia. El ex presidente peruano Alberto Fujimori salió hacia Japón en 2000 y sigue viviendo allí a pesar de una campaña aún vigente por su extradición, a la que Japón se ha rehusado (véase recuadro 6.2, “Campaña por la extradición de Fujimori”, página 123). Más recientemente, el ex presidente de Madagascar Didier Ratsiraka se exilió en Francia, evitando los diez años de trabajo forzado a los que lo había sentenciado una corte de su país en agosto de 2003 por robo de fondos

públicos⁴. Estos casos, así como el conocido intento de enjuiciar a Augusto Pinochet por violación a los derechos humanos, han revelado que los procedimientos de extradición actuales están lejos de cumplirse.

Ha habido algunos recientes progresos en los instrumentos legales para perseguir el crimen internacional, aunque su implementación permanece en duda⁵. La Orden de Arresto Europeo (EAW), cuyo acuerdo por parte de los ministros europeos se alcanzó en diciembre de 2001, es la primera medida concreta en el derecho penal que implementa el principio de reconocimiento mutuo. Para 32 delitos criminales específicos, incluyendo la corrupción, la EAW pasa por encima de la necesidad de tratados bilaterales de extradición, aboliendo el rol de aprobación política y los procedimientos tradicionales de extradición. Los miembros de los Estados europeos han fijado como fecha diciembre de 2003 para introducir la propuesta en las leyes nacionales, pero es probable que haya demoras⁶.

Sin embargo, no queda claro cómo funcionará la EAW en la práctica. La EAW presupone una confianza mutua en las decisiones legales entre países, pero no existe un consenso sobre los mínimos criterios de protección de los derechos civiles⁷ y la determinación jurídica de esos temas no está permitida por una regla intergubernamental de la UE que establece una lenta construcción de la cooperación jurídica europea. Además, hay excepciones a la abolición de los procedimientos tradicionales de extradición. Por ejemplo, una ley de amnistía nacional que abarque los crímenes de corrupción puede abrir un camino de escape a la elite dirigente. Sobre todo, la definición de “corrupción” en algunas leyes nacionales sigue siendo tan limitada que otros delitos (como el “abuso de los bienes sociales” en Francia) –que están fuera del alcance de la EAW– se usan habitualmente para los casos de corrupción. Del mismo modo, la EAW no se aplicará si las autoridades judiciales del Estado miembro de aplicación ya tomó participación en el caso, ya sea procesando o decidiendo no hacerlo.

Finalmente, la EAW no abolirá la necesidad de los países de tener acuerdos bilaterales de extradición con países no europeos. Motivados oficialmente por la campaña contra el terrorismo, los Estados Unidos y otros han alcanzado acuerdos bilaterales y multilaterales de extradición y asistencia legal⁸. Sin embargo, la administración norteamericana ha estado buscando activamente acuerdos bilaterales de inmunidad para ciudadanos norteamericanos frente a la Corte Penal Internacional⁹, que se estableció en 2002 y que representó un paso fundamental hacia la justicia internacional. Mientras la Corte Penal Internacional no tenga jurisdicción sobre la corrupción, quedará afectado el principio de igualdad global ante la ley.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción puede ofrecer una posibilidad de avance¹⁰. La convención se ocupa de algunos de los aspectos más débiles de la lucha contra la corrupción, como la necesidad de una definición común de corrupción, pero algunos temas clave –como la corrupción entre funcionarios públicos internacionales e inmunidad– no han sido aún tratados y será difícil lograr el consenso entre 110 países involucrados.

Cuadro 6.1: Recientes cambios sobre inmunidad *
Transparency International

País	Avances positivos
Nepal	El Acta de Destitución fue enmendada en septiembre de 2002 permitiendo la realización de investigaciones sobre abuso de autoridad para iniciar procesos contra el primer ministro y miembros del parlamento sin tener que consultar antes con el presidente de la cámara.
Nicaragua	La inmunidad del ex presidente Arnoldo Alemán fue eliminada por voto parlamentario en diciembre de 2002.
Zambia	La corte suprema validó un voto parlamentario que privaba de su inmunidad al ex presidente Frederick Chiluba en febrero de 2003.
	Cambios negativos
Azerbaijón	En diciembre de 2002, el parlamento dio aprobación parcial a una enmienda legislativa que permitiría a los ex parlamentarios retener sus pasaportes diplomáticos, lo que les garantiza inmunidad mientras estén en el extranjero. Las enmiendas aún deben pasar por dos procedimientos de voto más.
Francia	El gobierno propuso legislación acerca de la inmunidad presidencial a mediados de 2003, estableciendo un procedimiento de destitución en caso de “no respeto del deber”. Sin embargo, la propuesta mantendría la inmunidad para el presidente sólo mientras esté en funciones, incluyendo los delitos cometidos antes de entrar en el cargo.
Grecia	Legislación aprobada en febrero de 2003 estipula que los funcionarios oficiales no pueden ser enjuiciados, investigados o presos sin el consentimiento del parlamento. La nueva ley otorga poder al parlamento para detener investigaciones e impone un estricto estatuto de limitaciones para los procesos.
Guatemala	Legislación aprobada en diciembre de 2002 otorga a las comisiones del congreso tiempo ilimitado para decidir si eliminan la inmunidad del acusado, excepto en el caso de jueces o magistrados, cuando hay dos meses para tomar la decisión.
Italia	Legislación de junio de 2003 otorga inmunidad por proceso a cinco funcionarios clave, incluyendo al primer ministro, mientras esté en el cargo. La inmunidad abarca todos los delitos, incluso aquellos cometidos antes de entrar en funciones.
Kirguiz	Una ley aprobada en junio de 2003 otorga inmunidad de por vida de procesos al primer (y actual) presidente y a dos ex primeros secretarios del Partido Comunista que son ahora parlamentarios.

* Cambios del período julio 2002-junio 2003, tomados de los 34 informes por país incluidos en el capítulo 8 de este libro.

Notas

- ¹ Veronique Pujas es investigadora en el Centre National de la Recherche Scientifique y enseña en el Institut d'Études Politiques, Francia.
- ² Se plantearon sospechas sobre la participación de Chirac en varios casos evidentes de corrupción vinculados a su período como alcalde de París (1977-95), incluyendo: compra de votos; falsos puestos de trabajo en los cuales activistas de su ex partido RPR quedaron sospechados de cobrar del ayuntamiento parisino; financiamiento ilegal del RPR a través de un sistema de comisiones ilegales pagadas por empresas constructoras involucradas en contratos municipales; lujosos viajes al exterior para él, su familia y amigos financiados con cheques de dudoso origen, y el reembolso de más de un millón de dólares de compras de alimentos durante su período como alcalde.
- ³ De acuerdo con la enmienda constitucional propuesta, "Durante su mandato, no se puede requerir al presidente que preste testimonio ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa, ni ser objeto de interrogatorios, investigación o proceso".
- ⁴ *Le Monde* (Francia), 11 de agosto de 2003; *CNN.com*, 7 de agosto de 2003.
- ⁵ Una cantidad de convenciones clave no han sido aún ratificadas por los países miembros, por ejemplo las convenciones europeas de 1995 y 1996 sobre extradición.
- ⁶ *www.euobserver.com*, 9 de septiembre de 2003.
- ⁷ La preocupación se refiere al derecho a equipos de defensa multinacionales; el derecho a asistencia legal; el derecho al tiempo y oportunidades suficientes para preparar la defensa y el debido proceso legal; el derecho a acceder a archivos; y una comunicación sin trabas y correspondencia con el abogado de la defensa.
- ⁸ Por ejemplo, en junio de 2003 se firmó un acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos. Completando acuerdos bilaterales, cubre la mutua asistencia legal, yendo desde la cooperación en el intercambio de información bancaria a grupos conjuntos de investigación. Véase *www.euobserver.com*.
- ⁹ Varias docenas de países firmaron aparentemente esos acuerdos. Véase *www.hrw.org/campaigns/icc/us.htm* y *www.iccnw.org/documents/otherissuesimpunityagreem.html*.
- ¹⁰ Ronda final de negociaciones en Viena, 21 de julio-1 de agosto 2003.

Recuadro 6.1: Sua Rimoni Ah Chong: ganador del Premio de Integridad de TI 2003



Sua Rimoni Ah Chong, el ex controlador y auditor jefe de Samoa en el Pacífico Sur, enfrentó serias amenazas cuando denunció al crimen financiero en altos niveles de gobierno.

Desde 1992 a 1995, Ah Chong se rehusó a autorizar pagos ilegales a ministros del gabinete. Cuando en 1994 su informe anual al parlamento involucró por actividades y pagos impropios a seis de los 13 ministros, el gabinete armó una comisión de investigación no sobre las irregularidades sino sobre el auditor jefe. Los miembros del comité incluían a muchos de los

criticados en el informe de Ah Chong.

Ah Chong pagó un alto precio por enfrentarse a los ministros corruptos. Fue suspendido en 1995 y despedido luego de que la constitución fuera modificada con ese objetivo. Todavía lleva adelante una batalla legal contra su suspensión y despedido. Al recibir el premio, Chong dijo que era un claro mensaje para su gobierno de que "no hay lugar para la corrupción en la sociedad" e instó a otros samoanos a enfrentarse a la corrupción.

Recuadro 6.2: Campaña por la extradición de Fujimori

Tras diez años de gobierno crecientemente autoritario, finalmente en noviembre de 2000 cayó el régimen del presidente peruano Alberto Fujimori enfrentado a la inquietud de una población, escandalizada por su uso del fraude para ganar la reelección y las sospechas de tráfico ilegal de armas y sobornos a los miembros del congreso. El 13 de noviembre de 2000, abandonó Perú para viajar a una reunión en Brunei. Pero su destino definitivo era Japón, desde donde envió por fax su renuncia el mismo día en que la procuraduría general lanzaba una investigación contra él por tráfico de drogas.

Desde entonces se ha acumulado evidencia de que durante sus últimos cinco años en el poder Fujimori y su principal asesor, Vladimiro Montesinos, armaron una organización criminal que violaba los derechos humanos y participaba de corrupción económica, lavado de dinero y tráfico de drogas. El saqueo de fondos públicos parece haber sido la norma.

A pesar de que Fujimori nació en Perú, lo que es una exigencia constitucional para ser presidente del país, estaba en condiciones de usar el origen de sus padres para pedir la nacionalidad japonesa. A pesar de las serias sospechas en su contra, Japón le otorgó la ciudadanía, brindándole una efectiva inmunidad dado que la ley japonesa no permite la extradición de sus nativos. Fujimori había encontrado un refugio seguro contra los enormes cargos en su contra. A pesar de los numerosos pedidos del gobierno peruano en los últimos tres años, el gobierno japonés no ha mostrado señales de que cambiará de idea.

En abril de 2003 comenzó una campaña para demostrar la necesidad de que Japón entregue al ex presidente a la justicia. La campaña “Fujimori extraditable” fue iniciada por la Red Solidaria Peruana (que incluye al Comité Coordinador Nacional por los Derechos Humanos en Perú), Amnistía Internacional y Peace Boat, y es apoyada por una cantidad de organizaciones japonesas e internacionales (incluyendo Transparency International). La cabeza de divulgación de la campaña es un sitio web, con información en español, inglés y japonés: www.fujimoriextraditable.com.pe.

En mi capacidad de ex fiscal del Estado a cargo de las investigaciones sobre Fujimori y Montesinos, visité Tokio para explicar en presentaciones públicas y reuniones con las autoridades japonesas cuáles son los motivos precisos por los que se requiere a Fujimori en Perú. La misma demanda fue hecha en mayo de 2003 ante la asamblea general de la 11ª Conferencia Internacional Anticorrupción la cual, en sus conclusiones, exhortó al gobierno japonés a entregar a Fujimori para juzgarlo.

En julio de 2003, las autoridades peruanas presentaron ante las japonesas el primer pedido formal de extradición, basándose en cargos de violaciones a los derechos humanos. En respuesta, un funcionario del ministerio de relaciones exteriores afirmó que Japón no tiene intenciones de cambiar su política de no extraditar ciudadanos japoneses. La cancillería peruana respondió con una nota de protesta y una advertencia de que si Japón seguía negándose a su pedido, Perú podría apelar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya o abrir un juicio criminal contra Fujimori en las cortes japonesas.

El día en que se presentó en Tokio el pedido de extradición, ONGs peruanas se manifestaron ante la embajada japonesa en Lima. La campaña “Fujimori extradita-

ble” seguirá en los próximos meses. En la última fase de la campaña, las ONGs de todo el mundo están enviando cartas a los ministros japoneses de relaciones exteriores y de justicia exigiendo la extradición de Fujimori.

José Ugaz (presidente de Proética, Perú)

Recuadro 6.3: La nueva ley de inmunidad rompe con la historia constitucional italiana

Una ley aprobada en junio de 2003, que protege a los más importantes funcionarios públicos en Italia –incluyendo al primer ministro– de ser acusado de crímenes comunes, arrasa con los principios que moderaban la inmunidad desde que se redactó la constitución italiana.

Inmunidad en la constitución de 1948

La constitución que entró en vigencia en 1948 brindaba una plena inmunidad al presidente y los miembros del parlamento, pero únicamente una inmunidad contra juicios más limitada a los miembros del gobierno (primer ministro y ministros):

- Se otorgaba a *miembros del parlamento* una plena inmunidad de procesos a causa de votos emitidos u opiniones expresadas durante el cumplimiento de sus deberes como parlamentarios. Esta disposición es particularmente comprensible si se considera que la constitución fue escrita poco después de la caída del fascismo, durante el cual la libertad de expresión estuvo fuertemente restringida.
- *Ningún miembro del parlamento* puede estar sujeto a *ningún* proceso criminal o juicio sin autorización de su cámara parlamentaria, ni tampoco puede quedar sujeto sin una autorización similar a ninguna restricción a su libertad personal (con una pequeña cantidad de excepciones) o a su libertad de expresarse por escrito u oralmente. La justificación para esta inmunidad a “procesos” fue evitar que se comenzaran juicios criminales como una manera de limitar la libertad política de los parlamentarios.
- Se le otorgó al *presidente* plena inmunidad *sólo* para acciones realizadas en cumplimiento de sus deberes, excepto en los casos de alta traición o de ataques a la constitución. Estos últimos delitos no corresponden a la justicia ordinaria sino al parlamento que actúa como fiscal y a la corte constitucional (ampliada para incluir un pequeño número de ciudadanos) que actúa como jurado.
- La misma inmunidad a procesos (con el parlamento actuando como fiscal y la corte constitucional actuando como jurado) se otorgó a *miembros del gobierno* respecto de acciones realizadas en cumplimiento de sus deberes. Cualquier otra clase de delitos que cometiesen serían remitidos a la justicia ordinaria.

Subsecuentes modificaciones a la ley de inmunidad

A lo largo de los años, las reglas de inmunidad se modificaron de diferentes maneras. En 1989, la facultad de perseguir, procesar y juzgar a *miembros del gobier-*

no –incluidos delitos cometidos en el cumplimiento de sus deberes– fue confiada a la justicia ordinaria, con un juez elegido a través de un procedimiento específico para garantizar imparcialidad. Como contrapeso, se requería la autorización del parlamento para los delitos cometidos en cumplimiento de sus deberes, a pesar de que el parlamento sólo podía bloquear el proceso si consideraba que la persona en cuestión había actuado para salvaguardar un interés público con peso constitucional o perseguir un interés político¹. El propósito era que el procesamiento de miembros del gobierno resultara más fácil y más frecuente.

Hacia 1993, quedaba claro que el sistema de autorización requerido para el procesamiento de miembros del parlamento había tenido un resultado negativo: el parlamento solía rechazar los pedidos de autorización presentados por los magistrados, facilitando el crecimiento de la corrupción. Por lo tanto se abolió en 1993 el requerimiento de pedido de autorización al parlamento. Desde entonces los parlamentarios sólo tienen inmunidad ante los procesos en relación a las libertades personales y de correspondencia (agregada a la total inmunidad para emitir votos y opiniones expresadas en cumplimiento de sus deberes). Al liberar a los fiscales de la necesidad de aprobación parlamentaria, la reforma facilitó la investigación de delitos cometidos por miembros del parlamento, en especial los de corrupción.

Sin embargo una ley aprobada en junio de 2003 otorga inmunidad a procesamiento a *cinco funcionarios claves*: el presidente (al margen de los crímenes de alta traición y violaciones de la constitución), el jefe del senado, el jefe de la cámara de diputados, el primer ministro (al margen de los crímenes de alta traición y violaciones de la constitución), y el jefe de la corte constitucional. Esa inmunidad se aplica a *todos* los crímenes, incluso aquellos cometidos antes de entrar en funciones, y está vigente hasta que dejan el cargo. Brinda inmunidad sin final cierto, dado que en Italia no existen límites a volver a postularse para los primeros cuatro cargos. La supuesta explicación es evitar que los funcionarios sean obstaculizados en el cumplimiento de su deber.

Hasta el cambio más reciente de la ley, las varias modificaciones a las reglas sobre inmunidad reforzaban todas dos principios claves implícitos en la constitución de 1948:

- (a) Aquellos que hacen las leyes (el parlamento), tanto como aquellos ocupados de controlar que las leyes sean constitucionales (la corte constitucional) y aquellos que organizan el poder judicial (el consejo superior de la magistratura) no deben generalmente ser llamados a rendir cuentas por su voto o por las opiniones que expresan vinculadas con sus funciones (aunque hay diferencias importantes entre las instituciones). La razón es asegurarles la libertad esencial para que cumplan con sus tareas. Aparte de los miembros del consejo superior de la magistratura, se requiere de la autorización parlamentaria para las acciones u órdenes más intrusivas (por ejemplo, arresto, interceptación de llamadas o rastreo y confiscaciones).
- (b) Por el contrario, los miembros del gobierno no deben gozar de inmunidad, si bien el parlamento debe poder negar la autorización a proceso si es que considera que un supuesto crimen fue cometido en cumplimiento del deber o por “razones de Estado.” El motivo de esta ausencia de inmunidad es claro: aquellos

que implementan las políticas de la nación deben ser llamadas a rendir cuentas por lo que hacen.

La ley de 2003, que expande la inmunidad a los más altos funcionarios constitucionales para evitar que sean acusados de crímenes comunes, pasa por encima de estos principios. Han surgido muchas dudas respecto de la constitucionalidad de esta nueva ley, y recientemente la corte de Milán apeló ante la corte constitucional por una decisión en el tema².

Gherardo Colombo (fiscal público adjunto en Milán, Italia)

Notas

- ¹ La constitución italiana convoca a una estricta separación de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial.
- ² La constitución está encima de toda ley en Italia, y es el rol de la corte constitucional garantizarlo. Es posible modificar la constitución, pero sólo por actas constitucionales sometidas al parlamento y a referéndum.

Recuadro 6.4: Controlar los medios de comunicación en Italia

El 14 de septiembre de 2002, aproximadamente medio millón de italianos ocuparon las calles de Roma en nombre de la libertad de información y de la independencia de la justicia. El blanco de su protesta era el primer ministro Silvio Berlusconi, a quien acusaban de atentar contra los principios básicos de la democracia liberal. Los manifestantes expresaron su oposición a las leyes propuestas, o aprobadas, por el gobierno en temas jurídicos, a las que creían destinadas a salvar al primer ministro de los procesos entablados contra él por acusaciones de corrupción. Esas leyes despenalizaban algunos delitos económicos y se sospechaba que reducirían la independencia de la justicia.

Los manifestantes planteaban también que la libertad de información estaba siendo atacada. La ausencia de una ley efectiva sobre el conflicto de intereses en Italia (y el fracaso del anterior gobierno de centroizquierda en lograr aprobar una) había permitido a Berlusconi mantener el control de su imperio mediático luego de haber sido elegido primer ministro. No sólo siguió con la propiedad de tres de los principales canales de televisión, controlados por Mediaset, sino que como jefe de gobierno también controlaba los tres canales públicos de televisión. Esta situación habría sido considerada inconstitucional en la mayoría de las democracias a causa de las distorsiones que introduce en la formación de la opinión pública, cuya libertad es el sostén del proceso democrático de rendición de cuentas. Para empeorar las cosas, en julio de 2003, la comisión de obras públicas del senado aprobó un acta sobre medios que haría posible al primer ministro expandir aún más su imperio: la ley anulaba las prohibiciones sobre propiedad de periódicos y elevaba los límites a las ganancias por publicidad.

La protesta pública por la ausencia de libertad mediática estaba estrechamente vinculada a preocupaciones por la independencia judicial: los manifestantes denun-

ciaban que Berlusconi usaba su control sobre los medios para reducir la cobertura de la corrupción y para atacar a la oposición y a los jueces. En los últimos años, Berlusconi y otros cercanos a él han iniciado procesos judiciales en cortes civiles (que pueden resultar en multas altas) contra periodistas, académicos y jueces que los han acusado de estar implicados en negocios corruptos. Más aún, por una ley de inmunidad lanzada a través del parlamento a principios del verano de 2003, el primer ministro no tendrá que presentarse en la corte mientras siga en su puesto.

Que el control de Berlusconi sobre el imperio mediático amenaza a un pilar de la democracia –la libertad de información– es una opinión que no sólo comparten los manifestantes. La Federazione Nazionale della Stampa, el sindicato de periodistas italianos, habló de “una insostenible situación que prefigura una sistemática represión de la libertad de información”¹. Usigrai, el sindicato de periodistas de televisión pública, también denuncia el poder de Berlusconi en los medios como un serio ataque a la libertad y autonomía de la prensa². En junio de 2003, el sindicato de periodistas llamó a un día nacional de huelga en defensa de la libertad de información y la independencia periodística, citando intentos por parte del gobierno por deslegitimar el rol de la prensa libre a través de presuntas “intimidaciones peligrosas”. No sólo estaba en riesgo la independencia de la radio y la televisión públicas, sino también la propia supervivencia de una prensa libre y pluralista, afirmaban³.

Organizaciones internacionales expresaron también preocupación por el conflicto de intereses de Berlusconi. Tan pronto como en junio de 2001, el representante de la OSCE en libertad de expresión planteó el tema ante el Consejo Permanente de esa entidad. Apuntó a los riesgos que se corren cuando un gobierno elegido democráticamente controla los medios televisivos. En 2002, el representante de la OSCE le escribió a Berlusconi pidiéndole aclaraciones por el despido de la RAI, la emisora pública, de dos periodistas muy conocidos y exitosos, Michel Santoro y Enzo Biagi, los cuales habían criticado al gobierno. Los críticos acusaron a Berlusconi de silenciarlos. En noviembre de 2002 y luego en agosto de 2003, el parlamento europeo, haciendo referencia específica a la situación italiana, expresó su preocupación por los efectos negativos de la concentración de los medios sobre los derechos democráticos fundamentales⁴.

La investigación del contenido de los medios revela que hay distorsiones en los medios italianos. Un estudio sobre comunicación política de la universidad de Pavia reveló un repetido desequilibrio en la aparición de varios partidos políticos, especialmente en los canales de Mediaset, con una cobertura mucho más amplia de Berlusconi y de su partido Forza Italia que de la oposición⁵. Entre junio de 2001 y enero de 2002, el tamaño de la cobertura de Berlusconi fue el doble que la de Francesco Rutelli, el jefe de la oposición de centroizquierda⁶. En los canales controlados por Mediaset, la comunicación política tiene lugar más en spots publicitarios y en programas de entretenimientos que en debates políticos. Los noticieros enfatizan temas como el crimen o la inmigración, lo que “prepara” al público para las apelaciones políticas de la coalición derechista de Berlusconi.

Los críticos afirman que están en peligro en Italia los principios democrático-liberales, particularmente la libre formación de la opinión pública, y que el holding privado de Berlusconi y sus responsabilidades públicas generan un conflicto entre gobierno, medios e intereses económicos. El papel de los medios aparece cada vez más delicado, si no comprometido, por sus vínculos con los grandes negocios en

las democracias contemporáneas. El caso de Silvio Berlusconi –particularmente sus implicancias para la independencia de la justicia– lo deja demasiado en claro.

Donatella della Porta (European University Institute, Italia)

Notas

- ¹ Federazione Nazionale della Stampa, comunicado de prensa del 8 de mayo de 2003.
- ² Usigrai, comunicado de prensa del 8 de mayo de 2003.
- ³ Federazione Nazionale della Stampa, comunicado de prensa del 21 de mayo de 2003.
- ⁴ Véase www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/cult/cult20030707/501707en.pdf y www.socialrights.org/en/news51.html.
- ⁵ Giacomo Sani, *Mass media e elezioni* (Medios masivos y elecciones) Bologna, Il Mulino, 2001.
- ⁶ www.osservatorio.it/cares_visual1.php?pub=archives.

Recuadro 6.5: Abdelhaï Beliardouh: ganador póstumo del Premio de Integridad de TI 2003



Abdelhaï Beliardouh fue corresponsal local del periódico *El Watan* en Tébessa, 600 kilómetros al sudeste de Argel. El 20 de julio de 2002 fue secuestrado por una banda de hombres armados. Tras golpearlo por cuatro horas, el grupo finalmente liberó a Beliardouh. *El Watan* había publicado ese día un artículo en el que el periodista informaba el presunto arresto del presidente de la cámara local de comercio e industria, un importador, “por tener vínculos con los grupos terroristas”. Inmediatamente se sospechó que el importador encabezaba la banda que atacó a Beliardouh.

El incidente enfureció a la opinión pública y concitó la condena de las organizaciones de derechos humanos, partidos políticos y los medios en el país y en el exterior. A pesar de que Beliardouh comenzó una acción legal, el sospechado líder de la pandilla fue liberado. La única acción decidida por las autoridades fue destituir al importador de sus funciones como presidente de la cámara de industria y comercio.

Traumatizado y desalentado, Beliardouh trató de quitarse la vida el 19 de octubre bebiendo ácido. Pasó un mes en agonía antes de morir el 20 de noviembre de 2002.

En los últimos años antes de su muerte, Beliardouh se había vuelto famoso por sus artículos de investigación del submundo criminal local, las grandes prácticas de corrupción en las importaciones comerciales y los vínculos con el terrorismo. La región de Tébessa, en la frontera con Túnez, es célebre por el contrabando y el persistente terrorismo.

Repatriación de fondos estatales robados: selección de casos de estudio y la Convención de la ONU contra la Corrupción

*Tim Daniel*¹

Estados y empresarios están cada vez más informados de los daños que causa la corrupción a las poblaciones de todo el mundo. La peligrosa combinación de inmunidad a la justicia y poder personal ilimitado permite a los líderes corruptos devastar sus países con el robo sistemático de sus riquezas. Es por lo tanto urgente la vigencia de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (véase “La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción”, capítulo 7, página 141)². Es de particular interés el capítulo de la Convención acerca de la recuperación de fondos.

Antes de detenernos en las disposiciones sobresalientes de la convención, es necesario analizar tres de los casos más notorios de robo de fondos por parte de jefes de Estado en la década pasada, y los intentos hechos por repatriarlos (véase recuadro 1.1: “¿Dónde fue el dinero?”, página 27). Los tres comparten un rasgo en común: se trata de fondos depositados en bancos suizos. El estricto secreto bancario alguna vez le ganó notoriedad a Suiza como un refugio seguro para fondos ilícitos: se ha estimado que un tercio de la riqueza ilegal del mundo se hallaba en algún momento bajo el secreto de los bancos suizos. La vertiente legal de la acción en nombre de las víctimas del Holocausto a finales de los 1990 jugó un papel fundamental en la apertura del sector bancario suizo. Con el aporte y la investigación de jueces comprometidos como Carla del Ponte y Bernard Bertossa, dotados del poder necesarios para forzar la información y congelar fondos, Suiza desarrolló rápidamente un clima legal que ahora lleva a la lucha global contra el lavado de dinero. Aunque la transformación no ocurre sin complicaciones ni críticas, la experiencia suiza marca el camino para que los Estados suscriban la nueva convención de la ONU. A este respecto, la aceptación de Suiza en la ONU en septiembre de 2002 fue un paso positivo.

Mobutu Sese Seko

Varían las estimaciones sobre la cantidad que Mobutu Sese Seko saqueó de la República Democrática del Congo, antes Zaire. Durante los 32 años en que detentó el poder, el país recibió más de 12.000 millones de dólares en ayuda, principalmente del Banco Mundial. Muchos de esos fondos desaparecieron, pero el propio Mobutu afirmó que eran menos de 50 millones de dólares.

El día anterior a que Mobutu fuera destituido en mayo de 1997, las autoridades suizas ordenaron a todos los 406 bancos del país que hicieran una sistemática búsqueda de las cuentas de Mobutu. Encontraron sólo 4 millones de dólares. Las autoridades le escribieron entonces al nuevo gobierno en Kinsha-

sa pidiendo aclaraciones sobre la propiedad de los fondos. Hacia 1999 –dos años después– seguía sin haber respuestas del presidente Laurent Kabila. ¿Por qué no? Como lo señaló un político europeo: “Kabila ha simplemente reemplazado a Mobutu por el mobutismo”³. La relativamente escasa suma de 4 millones de dólares no era digna del problema y de los gastos que acarrearía probar su propiedad. Aun cuando el gobierno de Kabila hubiera brindado pruebas de propiedad, los suizos probablemente no hubieran reintegrado el dinero como lo prueban los dos casos siguientes.

Ferdinand Marcos

La repatriación fue un tema fundamental en el caso del ex presidente de Filipinas Ferdinand Marcos. Sólo después de un litigio, las autoridades terminaron por aceptar ayudar a la Comisión Presidencial sobre Buen Gobierno (PCG), una autoridad no judicial que investigaba a la familia Marcos. Se tomó la decisión a pesar de que no había cargos en contra de los Marcos en Filipinas, donde las autoridades esperaban evidencias provistas por los suizos. Tras considerar si los fondos mantenidos en cuentas suizas serían regresados a Filipinas, la corte suprema de Suiza decidió que los bienes efectivamente debían ser devueltos, pero sujetos a los siguientes requerimientos:

- El gobierno de Filipinas debía entablar cargos criminales y/o iniciar procedimientos de confiscación contra los Marcos en el plazo de un año, pasado el cual los fondos serían congelados.
- Una corte filipina con adecuada jurisdicción criminal debía dar un veredicto final confirmando que los fondos eran robados o de propiedad ilícita para que se los confiscara y regresara a sus legítimos dueños, el gobierno de Filipinas.
- Cualquier proceso criminal y procedimiento de confiscación debía cumplir con los requisitos de procedimiento del debido proceso y los derechos del acusado bajo la constitución suiza y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Estas estipulaciones llevaron al presidente de la PCG a criticar a la ley suiza de asistencia legal internacional en asuntos criminales (EIMP) y a acusar a las autoridades suizas de intentar obstaculizar “los esfuerzos por repatriar bienes robados”. Finalmente, la PCG firmó un acuerdo con Suiza según el cual la disposición del EIMP de “restitución anticipada” sería usada para permitir la repatriación antes de que se celebrara el juicio final en Filipinas⁴. La Convención de la ONU permite un paso similar si el país demandado renuncia al requisito de un juicio final en el país demandante⁵.

Sin embargo, había un detalle más en la decisión de la suprema corte: la transferencia de fondos, que ascendían a 657 millones de dólares, debía realizarse a una cuenta en el Banco Nacional de Filipinas, sobre la cual el fiscal de

distrito de Zurich mantendría control, incluida la elección de las inversiones a realizar. De esta manera, las autoridades suizas se aseguraban de que los fondos siguieran bajo su control hasta que quedaran satisfechos con la conducta del gobierno filipino. En agosto de 2003, el fiscal de Zurich anunció finalmente la liberación de los fondos congelados de Marcos al gobierno, cinco años después de que fueran depositados y 14 años después de su muerte en Hawái en 1989. El anuncio siguió a una decisión de la corte suprema filipina de julio de 2003 de que la familia Marcos “no había logrado justificar la naturaleza legal de su adquisición” de los fondos suizos⁶. Es una decisión útil, cuyo principio es incorporado a la Convención de la ONU (véase abajo)⁷.

Sani Abacha

El general Sani Abacha fue dictador militar en Nigeria desde 1993 al 10 de junio de 1998, cuando murió sorpresivamente de un ataque cardíaco. Los estimados de la cantidad que robó durante cinco años en el cargo varían de 2.000 a 5.000 millones de dólares. Esta última cifra representa alrededor del 10 por ciento de los ingresos anuales por petróleo de Nigeria por cinco años⁸. Abacha fue reemplazado por otro líder militar, el general Abdulsalami Abubakar, quien regresó a Nigeria al régimen democrático. A principios de 1999 se celebraron las elecciones y Olusegun Obasanjo fue ungido como presidente a finales de mayo del mismo año.

Antes de que Obasanjo ocupara el cargo, el gobierno interino de Abubakar envió un claro mensaje al clan de Abacha: Abacha había robado enormes sumas y debían ser devueltas. El gobierno recuperó alrededor de 825 millones de dólares y los colocó en una cuenta especial en el Banco de Pagos Internacionales (BIS) de Basilea, Suiza. La mayor parte de esa suma fue luego invertida en proyectos de vivienda, educación y subsidios a los 36 estados de Nigeria.

Aunque una suma importante fue devuelta “voluntariamente”, hay más dinero congelado en otras jurisdicciones, incluyendo 1,3 mil millones en Suiza, Luxemburgo y Liechtenstein. Cinco años después de la muerte de Abacha, nada de ese dinero ha regresado y el gobierno de Obasanjo sigue tratando de llegar a un acuerdo.

En abril de 2003, la corte suprema de Suiza emitió un fallo que rechazaba numerosas apelaciones de los abogados de los Abacha, que pretendían evitar la transmisión de documentos incriminadores y finalmente, la repatriación de los fondos restantes. El fallo estuvo cerca de ordenar la repatriación. Como en el caso de Marcos, el fallo se preocupaba por asegurarse de que los acusados tuvieran un juicio justo y que se observaran sus derechos humanos. Sin embargo, luego de una reunión con el presidente suizo en octubre de 2003, Obasanjo anunció que se había alcanzado un acuerdo mutuo según el cual los suizos pronto repatriarán los 618 millones de dólares congelados en Suiza contra las seguridades dadas por Nigeria de que los fondos recuperados serán dedicados a mejorar la educación, la salud, la agricultura y la infraestructura.

Recuadro 6.6: La caza de fondos estatales robados: el caso de Benazir Bhutto

Benazir Bhutto ocupó dos veces el cargo de primera ministro de Pakistán y dos veces fue destituida por amplio abuso de cargo público. Las autoridades paquistaníes fueron afortunadas en hallar pronto evidencia fehaciente que involucraba a Bhutto y su familia.

Documentos claves copiados de los archivos de su abogado en Suiza revelaron que los contratistas habían pagado importantes comisiones en una serie de tratados entre compañías offshore fantasmas y corporaciones extranjeras contratadas por el gobierno de Pakistán. En todos los casos, los propietarios beneficiarios de las varias compañías eran miembros de la familia de Bhutto, habitualmente Asif Ali Zardari, esposo de Bhutto, comúnmente conocido como el “Señor Diez por Ciento” durante el primer período de su esposa, y “Señor Cuarenta por Ciento” luego de que asumiera el puesto de ministro de inversiones durante el segundo.

A finales de 1997, el fiscal general de Pakistán envió urgentes pedidos de asistencia a sus colegas de Suiza, Gran Bretaña y Estados Unidos, tres de los muchos países identificados por tener alguna conexión con esos contratos de comisiones. Sólo Suiza brindó rápidas y efectivas respuestas. La entonces procuradora general, Carla del Ponte, instruyó a la policía federal de Berna para que colaborara con las autoridades iraníes y nombró al juez Daniel Devaud de Ginebra para que se hiciera cargo de los aspectos jurídicos de la investigación.

Hubo varias ramificaciones de la evidencia inicial, que implicaban a diferentes compañías con contratos públicos en Pakistán, cada una con un conjunto de compañías offshore controladas por Jens Schelgelmilch, el abogado de la familia Bhutto en Ginebra. Uno de los primeros pasos emprendidos fue identificar las cuentas de bancos suizos con los nombres de la familia Bhutto, sus compañías y sus asociados conocidos y congelar todo movimiento en ellas. La orden dio como resultado el congelamiento de no menos de 500 cuentas separadas que contenían más de 80 millones de dólares que siguen inmovilizados hasta hoy.

La distancia entre inmovilizar fondos y repatriarlos es formidable, como estaba empezando a descubrir Pakistán.

Para que Suiza transfiriera los fondos bloqueados a Pakistán exigía una condena a Bhutto, su esposo y tal vez otras personas en Pakistán por un delito que le permitiera al juez Devaud ordenar la transferencia. Alternativamente, Bhutto debía ser condenada en Suiza por un delito que habilitara la transferencia.

En julio de 2003, tras más de cinco años, Devaud condenó a Bhutto y a su esposo por lavado de dinero, sentenciándolos a seis meses de prisión suspendida por tres años y ordenó la transferencia a Pakistán de alrededor de 12 millones de dólares¹. Sus decisiones están siendo ahora apeladas y puede tomar otro año que se resuelvan.

Analizar por qué llevó tanto tiempo llegar a este resultado aún no definitivo puede echar luz sobre cuáles son los obstáculos que pueden encontrarse en situaciones similares.

De la media docena de delitos revelados por los documentos iniciales, Devaud eligió deliberadamente uno en el cual quienes pagaban las comisiones eran compañías suizas. Esta táctica le permitió investigar e indagar en los documentos suizos que cubrían todos los aspectos del delito, ya fuera de las compañías suizas o del abogado de Bhutto. De esta manera, no necesitaba contar con la asistencia de otros países.

La corrupción no fue un delito en Suiza hasta 2001, mucho después de que las cuentas congeladas fueran llenadas con efectivo. Pero el lavado de dinero era delito. Dado que Bhutto y Zardari podían ser condenados en Pakistán, cualquiera que comerciara con procedimientos corruptos podía ser encausado en Suiza. En ese sentido, Devaud trabajó causas contra cinco partes: Bhutto y Zardari fuera de Suiza, y Schlegelmilch y los ejecutivos responsables de dos compañías suizas dentro de su propia jurisdicción. Apoyado en los encausamientos, ordenó el incautamiento de documentación y esperaba interrogar a los acusados como juez de investigación.

Con fecha temprana, dispuso que Pakistán fuera la “parte civil” en los procesos, como víctima de la presunta acción criminal. Las comisiones pagadas como sobornos en beneficio de Bhutto, su esposo y su madre debían entregarse a la República de Pakistán, cuyos intereses deberían haber sido defendidos por Bhutto. Como parte civil, las autoridades paquistaníes tendrían total acceso a los archivos de los procesos, y podrían ser compensadas por cualquier pérdida que se estableciera.

Los fallos de Devaud en lo que llegó a conocerse como el caso SGS-Cotecna muestran que, durante el primer período de Bhutto en el cargo, la compañía suiza Cotecna recibió un contrato de parte del ministro de finanzas de Pakistán para ocuparse de la inspección del preembarque de mercaderías que entraban al puerto de Karachi. Cotecna había aceptado pagar una comisión del 6 por ciento del contrato a Mariston Securities Inc., una compañía offshore formada por Schlegelmilch y registrada a nombre de la madre de Bhutto. Mariston recibió 1,2 millones de dólares antes de que el contrato se terminara, después de que Bhutto fuera destituida del cargo por primera vez².

En su regreso en 1993, Bhutto se eligió a ella misma como ministro de finanzas. Un contrato en similares términos fue celebrado con SGS, una compañía suiza de inspecciones que poseía gran parte de Cotecna y que había acordado compartir las ganancias con ésta, además de la obligación de pagar sobornos.

Schlegelmilch creó una nueva compañía offshore, Borner Finance Inc., cuyo propietario era Zardari, a pesar de que Bhutto controlaba sus fondos. Otras dos compañías quedaron involucradas: Mariston y Nassam Overseas Inc., una compañía de propiedad de quien era entonces el cuñado de Bhutto. La comisión entre ellas alcanzaba al 9 por ciento. Adicionalmente, el propio Schlegelmilch recibiría un 1,25 por ciento de los ingresos del contrato.

El contrato SGS-Cotecna empezó a regir desde el 1° de enero de 1995, y se pagaron grandes sumas a ambas compañías durante los siguientes dos años. Schlegelmilch se aseguró de que las comisiones fueran rigurosamente pagadas a todas las compañías fantasmas de Bhutto, sumando 12 millones de dólares. Todos los pagos –incluyendo fecha, monto, pagador y receptor– están exhibidos en los fallos de Devaud.

Más de 5 millones de dólares fueron transferidos a otra compañía fantasma, Hospital of Middle East Inc. Con acceso a todos los informes bancarios, Devaud estuvo en condiciones de congelar las cuentas y atrapó casi todo el dinero pagado por las compañías suizas. Pero el clavo final en el ataúd de Bhutto fue la compra de un collar de diamantes valuado en 117.000 libras esterlinas (US\$ 195.000) a David Morris, un importante joyero londinense. Para pagarlo, Bhutto extrajo 90.000 libras (US\$ 150.000) de la cuenta bancaria de Bomer Finance.

La sentencia de seis meses en suspenso contra Bhutto y su esposo puede

parecer leve para delitos tan serios, pero fue lo máximo que pudo conseguir Devaud. Con las apelaciones ahora completas, la corte superior puede imponer condenas más duras.

Devaud también ordenó a Bhutto y su esposo que paguen a Pakistán el total de los sobornos que recibieron. Luego ordenó la confiscación de todos los fondos remanentes de las compañías y la transferencia del collar de diamantes a Pakistán. Según su cálculo, esto le costó a Pakistán al menos 250.000 dólares, lo que se ordenó a los dos que pagaran a la brevedad. Cuando esos fondos lleguen a Pakistán, constituirá la primera vez en que un Estado recupera directamente sumas pagadas por sobornos a los responsables políticos.

Los sobornos pagados en el caso SGS-Cotecna son abultados, pero resultan insignificantes ante el daño sufrido por Pakistán como resultado directo de esos contratos corruptos. Pakistán estima haber perdido más de 2.000 millones de dólares en ingresos impositivos a causa de la codicia de Bhutto y su familia.

Jeremy Carver (estudio legal Clifford Chance, Gran Bretaña)

Notas

- ¹ Devaud de la misma manera condenó a Schlegelmilch con cuatro meses de prisión, pero no pudo confiscar los beneficios de los contratos corruptos pues la corrupción no era entonces un delito en Suiza, como lo era en Pakistán. Una traducción no oficial al inglés de los fallos de Devaud puede encontrarse en el web de la Oficina Nacional de Contabilidad de Pakistán: www.nab.gov.pk.
- ² El contrato de Cotecna con Pakistán generó un escándalo público a causa de la reprochable conducta de la empresa. La recepción de aranceles por parte del ministerio de finanzas cayó abruptamente. Una investigación pública acusó a Cotecna por la pérdida de más de 1.000 millones de dólares de ingresos.
- ³ A través de su vocero, Bhutto ha negado estar involucrada en la compra del collar, en realidad negó todos los hechos descubiertos por Devaud. Pero se rehusó firmemente a participar del proceso, salvo a través de la prensa, afirmando que Devaud está políticamente motivado.

Recuperación de fondos y convención de la ONU

El capítulo de la convención de la ONU dedicado a la recuperación de fondos comienza con la afirmación: “El retorno de fondos de acuerdo con este capítulo es un principio fundamental de esta convención y los Estados partes deben brindar unos a otros las medidas más amplias de cooperación y asistencia a este respecto”⁹. El capítulo sigue desplegando una serie de medidas que los firmantes están llamados a tomar para facilitar la recuperación de fondos.

Un conjunto de disposiciones pretende que los Estados requieran de las instituciones financieras domésticas que adopten estrictos procedimientos de conocimiento de sus clientes, particularmente respecto de aquellos “vinculados con prominentes funciones públicas y los miembros de su familia y socios

cercanos” a quienes se debe aplicar “un examen cuidadoso”. El paquete se ocupa de los temas centrales asociados con el abuso del cargo, débiles controles bancarios y el uso de la banca offshore. Si todos los países debieran aprobar legislación que ponen en vigencia estas medidas –y asegurara su aplicación adecuada– las oportunidades de saqueo disminuirían radicalmente¹⁰.

El capítulo también se ocupa de la recuperación de propiedades de acuerdo con las leyes domésticas de los países individuales y a través de la cooperación internacional sobre confiscación. Nuevamente, el propósito es estimular a los Estados a que sus leyes domésticas permitan crear tribunales para aquellos que cometieron delitos establecidos por la convención y que paguen compensaciones o indemnizaciones a los Estados que han sido perjudicados por esos delitos¹¹.

Otras medidas se vinculan con el congelamiento o apropiación de bienes en un Estado demandado, una vez que las autoridades competentes del Estado demandante han dado las órdenes¹². Estas medidas contienen la importante disposición, referida a lo anterior, de que esas órdenes deben permitir al Estado demandado ejecutar tales acciones en base a “creencia razonable” de que hay suficientes motivos para el Estado demandante para que se realicen esas acciones y que la propiedad quedará eventualmente sujeta a una orden de confiscación¹³. Además, el Estado demandado puede entrar en acción simplemente basándose en la creencia razonable, sin que la autoridad competente del país demandante tenga que emitir una orden de bloqueo o de apropiación¹⁴. Esta disposición considera una situación que se aproxima al procedimiento en Suiza, donde los magistrados pueden decidir una acción para congelar fondos basándose en creencia razonable, sin órdenes de la corte de los Estados demandantes. Esta situación contrasta fuertemente con la posición de Gran Bretaña donde el gobierno no tomará medidas a menos que quede satisfecho con los cargos criminales presentados en el país demandante y que esos cargos han sido apropiadamente establecidos. Las demoras subsecuentes tienden a favorecer al malhechor, que puede usar ese tiempo para mover los fondos hacia otra parte.

La Convención de la ONU se centra también en la cooperación internacional con propósitos de confiscación. Una cantidad de sus disposiciones tratan de la conformidad de los pedidos, pero establece como una obligación positiva del Estado demandado que tome medidas para identificar, rastrear y congelar o apropiarse de los resultados del delito. Cada firmante debe proveer al secretario general copias de todas las leyes y regulaciones que lleven a la práctica este conjunto de disposiciones y los subsecuentes cambios¹⁵.

Más aún, cada firmante de la convención debe tomar medidas para permitir transmitir información sobre fondos adquiridos ilícitamente a otro firmante sin previo requerimiento, en la medida en que considere la divulgación de esa información útil para la iniciación o la realización de investigaciones que puedan llevar a un requerimiento¹⁶. La convención también establece el funcionamiento de unidades de inteligencia en finanzas (FIUs) en países que pertenecen al grupo Egmont, cuyos miembros intercambian información so-

bre lavado de dinero¹⁷. Los Estados que no lo hayan hecho todavía son estimulado a crear FIUs¹⁸.

Con respecto al recupero y disposición de fondos, la convención establece el requerimiento para los firmantes demandados de regresar los fondos públicos robados a los firmantes demandantes. El concepto de repatriación ha enfrentado considerables dificultades, como queda demostrado en los tres casos citados más arriba. Un firmante demandado puede requerir que se dé un juicio final en las cortes del firmante demandante y regresar las propiedades cuando el firmante demandante “establezca razonablemente su anterior propiedad de (...) la propiedad confiscada al Estado participante demandado; o cuando el Estado participante demandado reconozca la indemnización al Estado demandante como una base para la entrega de la propiedad confiscada”¹⁹.

La disposición recuerda procedimientos existentes en Suiza que permiten a las cortes criminales conferir estatus de “perjudicado” a la parte civil (incluyendo países) y ordena la confiscación de bienes y su repatriación al país “perjudicado”²⁰.

Algunas de las disposiciones descritas arriba han sufrido significativos cambios desde que aparecieron en los primeros momentos de la convención, y se adoptarán otros luego de este escrito.

Sin embargo, al margen de estos cambios, el capítulo de recuperación de fondos se propone claramente estimular a los países a establecer regímenes comprensivos de mutua asistencia legal que están pensados para ser lo más útiles posible a los países demandantes. Sólo cabe esperar que los países demandados tomen nota y observen el espíritu tanto como la letra de los propósitos del capítulo, haciendo cada vez más difícil a los delincuentes del poder el pillaje de sus ciudadanos y escaparse con el botín.

Notas

¹ Tim Daniel fundó el grupo sobre derecho internacional público en la firma Kendall Freeman de Londres y ha representado al gobierno de Nigeria en litigios importantes por 25 años.

² Durante la última mitad de 2003, fue debatida en Viena la precisa formulación del proyecto de la Convención de la ONU contra la Corrupción. En el momento de escribir este texto, el documento final estaba abierto a las firmas en México en diciembre de 2003.

³ Véase Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo* (Tras los pasos de Mr. Kurtz: viviendo en el centro del desastre del Congo de Mobutu), New York, Harper Collins, 2002.

⁴ Artículo 74 de la EIMP.

⁵ Artículo 61.3 (a) y (b).

⁶ *Sunday Mail* (Australia), 6 de agosto de 2003. El artículo afirma que Imelda Marcos ha apelado esta decisión, planteando que ella y sus tres hijos fueron privados del debido proceso: no parece que esta apelación vaya a demorar la entrega de los fondos.

⁷ Artículo 67 bis, párrafo 2 (a).

⁸ Esta información está basada en evidencia presentada ante el International Development Committee, un comité de selección británico, que lo publicó en su cuarto informe (sobre corrupción) el 22 de marzo de 2001.

⁹ Los artículos del capítulo sobre recuperación de fondos (capítulo V) están analizados en el

orden en que aparecen en el borrador de la convención. La numeración no es secuencial: 64, 65, 67, 67 bis, 60, 60 bis, 68, 61 y 66.

¹⁰ Artículo 65.

¹¹ Artículo 67.

¹² Artículo 67 bis.

¹³ Artículo 67 bis, párrafo 2 (a).

¹⁴ Artículo 67 bis, párrafo 2 (a).

¹⁵ Artículo 60.

¹⁶ Artículo 68.

¹⁷ Véase www1.OECD.org/fatf/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm

¹⁸ Artículo 66.

¹⁹ Artículo 61.

²⁰ El uso de este procedimiento quedó dramáticamente ilustrado en agosto de 2003 cuando el magistrado investigador de Ginebra ordenó que los fondos confiscados a Benazir Bhutto y su esposo Asif Zardari fueran regresados a Pakistán (véase Recuadro 6.6, "La caza de fondos estatales robados: el caso de Benazir Bhutto, página 132).

Parte dos

Informes globales, regionales y de países

7 Informes globales y regionales

El principal tema global que se perfiló durante el período de julio de 2002 a junio de 2003 fue la negociación de la Convención de la ONU contra la Corrupción. A nivel regional, la Unión Africana adoptó una convención que promete reducir los sobornos y la Unión Europea se preparó para el ingreso de 10 países del centro y este de Europa, con importantes implicancias para la continua lucha contra la corrupción. El debate acerca de la posible enmienda de la Convención de la OCDE para combatir el Soborno continúa, incluso mientras está siendo implementada. Finalmente, el gobierno estadounidense presentó propuestas para la Millennium Challenge Account, que condicionará el otorgamiento de asistencia a los esfuerzos del país por combatir la corrupción.

La Convención de la ONU contra la Corrupción

*Peter Rooke*¹

Cuando este informe entraba en imprenta, estaban terminando dos años de negociaciones, y hay indicios de que se consensuará un texto para la propuesta de la convención de la ONU contra la Corrupción a tiempo para que sea firmada en México en diciembre de 2003.

Si la negociación de la convención resulta exitosa se creará el primer instrumento global que abarque un abanico comprensivo de medidas anticorrupción a ser ejecutadas a nivel nacional. También fortalecerá la cooperación internacional en función de prevenir y castigar la corrupción.

En 1996, la Asamblea General de la ONU adoptó la declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales. Luego se negoció la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional, que entró en vigencia en septiembre de 2003. A pesar de que ambas se ocupan de la corrupción en un contexto específico, se entendió que seguía necesitándose un instrumento internacional comprensivo contra la corrupción. En diciembre de 2000, la Asamblea General de la ONU decidió crear un comité ad hoc para negociar una convención anticorrupción más general.

Los delegados a la primera sesión de negociación en enero de 2002 opinaron que la convención debía ser vinculatoria, efectiva, eficiente y universal, y que debía ser un instrumento flexible y equilibrado que tomara en cuenta las diferencias legales, sociales, culturales, económicas y políticas entre países, así como sus diferentes niveles de desarrollo. Aún queda por ver si la nueva convención de la ONU cumplirá con todas estas expectativas, se espera que entre en vigencia como muy pronto a fines de 2005.

Problemas de la corrupción política

La convención abre un nuevo territorio, particularmente en relación con las disposiciones de recuperación de fondos transfronterizos, pero se necesita más para lograr un impacto en una reducción importante de la corrupción.

El rechazo de Estados Unidos a toda disposición obligatoria sobre financiamiento político llevó a un callejón sin salida y la disposición se incorporó como optativa en un apartado titulado “Sector público”. Éste fue el fracaso más dramático que surgió de las negociaciones. Como señaló la delegación rusa, si la convención no logra un acuerdo en esto, “faltaría un tercio de los temas importantes en la convención”, una referencia a la necesidad de considerar del mismo modo a la corrupción en el sector público, el privado y la política.

La convención representa en el sentido positivo un claro progreso en relación con la cooperación internacional para la recuperación de fondos, un tema descrito en el capítulo V de la convención como “un principio fundamental” y al cual cada uno de los países participantes deben prestar las más amplias medidas de cooperación y asistencia (véase “Repatriación de fondos robados: selectos casos de estudio y la Convención de la ONU contra la corrupción”, capítulo 6, página 129).

Medidas preventivas a nivel nacional

Aunque la mayoría de los artículos en este capítulo comienzan con un principio obligatorio general, la manera en que se implementan es librada a la voluntad de cada estado parte participante. El espectro del capítulo sigue siendo amplio.

En relación con el sector público, se ocupa de políticas preventivas, prácticas e instituciones; la necesidad de promover la participación de la sociedad; entrenamiento y otras condiciones aplicadas a los funcionarios públicos no electos; criterios para la candidatura y la elección a cargos públicos y transparencia del financiamiento del proceso político; códigos de conducta para funcionarios públicos; transparencia de la gestión de las finanzas públicas; transparencia en la administración pública, y medidas para reforzar la integridad de la justicia.

Establece claramente la necesidad de prevenir la corrupción que involucra al sector privado y abunda sobre el tema con un espectro de medidas optativas. Específicamente destacadas son las exigencias de información efectiva, mejor contabilidad y criterios uniformes de auditoría, y una disposición obligatoria para eliminar la exención impositiva de los sobornos.

Se reconoce la participación de la “sociedad” en la prevención y la lucha contra la corrupción, así como la necesidad de publicitar la lucha anticorrupción pero nuevamente las medidas específicas se dejan al arbitrio de los países individuales. Se ha puesto énfasis en la importancia de estimular la denuncia

por parte de la población de posibles actos de corrupción. El capítulo también destaca la importancia de medidas efectivas para desalentar y detectar el lavado de dinero.

Criminalización y cuestiones relacionadas

La criminalización de la aceptación de sobornos por parte de funcionarios públicos es opcional en la convención, que considera que es responsabilidad principal del gobierno de cada país. Esto no es adecuado para ocuparse de casos que involucran a funcionarios de instituciones públicas internacionales, ya que no hay gobierno que se haga responsable de esto. El borrador de resolución de la Asamblea General prestó atención a este punto y parece probable que se proponga un protocolo para trabajar con él luego de consultas con organizaciones internacionales, a las que algunas delegaciones percibieron muy ansiosas por pedir inmunidad para sus funcionarios.

Las sanciones criminales obligatorias en la convención incluyen malversación por parte de funcionarios públicos, responsabilidad de personas legales y procedimientos criminales de lavado, al igual que ciertos delitos y reparaciones relacionados: estos últimos incluyen obstrucción de la justicia, participación e intento, congelamiento, apropiación y confiscación, eliminación del secreto bancario y protección de testigos y víctimas. Los delitos opcionales incluyen tráfico de influencias, ocultamiento, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito y sobornos y malversación en el sector privado. Desgraciadamente, la protección de denunciantes no es obligatoria.

Cooperación internacional en cuestiones criminales

Una mejor cooperación internacional en extradición y una mejor asistencia legal mutua en relación con los delitos de corrupción y de lavado de dinero contrarrestarán parte de la desilusión existente acerca del rol de las instituciones y leyes occidentales que brindan un refugio seguro para los miles de millones de dólares presuntamente robados por personajes como Abacha, Marcos y Mobutu. Varios países desarrollados insistían incluso en la doble criminalidad antes de que esta asistencia esté disponible, queriendo decir con esto que el país demandante y el demandado deben tener delitos comparables en sus leyes penales.

De este planteo y de otras evidencias parecería surgir que varios países desarrollados pueden llegar a preferir sus acuerdos bilaterales y multilaterales de extradición y asistencia legal mutua antes que confiar en las disposiciones de la convención. Esto es particularmente así para Estados Unidos, que tiene 110 de esos acuerdos. Sin embargo, esto no concuerda con el espíritu de la convención que es el de “promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional (...) en la (...) lucha contra la corrupción, incluyendo la recuperación de

fondos". Por una parte, los países en desarrollo están preocupados ante la posibilidad de que los países desarrollados no hagan todo lo que pueden para facilitar la extradición y la asistencia legal mutua a los países en desarrollo. Por otra, algunos países desarrollados tienen dudas de que los sistemas legales y las normas de derechos humanos de algunos países en desarrollo logren asegurar un proceso justo.

Asistencia técnica e intercambio de información

Dadas las extensivas medidas de prevención y aplicación postuladas por la convención, muchos países requerirán una asistencia considerable para dar los primeros pasos para implementarla. Esta parte de la convención debería ser una fuerte señal destinada a la comunidad de ayuda de que la asistencia para disminuir la corrupción es una gran prioridad. También está planteada la necesidad de reforzar el intercambio de información sobre prevención e implementación entre países de todos los niveles de desarrollo.

Mecanismos de implementación

Varias delegaciones presentaron propuestas para proveer un efectivo monitoreo de la implementación por parte de los países firmantes. Sin embargo, con el acuerdo final, los gobiernos tendrán un amplio margen de libertad para decidir si, y con qué alcance, incorporar las muchas disposiciones opcionales de la convención a sus leyes nacionales. La necesidad de asegurar la implementación de las disposiciones obligatorias, así como la de ver cómo los gobiernos las aplican generalmente, hace esencial un monitoreo efectivo, incluyendo el control independiente de organizaciones civiles a nivel nacional. Se dejó que los procedimientos al respecto sean decididos por la Conferencia de los Estados Miembros. Su primera reunión se realizará al año de que la convención entre en vigencia, probablemente en 2006.

Disposiciones finales

La más importante de las disposiciones finales es la clave para la entrada en vigencia de la convención. Los planteos opuestos iban desde 20 ratificaciones por un lado a 40 por el otro. Hay antecedentes para ambas posiciones en los instrumentos de la ONU, pero la Convención de la ONU para el Crimen Organizado Transnacional, que ha influido sobre la redacción de la nueva convención en varios aspectos, tiene una exigencia de 40, que llevó más de dos años alcanzar. Las delegaciones finalmente llegaron a un compromiso de 30 para la Convención de la ONU contra la Corrupción.

Una visión general

Durante los dos años de negociaciones, TI ha insistido en la importancia de establecer disposiciones adecuadas en relación con el sector privado, donde el escándalo de Enron y otros que lo siguieron erosionaron intensamente la confianza en los mercados financieros; y en relación con la esfera política, sobre la cual la confianza ha quedado muy afectada por la impunidad de líderes como el ex presidente peruano Alberto Fujimori y el primer ministro italiano Silvio Berlusconi por las sospechas de tráfico de influencias en los sectores de energía y armas.

Por primera vez una convención provee un marco –aunque no sea obligatorio– para criminalizar el soborno en el sector privado y para que se tomen medidas que mejoren el nivel de integridad en los negocios. Pero como se mencionó antes, la convención no logra abordar adecuadamente el tema de la corrupción política. También confía demasiado en planteos no obligatorios y, en relación con la cooperación internacional, ha tendido a copiar las correspondientes disposiciones de la Convención de la ONU sobre Crimen Organizado Transnacional más que mejorarlos. Sin embargo, causa mayor preocupación que la nueva convención da escasas instrucciones a la Conferencia de Estados Miembros sobre las formas de monitoreo que deberían adoptar.

Más positivamente, fue muy bien recibida la decisión de la Oficina de la ONU sobre Drogas y Crimen –bajo cuyos auspicios fue negociada la convención– de promover una campaña global de anuncios en televisión para aumentar la concientización sobre la corrupción. Si la convención estimula a los gobiernos nacionales a hacer más en esta dirección, se fortalecerá el apoyo público a los grandes esfuerzos por disminuir la corrupción, mejorando las posibilidades de implementación de la convención.

La relación entre la convención de la ONU y otras convenciones anticorrupción, como la de la OCDE y las regionales, está específicamente planteada y sin dudas se volverá más clara con la experiencia. Sin embargo, es ahora evidente que la Convención de la ONU no suplanta a ninguno de esos instrumentos y existe la esperanza de que se refuercen mutuamente.

Nota

¹ Peter Rooke es miembro del directorio de Transparency International y director de proyectos en Transparency International Australia.

Recuadro 7.1: El Pacto Mundial de la ONU: una oportunidad de detener la corrupción

El Pacto Mundial de la ONU, que desafía a los líderes empresarios a adoptar nueve principios universalmente acordados en relación con los derechos humanos, trabajo y respeto por el medio ambiente, tiene un papel creciente en un mundo en el que la globalización borra las fronteras para las relaciones y el comercio internacionales. Desde su fundación en enero de 1999, el pacto es apoyado por más de mil empresas en todo el mundo, y representa una poderosa fuerza para mejorar la responsabilidad corporativa.

El pacto ha subrayado la influencia que pueden tener las empresas en el desarrollo de una economía más sustentable e inclusiva, donde la vigencia de la ley sea el aspecto más importante. Para asegurar el cumplimiento de este importante objetivo, es crucial el tema de la transparencia en la manera en que se conducen los negocios.

El Pacto Mundial busca fomentar la transparencia pidiendo a las empresas participantes publicar reportes anuales sobre las actividades que han llevado a cabo para apoyar los nuevos principios. Esto es importante dada la falta de mecanismos para implementar y monitorear los principios, los cuales no son legalmente vinculantes. Muchas ONG critican el Pacto Mundial por esta razón; argumentan que permite a las empresas aparentar preocupación por el buen manejo corporativo, pero no hace nada para garantizar mejoras reales en el comportamiento empresarial.

Sin embargo, en ausencia de un principio explícito sobre corrupción, las compañías no están obligadas a informar cómo están trabajando para eliminar el flagelo de la corrupción de sus prácticas empresariales. Este vacío legal fundamental es el motivo por el cual todavía está lejos la realización de las enormes posibilidades que abre el Pacto. La Convención de la ONU contra la Corrupción, cuya finalización al momento de escribir este texto estaba prevista para diciembre de 2003, otorga al tema de la corrupción una mayor importancia dentro del sistema de la ONU y abre la posibilidad de que se incorpore al Pacto Mundial un principio explícito sobre corrupción y transparencia. El secretario general de la ONU Kofi Annan ha indicado que la firma de la convención a fines de 2003 en México brinda una oportunidad para que se incorpore un décimo principio al Pacto.

La oficina del Pacto Mundial ya ha comenzado a preparar el terreno para un décimo principio sobre transparencia y contra la corrupción, haciéndolo objeto de discusión con sus integrantes en diciembre de 2002 y del consejo de asesores en julio de 2003. Se presentó ante la reunión del Foro de Aprendizaje del Pacto Mundial en diciembre de 2002 en Berlín una evaluación de la posibilidad del décimo principio. Las reacciones de los empresarios, sindicatos y gobiernos fueron variadas: algunos afirmaron que el cumplimiento de todos los principios existentes implicaba un elemento de transparencia y que por lo tanto no era necesario un décimo.

Pero el hecho de que la corrupción entorpece el cumplimiento de los derechos considerados en todos los otros principios otorga más, y no menos, peso al planteo de que se necesita un principio explícito acerca de la transparencia.

El Pacto Global ya está trabajando en importantes proyectos relacionados con la corrupción y la transparencia. El grupo de trabajo sobre la transparencia y corrupción ha estado ocupándose de sobornos, antitrust, difusión de datos y políticas públicas

relacionadas, temas que están todos planteados en la Convención de la ONU contra la Corrupción.

Por ejemplo, un diálogo político sobre “El rol del sector privado en zonas de conflicto” de 2001 produjo una serie de líneas directrices con detalladas recomendaciones para la sociedad civil, gobiernos, empresarios e instituciones multilaterales, destinadas a eliminar la corrupción en el comercio de armas.

Al colocar al tema de la transparencia y la corrupción como centro del décimo principio, este y otros esfuerzos importantes sólo pueden fortalecerse.

Jeremy Brooks (Transparency International)

La Convención de la Unión Africana contra la Corrupción

*Akere Muna*¹

La Organización de la Unidad Africana (OUA) nació durante las luchas de independencia de los '50 y comienzos de los '60. Sus objetivos a corto plazo incluían la abolición del apartheid y la ayuda a los países africanos a conseguir una independencia plena de sus gobernantes coloniales. Bajo la inspiración de los Panafricanistas, la OUA también trató de realizar el sueño de una África unida.

En la atmósfera de bipolarización ideológica entre Este y Oeste posterior a la Segunda Guerra Mundial, algunos líderes africanos se posicionaron, mientras otros optaron por el no alineamiento. Cuando África era pretendida por las superpotencias, temas tales como los derechos humanos, la vigencia de la ley y la participación popular en la toma de decisiones ocupaban un lugar relegado en la agenda política. Los líderes que habían sido muy importantes en la lucha por la independencia (Kwame Nkrumah en Ghana y Julius Nyerere en Tanzania), los poderosos sindicatos y los exitosos sistemas multipartidistas fueron gradualmente reemplazados por regímenes de un solo partido y por dictaduras. Esos regímenes fueron mayormente tolerados por las superpotencias de la guerra fría quienes regularmente libraban batallas por el poder a través del continente y más particularmente en África del sur. Mobutu Sese Seko fue uno de esos dictadores que despojó los ricos recursos de Zaire (ahora República Democrática del Congo) durante más de 30 años con la aprobación tácita de sus apoyos en las capitales occidentales. Las iniciativas anticorrupción no estaban en la agenda de nadie. Más aún, la palabra “corrupción” era tabú, incluso dentro de las instituciones financieras internacionales (IFIs).

Con la caída del Muro de Berlín, el vacío de liderazgo en muchos países quedó expuesto a las poblaciones que empezaron cada vez más a exigir democracia, derechos humanos y participación pública. Los líderes corruptos ya no podían seguir escondiéndose detrás de sus auspiciantes extranjeros, para quie-

nes la mayor parte del continente africano había dejado de ser estratégicamente importante. A medida que las IFIs y los donantes bilaterales comenzaron a ejercer presión para que hubiera buenos gobiernos y democratización, los Estados africanos reconocieron la necesidad de establecer un equilibrio entre Estado, sector privado, sociedad civil y los medios de comunicación.

Junto a las presiones de los grupos locales, organizaciones internacionales como Amnesty International montaron una permanente campaña contra las violaciones a los derechos humanos, pero la OUA sólo reaccionó a principios de los 1980. De hecho, el Grupo Africano Para los Derechos Humanos y de los Pueblos empezó a funcionar recién en 1986.

Los '90 vieron el retorno del sistema multipartidista. La presión de la sociedad civil, los medios y los partidos políticos hizo que se debatiera públicamente la corrupción y las formas de ejercicio del poder. Las IFIs adoptaron una buena agenda sobre gestión como parte de programas estructurales de ajuste (SPAs). Esta tendencia produjo resultados ambiguos, dado que no sólo fortaleció las exigencias de un ejercicio responsable del poder, sino que también creó desconfianza respecto de esa agenda entre los más críticos a los aspectos devastadores de esos SPAs. Fue contra este telón de fondo que la OUA, predecesora de la nueva Unión Africana (UA), se propuso un enfoque continental de un problema que había alcanzado una magnitud similar al tema de los derechos humanos en los 1980.

Los orígenes de la convención de la Unión Africana

La Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Combate de la Corrupción y Delitos Conexos está inspirada en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y otras declaraciones, ninguna de las cuales menciona explícitamente la corrupción².

De hecho, la lucha contra la corrupción no fue específicamente introducida a nivel regional hasta junio de 1988, en la asamblea de jefes de Estado y gobierno en Ouagadougou, Burkina Faso. La asamblea adoptó una resolución que llamaba al secretario general a convenir una reunión de alto nivel de expertos en cooperación con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Esos expertos debían considerar las maneras de remover los obstáculos al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales –como los de la lucha contra la corrupción y la impunidad– y proponer medidas legislativas adecuadas y de otro tipo para iniciar el proceso de reforma. Estaba listo el escenario para el lanzamiento de una convención histórica.

Grupos de la sociedad civil, que incluían a Transparency International, participaron activamente en la redacción del primer proyecto de la convención de la UA en reuniones de expertos en Addis Ababa en noviembre de 2001 y septiembre de 2002. A través de este proceso, lucharon por la inclusión de disposiciones sobre recuperación de fondos, financiamiento de partidos políticos, acceso a la información y protección de los denunciantes.

El documento de 28 artículos de la UA comenzó como Convención de Prevención y Combate a la Corrupción, pero problemas de definición y discrepancias en los sistemas legales llevaron al comité de redacción a agregar las palabras “y Delitos Conexos”. Se preparó el documento como para que fuera fácilmente aplicable como marco legal de cualquier estrategia anticorrupción nacional.

La convención fue adoptada en julio de 2003 durante la cumbre de la UA en Maputo, Mozambique, y ahora espera quince ratificaciones antes de entrar en vigencia³. Los países que la han adoptado, pero no ratificado, pueden decidir incorporar disposiciones elegidas de la convención en sus leyes nacionales, en lugar de esperar el proceso de ratificación (por el cual todo el tratado se vuelve aplicable como ley nacional).

Objetivos, principios y características

Los objetivos de la convención enfatizan la cooperación entre los firmantes, impulsándolos a “promover y fortalecer el desarrollo (...) de mecanismos requeridos Para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción y delitos conexos en África” y a garantizar la efectividad de estas medidas ⁴. También se destacan temas sobre el correcto ejercicio del poder.

La convención se concentra en cuatro vías principales para combatir la corrupción: prevención, castigo, cooperación y educación. En particular, fortalece las leyes de corrupción con listas de delitos que pueden ser castigables en la legislación local; esboza medidas a ser tomadas para permitir la detección e investigación de delitos de corrupción; indica mecanismos para la confiscación y decomiso de los frutos de la corrupción y delitos conexos; determina las jurisdicciones de los Estados participantes; organiza la asistencia mutua en relación con la corrupción y delitos conexos, impulsa la educación y la promoción de la información pública sobre los males de la corrupción; y establece un marco legal para el proceso de monitoreo y supervisión de la aplicación de la convención. Las disposiciones para este proceso de monitoreo también hacen referencia a la participación de la sociedad civil. Significativamente, la convención se centra tanto en la corrupción pública como privada, y llama a la implementación de leyes anticorrupción específicas para ambos sectores.

Ámbito de aplicación de la convención

La convención define claramente a la corrupción, adoptando un nuevo enfoque común: la corrupción ya no es un delito en el que un funcionario público es el principal infractor. A pesar de que el rol del funcionario público sigue siendo esencial, la convención incluye también un requerimiento a “adoptar medidas legislativas y de otro tipo para prevenir y combatir actos de

corrupción y delitos conexos cometidos con y por agentes del sector privado”. También llama a establecer “mecanismos para estimular la participación del sector privado en la lucha contra la competencia desleal, respeto de los procedimientos contables y derechos de propiedad”⁵.

Más aún, la convención define ampliamente a la corrupción como para anticiparse a conflictos de interpretación que involucren a la ley civil y a las jurisdicciones del derecho común⁶. Las jurisdicciones del derecho civil suelen distinguir entre malversación y corrupción, en parte porque el código penal las considera delitos diferentes y porque corrupción está establecida para significar soborno (como opuesto a malversación). Más aún, los derechos civiles nacionales consideran a la malversación y la corrupción como delitos que implican a funcionarios o fondos públicos. Como se plantea ahora, la convención de la UA –especialmente con el agregado de “delitos conexos”– abarca tanto el sistema legal civil como el común.

Los críticos de la convención de la UA ven a la disposición sobre enriquecimiento ilícito como una erosión del principio de presunción de inocencia del derecho penal. En un caso penal de enriquecimiento ilícito, que implica riqueza no justificable, la fiscalía corre con la carga de la prueba y por lo tanto debe demostrarse más allá de toda duda razonable que la riqueza adquirida no está justificada por los ingresos. Bajo la convención, la fiscalía no está legalmente obligada a demostrar más allá de toda duda razonable que la riqueza excede los ingresos. Y tampoco debe demostrar que los ingresos injustificados son resultado de la corrupción, dado que se presume automáticamente que los ingresos injustificados provienen de una fuente corrupta. De ser implementadas, es probable que estas disposiciones enfrenten cuestionamientos legales, particularmente en países donde la presunción de inocencia está establecida constitucionalmente.

La convención también se ocupa de la confiscación y decomiso de los frutos de la corrupción, secreto bancario, cooperación y asistencia legal mutua. Llama a los firmantes a incorporar legislación sobre lavado de dinero y los compromete a requerir a los funcionarios públicos designados que declaren sus bienes al momento de asumir el cargo, así como durante y después de finalizado el mismo⁷. Una inclusión de último momento en la convención, la disposición sobre financiamiento de los partidos políticos establece que cada firmante debe “adoptar medidas legislativas o de otro tipo para proscribir el uso de fondos adquiridos para financiar partidos políticos por medio de prácticas ilegales y corruptas” y a “incorporar el principio de transparencia en el financiamiento de partidos políticos”⁸.

Monitoreo y aplicación de la convención

Inspirado por la Comisión Africana por los Derechos Humanos y de los Pueblos, el directorio asesor es la única medida formal de monitoreo a nivel internacional y a nivel de la comisión de la UA. Debe someter al consejo

ejecutivo informes regulares sobre los progresos realizados por cada firmante en cumplimiento de las disposiciones de la convención.

El directorio carece de poderes de investigación y no puede denunciar actos de corrupción. La convención prevé que sus once miembros sean electos por un término de dos años por el consejo ejecutivo “de entre una lista de expertos de la mayor integridad y reconocida competencia en temas relacionados con la prevención y el combate de la corrupción y delitos conexos”. El documento llama también al consejo ejecutivo a asegurar que el directorio tenga una “adecuada representación por género, y una equitativa representación geográfica”. Los miembros del directorio deben “elegirse a partir de su capacidad personal”, pero el hecho de que sean propuestos por los firmantes no ayuda a garantizar su independencia.

Como parte del proceso de monitoreo, se espera que las autoridades nacionales anticorrupción envíen informes al directorio asesor al menos una vez al año, antes de las reuniones regulares de la UA. Una desventaja de este sistema es que la UA carece de medios para sancionar a los países que no envíen sus informes, a diferencia del proceso de información del Grupo Africano por los Derechos Humanos y de los Pueblos. Dentro del marco de monitoreo de la convención, se designan a las autoridades nacionales para propósitos de “cooperación y asistencia legal mutua”, que supone que se comunicarán entre sí directamente. Además, la convención defiende la “necesaria independencia y autonomía” de las autoridades nacionales.

Definir el rol de las autoridades nacionales es un importante elemento de la convención dado que muchos países africanos no cuentan con una autoridad que se ocupe exclusivamente de temas de corrupción. En su forma actual, la convención no evita que los países establezcan comisiones nacionales complacientes. Se necesitará Aprobar una enmienda en la convención para introducir un apartado sobre la estructura deseable y el funcionamiento de estas organizaciones⁹.

Con respecto a la aplicación, la convención operará como un tratado de extradición entre países que no tienen tratados semejantes. Sin embargo, hasta que entre en vigencia, la extradición sólo es posible entre Estados que tienen tratados bilaterales o multilaterales.

La convención también prepara el terreno para el reconocimiento por parte de los firmantes de la sociedad civil y los medios, instándolos a “comprometerse plenamente en la lucha contra la corrupción y delitos conexos y a la difusión de esta convención con la plena participación de los medios y la sociedad civil en su conjunto”. Los Estados deben diseñar marcos legales individuales que permitan a la sociedad civil y a los medios integrarse en el proceso. Estos estatutos deben tomar en consideración el rol definido para la sociedad civil en el artículo 12, expresamente que se debe estimular a la sociedad civil y a los medios a exigir a los gobiernos los más altos niveles de transparencia y responsabilidad; a participar en el proceso de monitoreo y a ser consultados en la implementación de la convención de la UA; y a tener acceso a la información de casos de corrupción y delitos conexos con la condición de

que la difusión de esa información no afecte negativamente el proceso de investigación y el derecho a un proceso justo. A pesar de estas líneas generales, y en vista del hecho de que el clima actual tiende a caracterizar a la sociedad civil y a los medios en muchos países como grupos de oposición, es posible que tenga que pasar algún tiempo antes de que su papel quede establecido en los códigos. Las disposiciones similares en el Protocolo de Desarrollo de la Comunidad Sudafricana, subregional, también se han mostrado demasiado “generales” como para garantizar que la sociedad civil ejerza una función claramente definida de control.

Los denunciantes también son considerados en la convención, lo que requiere que los firmantes “adopten medidas legislativas y de otro tipo para proteger a los informantes y testigos en corrupción y delitos conexos, incluyendo la protección de sus identidades” y a “adoptar medidas para asegurar a los ciudadanos que informen circunstancias de corrupción sin miedo a represalias”. De todos modos, estos intentos de asegurar protección a los denunciantes pueden resultar debilitados por una disposición que llama a los firmantes a “adoptar medidas legislativas nacionales para castigar a aquellos que proveen información falsa o maliciosa contra personas inocentes de corrupción o delitos conexos”. Otras formas de represalias, como la acción civil, suelen ser suficientes en estas situaciones.

Debe tenerse en cuenta que los procedimientos de la convención permiten a cualquier firmante a optar fuera de alguna de las cuestiones. Por el artículo 24, los estados pueden anunciar reservas (basadas en el artículo 15) ante una o más disposiciones que les parezcan incompatibles con el objeto y los propósitos de la convención. Un Estado puede mantener su reserva hasta que las circunstancias permitan que la retire. Por el artículo 26, los Estados tienen también el derecho a denunciar la entera convención, notificando al presidente de la comisión con seis meses de antelación.

Dejando de lado sus evidentes imperfecciones, la convención representa para los miembros de la UA el primer marco universal de lucha contra la corrupción. El desafío actual para los gobiernos africanos es mostrar voluntad política para implementar –y aplicar– la convención de la UA contra la corrupción. El cabildeo activo de los medios africanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden influir positivamente en este proceso. La presión adicional de los actores internacionales podría contribuir a resaltar la importancia de la primera estructura continental africana para combatir la corrupción dentro de las fronteras de cada Estado soberano. Además, es probable que la convención de la UA se beneficie de la creciente presión nacional para evitar y castigar el pago de sobornos.

Para que la convención de la UA tenga un impacto mensurable sobre la corrupción, la sociedad civil y otros grupos de presión deben exigir encargarse del proceso de monitoreo. Juntando fuerzas como coaliciones, pueden ayudar a asegurar que sus firmantes implementen exitosamente este nuevo tratado.

Notas

- ¹ Akere Muna es presidente de TI Camerún.
- ² Otras fuentes de inspiración de la redacción de la Convención de la UA fueron la Declaración de los Cambios Fundamentales que están ocurriendo en el Mundo y sus Implicancias Para África, de 1990; la Agenda de El Cairo para el Relanzamiento de la Transformación Socioeconómica de África, de 1994; y el Plan de Acción contra la Impunidad, adoptado por la 19ª sesión ordinaria de la Comisión Africana por los Derechos Humanos y de los Pueblos en 1996 y consecuentemente aprobada por la 64ª sesión ordinaria del Consejo de Ministros realizada en Yaoundé, Camerún. Los estímulos más recientes para la convención provinieron de la 37ª sesión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la OUA, realizada en Lusaka, Zambia, en julio de 2001, así como en la declaración adoptada por la primera sesión de la Asamblea de la Unión realizada en Durban, Sudáfrica, en julio de 2002, relacionada a la Nueva Asociación Para el Desarrollo de África, o NEPAD, que llama al establecimiento de un mecanismo coordinado para combatir efectivamente la corrupción.
- ³ La convención fue inicialmente aprobada por la conferencia ministerial de la UA en Addis Abeba el 18-19 de septiembre de 2002. Fue más tarde aprobada por el consejo ejecutivo en N'djamena, Chad, el 5-6 de marzo de 2003.
- ⁴ Artículo 2.
- ⁵ Artículo 11.
- ⁶ Artículo 4(d).
- ⁷ Artículos 6 y 7.
- ⁸ Artículo 10 (a) y (b).
- ⁹ El procedimiento para enmendar la convención es un proceso en tres etapas: (1) un firmante debe someter un requerimiento por escrito al presidente de la comisión de la UA; (2) el presidente debe hacer circular la enmienda propuesta entre los firmantes, permitiendo un período de al menos seis meses desde que empezó a circular para que sea revisada; (3) se requiere una mayoría de dos tercios para que la enmienda entre en vigencia.

Corrupción y el proceso de ingreso a la UE: ¿quién está mejor preparado?

Quentin Reed ¹

A medida en que se acerca el día en que diez estados de Europa del Este se unan a la Unión Europea (UE), la pregunta que no dejan de hacerse tanto los miembros actuales como los propios candidatos es: “¿están preparados?”².

La pregunta ya no está relacionada tanto con los detalles técnicos de armonización, con el *acquis communautaire*. Desde el punto de vista de los candidatos, aparecen en escena las dudas sobre su capacidad para competir en un único mercado. Para la Comisión Europea, la corrupción representa uno de los ítems más urgentes de la agenda. Pero una mirada más cercana revela que, con respecto a la corrupción, la cuestión de la preparación implica una urgente necesidad de reforma dentro de la propia UE.

La Comisión ha identificado repetidamente a la corrupción como un serio problema en al menos la mitad de los Estados candidatos de Europa Central y

del Este (CEE). En un discurso anunciando el lanzamiento de los Informes Regulares de 2002 sobre la preparación de los candidatos para el ingreso, el presidente de la Comisión, Romano Prodi, calificó la corrupción como un problema “extremadamente serio” que debe ser eliminado antes del ingreso³.

Los orígenes de la inquietud de la Comisión por la corrupción de los posibles nuevos miembros pueden ser atribuidos a dos fuentes principales. Primero, la corrupción dificulta el cumplimiento por parte de los Estados de los criterios de Copenhague, que fueron establecidos en 1993 por el Consejo Europeo como condiciones básicas para ser miembro de la UE. Los criterios de Copenhague comprenden tres categorías principales: criterios políticos (instituciones democráticas estables y en funcionamiento), criterios económicos (una economía de mercado en funcionamiento) y la capacidad del Estado candidato para cumplir con sus obligaciones como miembro (en otras palabras, la capacidad para implementar el *acquis*).

Segundo, la Comisión está influida por la percepción de que la corrupción está más difundida en los países candidatos que en los actuales miembros. Esta percepción se apoya en argumentos que explican por qué los países de la transición poscomunista sufren altos niveles de corrupción; también se sostiene en datos como los del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, que indican que esos países realmente experimentan altos niveles de corrupción. De todos modos, la cantidad de investigaciones que puedan justificar esos temores es muy pequeña.

Sin tener en cuenta cómo comparar a los países poscomunistas con los de Europa occidental, un reciente informe del Programa de Monitoreo de la UE del Open Society Institute (OSI) subraya la seria extensión de la corrupción en la mayoría de los estados candidatos⁴. Según OSI, la corrupción florece en la mayoría de los futuros miembros de Europa central y oriental. Más aún, además de compartir las preocupaciones de la Comisión Europea sobre corrupción en áreas como la administración pública, el informe de la OSI enfatiza el problema crítico de la corrupción en áreas en las que la Comisión no se había detenido.

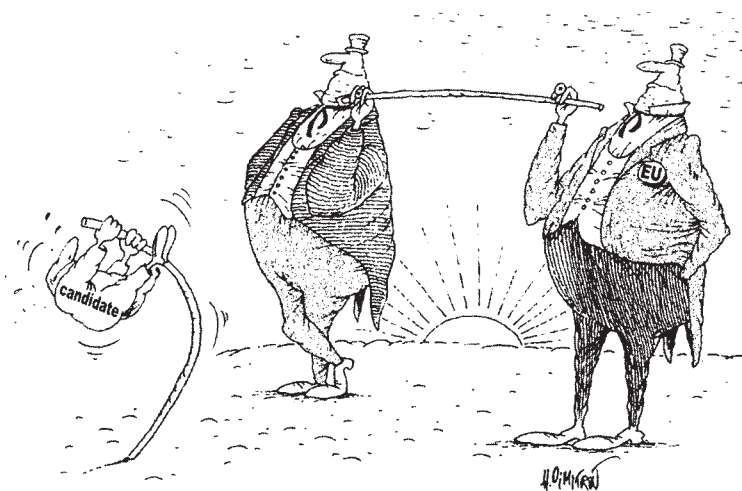
En particular, OSI encuentra que la corrupción está difundida en la creación de leyes y reglas –o “Apoderamiento del Estado”–; la Comisión Europea ha prestado mayor atención a la velocidad de los procesos legislativos que a la calidad de esos procesos. OSI apunta a las contrataciones públicas, el financiamiento de partidos políticos, clientelismo y conflictos de intereses como áreas donde los problemas son más serios de lo que supone la Comisión.

Más complicaciones todavía surgen de una cultura pública que –si bien condena de vez en cuando la corrupción y la percibe fuertemente– tolera regularmente el comportamiento corrupto en aras de satisfacer intereses políticos o individuales. La falta de medios independientes en la mayoría de los países de la región –y la falta de regulación efectiva de la televisión– combinado con la falta de profesionalismo y recursos para hacer investigaciones periodísticas en la región ha llevado a los medios más fuertes a informar inadecuadamente sobre temas de corrupción a los ciudadanos.

A pesar de conocer estas consideraciones, la Comisión no adoptó un claro

enfoque de la corrupción en los países candidatos ni formuló un conjunto de presunciones acerca de las raíces del problema de la corrupción ni de las políticas necesarias para enfrentarla. Tampoco dio ninguna indicación sobre qué nivel de corrupción descalificaría la posibilidad de ser elegido para la UE. Por ejemplo, a pesar de que la Comisión ha planteado que la corrupción es “sistémica” en Rumania, los Informes Regulares encuentran que el país ha continuado cumpliendo con los criterios políticos –más que con los económicos o los administrativos– planteados en Copenhague.

En realidad, ante los ojos de la Comisión, ningún país candidato ha sido hallado incapaz de cumplir con los Criterios de Copenhague por temas de corrupción, a pesar de la amplia cobertura dada al tema en los Informes Regulares, claro índice de que representa un serio obstáculo para el cumplimiento de los criterios políticos por parte de los candidatos. Combatir la corrupción es una “carrera de larga distancia”; más aún, la historia –tanto en Alemania después de Hitler o en España después de Franco– muestra que la corrupción florece en situaciones de transición y que la pelea por ponerla bajo control se mide mejor en décadas que en ciclos electorales. Ése es particularmente el caso en los países poscomunistas, que todavía están en el proceso de completar el proceso de transferencia masiva de bienes desde el Estado al sector privado.



Alex Dimitrov, Moldavia

El impacto del proceso de ingreso en la política

Como no puede esperarse que la corrupción desaparezca dentro de los plazos establecidos para el ingreso, la Comisión ha recurrido a la existencia de una política anticorrupción como el criterio principal de acceso aplicable a

los países candidatos. Ocho han desarrollado estrategias nacionales anticorrupción, mientras que Estonia y Eslovenia todavía las están elaborando.

La presión de la Comisión tuvo un gran impacto en áreas como la ratificación de las principales convenciones anticorrupción internacionales. Los países candidatos también implementaron reformas extensivas de las reglamentaciones e instituciones que aplican la ley penal y están obligados a reformar los procedimientos de las licitaciones públicas para cumplir con los requerimientos de las directivas de la UE. La reforma del empleo público –uno de los instrumentos más importantes para suprimir la corrupción entre funcionarios públicos– ha sido una prioridad de la UE en los países candidatos, como también lo ha sido la reforma de los sistemas de control financiero y auditoría.

Sin embargo, por varias razones el impacto de la UE en la política anticorrupción de los futuros miembros ha sido menos convincente.

La Comisión ha tendido a centrarse en temas de derecho penal y su aplicación, lo que elude las críticas a que las disposiciones sobre soborno y las consecuentes soluciones a la corrupción son sólo efectivas parcialmente y que debe darse prioridad a la prevención antes que al castigo. Éste es concretamente el caso en países con una reciente historia de control por un solo partido, en los que establecer la independencia de las autoridades de aplicación (policía, organismos de investigación, cortes) es un proceso difícil y a largo plazo, vulnerable a su abuso para fines políticos.

Segundo, a pesar de que la Comisión ha establecido como condición de ingreso la existencia de estrategias nacionales anticorrupción, ha brindado pocas guías acerca de sus contenidos. Reconociendo este aspecto, Bruselas produjo recientemente una lista no oficial de principios que sirvan de modelo a los países que busquen la asistencia de la UE para desarrollar estrategias anticorrupción, que fue la base para una reciente “Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo Para una Comprensiva Política de la UE contra la Corrupción”⁵.

Tercero, incluso en áreas en las que las regulaciones y exigencias de la UE parecen tener un claro componente anticorrupción, el impacto de esos instrumentos es dudoso. Por ejemplo, a pesar de que los requerimientos de las directivas de la UE sobre gestión pública tienen claras implicancias anticorrupción, su primer objetivo es asegurar un mercado único, no luchar contra la corrupción.

En el área de control y auditoría financiera, la experiencia de los Estados miembros de la UE demuestra claramente que los instrumentos de la UE no son fiables para asegurar un sistema efectivo de control en los países miembros. Un reciente informe de la British National Audit Office notó un aumento del 75 por ciento en el fraude detectado que involucra a fondos de la UE desde 1999 a 2000 ⁶. Lo más preocupante es que la mayor parte del aumento se debió a una mejor detección en el Reino Unido y en una cantidad de países no se detectó ningún caso de este tipo. La propia convención anti fraude de la UE, aprobada en 1995, fue ratificada por sólo quince Estados miembros a tiempo para entrar en vigor a fines de 2002. Aunque esto brinda la primera definición común de fraude de la UE, la convención impone mínimas exigencias.

Lo que reflejan todos estos comentarios es el hecho de que la propia UE carece de un marco legal claro para enfrentar la corrupción. Los Estados miembros individuales ni siquiera proveen información de modo sistemático sobre corrupción. Recientes informes del Consejo del Grupo de Países Europeos contra la Corrupción (GRECO) –la única organización que monitorea a la mayoría de los Estados europeos siguiendo principios amplios de política anticorrupción– señala que no hay estadísticas disponibles sobre corrupción en España ni en Grecia⁷.

La UE no ha podido persuadir a los Estados miembros que adopten instrumentos existentes. Por ejemplo, sólo tres Estados miembros han ratificado la Convención de Derecho Penal sobre Corrupción del Consejo Europeo cuando entró en vigor en julio de 2002⁸. Por el contrario, todos salvo dos candidatos a la CEE lo habían hecho para la misma fecha.

Hay varias razones por las cuales la UE carece de un marco anticorrupción. Una es que la corrupción no ha sido percibida como un fenómeno que afecte significativamente la implementación del *acquis* en los miembros actuales. Aun si fuera así, Bruselas podría estar poco dispuesta a tomar la iniciativa de enfrentar la corrupción, que generalmente queda bajo el poder de ministerios soberanos como el de Justicia e Interior. Como en todas partes, los desarrollos anticorrupción en la UE no dan frutos tan rápido como se espera, debido mayormente a lo delicada que resulta la corrupción como tema, el interés que las elites políticas suelen tener en apoyar elementos de corrupción y la resistencia nacional a intentos externos de introducir cualquier legislación o reforma. Y lo que es importante, a diferencia de los candidatos a ingresar, los miembros de la UE carecen de incentivos para adoptar esas disposiciones.

El interés de las elites políticas no debe ser considerado hipotético. Hay amplias muestras de evidencia de que numerosos miembros de la UE están preocupados por los crecientes niveles de corrupción, incluyendo el caso Elf Aquitaine y una supuesta tradición de corrupción en la gestión pública francesa; una explosión de escándalos en el financiamiento de partidos en Alemania y recientes descubrimientos en Irlanda y Holanda. Ni Italia, cuyos problemas de corrupción son bien conocidos, ni Austria son miembros del GRECO, a pesar de que sí lo son todos los países candidatos. En los estudios de percepción, Grecia e Italia están ubicados como levemente más corruptos que los Estados candidatos menos corruptos, Estonia y Eslovenia⁹. El informe de GRECO sobre Grecia indica que el área donde la corrupción es mayor es en los subsidios económicos de la UE.

Esta situación implica importantes riesgos para el proceso de ampliación de la UE. Si los descubrimientos realizados en los países poscomunistas antes citados son fiables, entonces habrá un enorme número de países con serios problemas de corrupción en 2004 que se incorporan a una Unión que carece de un verdadero marco legal para impedir el problema. Dado que las obligaciones de Copenhague dejan de aplicarse a los países una vez que son admitidos en la UE, la Comisión ya no estará en condiciones de exigir a los 10 Estados incorporados lo que nunca pudo pedir a los miembros actuales.

Bajo estas circunstancias, es probable que la Comisión deje de funcionar con dobles estándares que han requerido políticas anticorrupción a los nuevos miembros que nunca fueron exigidas a los viejos. El resultado será la incapacidad de lograr políticas anticorrupción efectivas a lo largo de la Unión ampliada. Ésta es una seria causa de preocupación especialmente si se considera el enorme aumento de fondos de la UE que tendrán que distribuir los nuevos miembros después de 2004.

Implicancias políticas

Estas preocupantes situaciones hacen surgir dos importantes temas políticos. Uno tiene que ver con el contenido de las políticas anticorrupción en los países candidatos; el otro concierne a la UE en su totalidad y a la necesidad de establecer una vía de control de la corrupción válida para toda la Unión.

Para asegurar una efectiva política anticorrupción en los futuros miembros provenientes de la CEE, se necesita alcanzar un cierto grado de consenso entre los integrantes. Ese proceso se facilitaría con pasos que tiendan a despolitizar lo más posible las medidas anticorrupción, por ejemplo restringiendo la aplicación de la frase “política anticorrupción” a las políticas cuyo principal propósito es reducir la corrupción.

Una segunda y absolutamente vital condición para crear políticas más efectivas es la realización de una investigación más detallada sobre la corrupción. Una de las principales lecciones del auge de la actividad anticorrupción en los últimos diez años es que la política anticorrupción necesita basarse en hechos más que en presunciones o en soluciones importadas. Es improbable que aparezcan políticas anticorrupción efectivas sin un detallado análisis de las raíces de la corrupción en áreas específicas: por ejemplo, si la corrupción es iniciada por funcionarios o por ciudadanos o si refleja una organización cultural corrupta en general o acciones individuales oportunistas. Esta investigación debe ir más allá de los estudios habituales valiéndose de grupos concretos de estudio que incorporen varios enfoques analíticos.

Al diseñar la política anticorrupción, los países deben concentrarse para que las instituciones y mecanismos ya existentes funcionen antes que crear otros nuevos, al menos que haya razones específicas para hacerlo. Por ejemplo, una auditoría interna decente puede ser mucho más efectiva para prevenir la corrupción en la administración pública que un organismo anticorrupción especial.

Respecto de áreas de política específicas, los futuros miembros deben prestar especial atención a la reforma del proceso legislativo para hacerlo menos vulnerable a la corrupción. Esa reforma puede ir desde la consulta adecuadamente transparente a procedimientos parlamentarios que aseguren que cada enmienda propuesta sea cuidadosamente evaluada, y que la distribución de la votación sea sometida a examen público.

Además, la reforma de la administración pública debe ser afianzada por dos

importantes aspectos que no han recibido suficiente atención en los países de la CEE. Primero, es vital crear un sistema efectivo de reparaciones en la administración pública, para facilitar las denuncias y permitir a los ciudadanos que puedan apelar efectivamente contra las acciones y decisiones administrativas. Segundo, la reforma de la administración pública debe basarse en el consenso antes que en una imposición de arriba hacia abajo; por ejemplo, una cantidad de países han impuesto códigos de ética a los funcionarios (uno de los criterios por el cual la Comisión evalúa la política anticorrupción), a pesar de que esos códigos serán inefectivos hasta que se preparen por medio de un amplio proceso de consultas que permita a los funcionarios percibir su valor.

Un área en la cual los países de la CEE han desarrollado políticas inefectivas es la regulación del conflicto de intereses. Su enfoque suele basarse sólo, o principalmente, en declarar ilegal ciertas combinaciones de funciones; sin embargo un aspecto igualmente (si no más) importante de esa regulación es la obligación de informar potenciales conflictos de interés y excluirse de la toma de decisiones en esos casos. Estos procesos de exposición se han desarrollado sólo en una extensión muy limitada, mientras que la aplicación de las exigencias de información es escasa en toda la región.

Si se debe suprimir efectivamente la corrupción en el área de las contrataciones públicas, la región debe desarrollar un enfoque más holístico de las reformas, que vayan más allá de reglas técnicas, de llevar a cabo las licitaciones y designar contratos. Un enfoque como éste necesita incluir más planificación presupuestaria profesional. Para asegurarse de que las necesidades estén bien definidas; entrenamiento en integridad en códigos específicos de conducta para funcionarios encargados de las licitaciones; y mayor participación de observadores profesionales externos en las licitaciones. Más aún, los organismos regulatorios deben estar mejor preparados –con poderes suficientes y un repertorio de sanciones– para supervisar no sólo las actividades de la administración pública en las licitaciones, sino también el difícil tema de la colusión con el sector privado.

Se debe prestar mayor atención a la creación de sistemas de financiamiento de partidos políticos que sean menos vulnerables a la corrupción. El financiamiento estatal para mitigar el apoyo de los partidos en las empresas para sus fondos debería combinarse con una máxima transparencia en el financiamiento de los partidos y su regulación por parte de una organización independiente como una comisión electoral.

Por último, hay una clara necesidad en muchos países de la región de reformar el sistema de regulación del área de comunicaciones a fin de aumentar la objetividad y la independencia de las noticias televisivas y las actividades editoriales. Estas reformas deben ser dirigidas a completar la transición de emisoras antes controladas por el Estado a otras de servicio del público, con regulaciones destinadas a asegurar la mínima influencia política en las emisoras y la máxima aplicación de reglas de una comunicación transparente.

El nivel europeo: el papel de GRECO

Uno de los principales problemas del proceso de ingreso en el área de la política anticorrupción es que la propia UE carece de un marco legal coherente anticorrupción. Al evaluar la preparación de los candidatos desde el punto de vista de la política anticorrupción, la Comisión se ha confiado en una importante cantidad de instrumentos internacionales existentes, como la ratificación de convenciones. La Comisión ha podido insistir en esas medidas debido a los Criterios de Copenhague, que no tienen mucho peso para los actuales miembros.

Sin embargo, existe un marco legal anticorrupción europeo: el GRECO, que es parte del Consejo Europeo. Fundado en 1999, GRECO se basa en un conjunto de Veinte Principios Guías Para la Lucha contra la Corrupción, que cubren un amplio espectro de instrumentos anticorrupción desde disposiciones para restringir la impunidad hasta la libertad de los medios. GRECO también puso en marcha un sistema vigente para una cuidadosa evaluación de sus estados miembros sobre la base de los Principios Guías y, hacia finales de 2002, había completado una primera ronda de evaluaciones. El grupo ha sido responsable de monitorear el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la Convención de Derecho Penal del Consejo Europeo desde que entró en vigor en julio de 2002.

Dada la ausencia de un marco legal europeo anticorrupción, hay fuertes razones para defender que la UE establezca lazos más estrechos con GRECO, comenzando con el ingreso de la Comisión a la Organización. Dado que ni la UE ni la Comisión pueden forzar a los Estados miembros a adoptar políticas anticorrupción más allá de ciertas disposiciones estrechas, la base voluntaria de GRECO combinada con la fuerte autoridad moral del Consejo Europeo es un promisorio proyecto para el continente. Un primer beneficio de que la Comisión sea miembro de GRECO podría ser que Italia y Austria –que han mostrado reticencia a incorporarse a GRECO, a diferencia de los Estados candidatos– decidan hacerse miembros.

Sin embargo, al menos que estos cambios estén acompañados de una voluntad política verdadera entre los Estados miembros para luchar contra la corrupción en los niveles más altos de gobierno y de comercio, el riesgo es que resulten más formales que efectivos.

Notas

¹ Quentin Reed es consultor de OSI en el Programa Monitoreo del Proceso Europeo de Expansión.

² Este estudio se centra en los diez candidatos a la UE del ex bloque comunista. Los estados de República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia están en condiciones de unirse a la UE en mayo de 2004; Bulgaria y Rumania no tienen fecha fija, a pesar de que la Comisión ha anunciado 2007 como el año probable de ingreso. Los otros tres candidatos con Chipre, Malta y Turquía.

- ³ “Ampliación, el último giro”, discurso de Romano Prodi ante el Parlamento Europeo, Bruselas, 9 de octubre de 2002; www.europa.eu.int/rpaid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/463101AGED&lg=EN&display=.
- ⁴ OSI/, Monitoring the EU Accesion Progress: Corruption and Anti-corruption policy (UE Programa de Monitoreo del Proceso Europeo de Expansión: corrupción y la política anti-corrupción), Budapest 2002, www.wumpa.org/reports/2002/content/50. El sitio de la OSI es www.eumpa.org.
- ⁵ Comisión de Comunidades Europea, “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption” (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Europeo Económico y Social acerca de una política comprensiva de la UE contra la corrupción), COM. 2003, 317 final, Bruselas, 28 de mayo de 2003. Véase europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2003/com2003_0317en01.pdf.
- ⁶ UK National Audit Office, Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000, Report by the Comptroller and Auditor General (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Informe anual del tribunal de auditores para el año 2000, informe del controlador y auditor general), HC 859 Sesión 2001-2002, 8 de mayo de 2002.
- ⁷ GRECO, First Evaluation Round Evaluation Report on Greece adopted by GRECO at its 9th Plenary Meeting (Informe de la primera ronda de evaluaciones sobre Grecia adoptado por GRECO en su novena reunión plenaria), Estrasburgo, 13-17 de mayo de 2002; Report on Spain Adopted by the GRECO at its 15th Plenary Meeting (Informe sobre España adoptado por GRECO en su decimoquinta reunión plenaria), Estrasburgo, 11-15 de junio de 2001. Véase www.greco.coe.int.
- ⁸ Dinamarca, Holanda y Portugal habían ratificado la convención en julio de 2002. Finlandia es el único país de la UE en haberla ratificado desde entonces, en octubre de 2002.
- ⁹ Véase, por ejemplo, “Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2003” (pág. 282); www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html.

¿Podrá la convención de la OCDE detener el soborno extranjero?

*Fritz Heimann*¹

La adopción en diciembre de 1997 de la Convención de la OCDE Para Combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (de aquí en adelante “la convención”) fue recibida como el cambio más prometedor en la lucha contra la corrupción internacional. Dado que la mayoría de las principales compañías internacionales tienen sede en los Estados de la OCDE, la convención generó la esperanza de que el lado de la oferta del soborno internacional quedará fuertemente reducido. Sin embargo, esa promesa sigue sin cumplirse.

Aunque los 35 firmantes han aprobado leyes que convierten al soborno extranjero en un crimen, hubo escasa aplicación de las nuevas leyes por parte de los gobiernos nacionales, con la excepción de Estados Unidos. El monitoreo de la OCDE sobre la aplicación empezó con un ritmo más lento de lo planeado. Hay insuficiente conocimiento en la comunidad empresarial de que el soborno extranjero se ha convertido en crimen, y relativamen-

te pocas compañías no estadounidenses han adoptado programas antisoborno en este sentido.

Se necesitan acciones en varios frentes: los gobiernos deben juzgar a las Fuentes de Soborno; la OCDE debe acelerar el monitoreo de la aplicación y cerrar los vacíos legales de la convención; ésta se debe dar más a conocer; las compañías deben adoptar programas efectivos para cumplirla; y los grupos de la sociedad civil deben ejercer presión para asegurar que esos pasos se den.

Superar los obstáculos a la aplicación

La ejecución por parte de los fiscales nacionales es clave para cumplir con la promesa de la convención. Ésta superaría rápidamente la falta de conocimiento acerca de la convención de la comunidad empresarial y estimularía la más amplia adopción por parte de las corporaciones de programas para cumplirla.

La mayoría de las leyes nacionales que prohíben el soborno extranjero fueron puestas en vigor en 1999 y 2000. Tiempo suficiente como para entablar causas. La explicación más común para la escasez de procesos legales es que las causas de soborno extranjero son difíciles de preparar. Los Fuentes de Soborno toman grandes molestias para tapar sus huellas. Las investigaciones deben realizarse en el país natal del pagador, en el país cuyos funcionarios fueron sobornados y en un tercer país donde el dinero del soborno pueda haber sido depositado, o a través de cuyos bancos los fondos puedan haber sido transferidos.

Si el tiempo necesario para preparar los casos fuera la única razón para la escasez de procesos, bastaría con esperar a que se completaran las investigaciones antes de que las causas se inicien. Pero parece probable que haya otros obstáculos para la Aplicación, y que no es suficiente esperar pacientemente.

Los fiscales pueden estar reticentes en llevar causas contra el soborno extranjero porque carecen de los recursos profesionales para trabajar causas internacionales complejas. Los procedimientos para obtener evidencia del extranjero son complicados y a menudo improductivos. Aunque la convención de la OCDE prevé asistencia legal mutua entre los países firmantes, no lo hace para los países del mundo en desarrollo donde el soborno extranjero es más común.

La responsabilidad por la aplicación criminal está en el nivel estatal o provincial en gran cantidad de países, incluyendo a Alemania y Canadá, y no en el nacional. Los fiscales de esos niveles pueden tener menos interés en entablar casos de soborno extranjero. En otros países, como en Gran Bretaña, la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones no es del nivel nacional y los fiscales no pueden proceder hasta que los investigadores locales –sobre los cuales tienen muy poco control– completen su trabajo.

La oposición política a juzgar a compañías que crean empleo desde el exterior puede ser una complicación ulterior. Ha habido sospechas en algunos países de que se desalienta a los fiscales para que no abran causas por soborno externo.

Puede que los fiscales no estén recibiendo denuncias sobre soborno extranjero. Eso puede explicarse por la ausencia de conocimiento de que el soborno externo se ha convertido de hecho en un crimen. Las empresas que pierden pedidos por el pago de sobornos por parte de sus competidores carecen de evidencias suficientes de que el soborno se haya concretado o están preocupadas por las consecuencias de la difamación.

El Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE debería comenzar una identificación sistemática de los obstáculos Para entablar procesos y sobre lo que puede hacerse para superarlos. Entre las cuestiones a considerar se hallan las siguientes:

- ¿Deben los gobiernos instalar organismos especializados para manejar los casos de soborno extranjero? Esos organismos deben desarrollar un personal capaz de investigar y procesar complejos casos internacionales.
- ¿Qué pasos deben seguirse para mejorar la asistencia legal mutua, particularmente con los países en desarrollo?
- ¿Pueden desarrollarse procedimientos para estimular la presentación de denuncias por parte de compañías que han perdido sus pedidos a causa de los competidores Fuentes de Soborno o por otros grupos o personas interesadas en detener la corrupción?
- ¿Qué puede hacerse para mejorar el conocimiento tanto de la población en los países de la OCDE como en los en vías de desarrollo de que el soborno extranjero es un crimen?

No debe demorarse la acción destinada a identificar y superar los obstáculos para completar la segunda fase de las revisiones de la OCDE. Una mejor comprensión de los obstáculos sería una guía útil para esas revisiones.

Monitoreo de la entrada en vigor

Cuando se adoptó la convención, se reconoció que era necesario un consiguiente monitoreo y que los gobiernos se mostrarían reticentes a procesar a sus propias compañías por soborno extranjero al menos que se les asegurara que otros gobiernos habrían de procesar a sus competidores. La evaluación por los otros Estados miembros brinda la disciplina mutua necesaria para esa aplicación.

La primera fase del monitoreo de la OCDE –revisar la adecuación de las leyes nacionales aprobadas para implementar la convención– fue realizada con éxito entre 1999 y 2001. El Grupo de Trabajo en Sobornos identificó deficiencias en las leyes de varios países, sobre todo en Japón y el Reino Unido. Los gobiernos debieron volver a presentarse ante sus legislaturas, pero la mayoría de las deficiencias fueron corregidas.

La fase 2 –monitoreo de la aplicación nacional– comenzó en 2001 con el

objetivo de evaluar a todos los firmantes en cinco años. A causa del inadecuado financiamiento, sólo cuatro países habían sido evaluados a fines de 2002. Se anunciaron mayores fondos para 2003-2004 y se esperaba que a fines de 2004 se hayan controlado diez países más.

TI y sus capítulos nacionales jugaron un papel activo en presionar a la OCDE y a los gobiernos de sus países miembros para que proveyeran fondos acordes al proceso de monitoreo. Dado que los programas de Aplicación exigen un continuo compromiso político, el monitoreo de la Aplicación debe ser organizado como un proyecto a largo plazo de la OCDE, con fondos adecuados. La primera ronda de controles debería estar completada en 2006.

Las primeras cuatro evaluaciones identificaron serias omisiones, incluso en Estados Unidos, que cuenta con más de dos décadas de experiencia en aplicación. Para prepararse para el lento comienzo, el programa de monitoreo debe centrarse primero en los países exportadores más importantes. Se necesitan controles posteriores para asegurar que las deficiencias detectadas sean corregidas. No se debe permitir que los gobiernos piensen que podrán escapar de un examen posterior tras la primera ronda de controles.

Un buen equipo y una adecuada preparación son exigencias claves para conducir controles efectivos. Los equipos de control, armados por dos países que actúen como controladores principales y del personal de la secretaría de la OCDE, deben tener experiencia en la aplicación del derecho penal y la capacidad para evaluar la efectividad de los programas de cumplimiento de las corporaciones.

Es esencial que los equipos de control de la OCDE se reúnan con representantes del sector privado y de la sociedad civil –sin la presencia de representantes del gobierno bajo control– para facilitar un intercambio sin desconfianzas. Esto es particularmente importante en países con programas inadecuados de ejecución. Importantes precedentes para la participación de ONG se establecieron durante los primeros cuatro controles de la segunda fase, en Finlandia, Estados Unidos, Alemania y Canadá.

Dado que se necesita la opinión pública para mejorar las aplicaciones inadecuadas del gobierno, el proceso de monitoreo debe ser tan transparente como sea posible. En particular, las respuestas del gobierno al cuestionario de la OCDE deben ser públicamente difundidas. Los informes de los controles de cada país deben ser publicados sin las enormes demoras que siguieron a los de Estados Unidos y de Alemania. Se deben identificar claramente las deficiencias a nivel nacional, sin eufemismos diplomáticos.

El seguimiento por parte de la sociedad civil, el sector privado y los medios es esencial. No basta con publicar los informes en el sitio web de la OCDE. Es más probable remediar las omisiones identificadas en los controles de la OCDE si los capítulos nacionales de TI y otros grupos interesados ocupan un papel activo en la difusión de los resultados de las evaluaciones y presionan por medidas correctivas.

Cerrar vacíos legales de la convención

Cuando se adoptó la convención, el Consejo de la OCDE identificó una lista de temas a resolver en el futuro. Esos temas fueron considerados importantes porque dejaban serios vacíos legales en la cobertura de la convención, pero no había consenso suficiente para resolverlos en 1997. Han pasado más de cinco años y nada se ha avanzado.

Algunos gobiernos influyentes han afirmado que trabajar en los cambios de la convención distraería la atención de la necesidad de lograr su aplicación efectiva. Transparency International cree que la aplicación debería ser la principal prioridad, pero no la única. Los Fuentes de Soborno son persistentes, tienen muchos recursos y emplean a abogados sofisticados para explotar los vacíos legales existentes. Desarrollar soluciones tomará tiempo porque los temas no resueltos siguen siendo controvertidos.

Cobertura de sucursales extranjeras

Ha habido extendidas sospechas de que las empresas multinacionales (MNEs) usan a sus sucursales extranjeras para pagar sobornos. Esa actividad socava seriamente la confianza en la convención y debe abordarse sin mayores demoras.

Se han planteado objeciones, con fundamentos jurídicos, para incluir a las sucursales instaladas en países que no pertenecen a los Estados de la OCDE dentro de la convención. Hay una solución más simple: se puede exigir a las compañías de los países de la OCDE que garanticen que sus sucursales adopten programas antisoborno. Generalmente, las MNEs tienen la propiedad mayoritaria de la mayoría de sus sucursales. Por lo tanto, la mayoría de las subsidiarias extranjeras pueden quedar cubiertas por esta exigencia sin presentar dificultades jurisdiccionales.

Las objeciones tradicionales contra la responsabilidad de las compañías asociadas, basadas en la “separación corporativa” de las subsidiarias, han quedado largamente erosionadas en una época en que todos los componentes de las MNEs están interconectados electrónicamente y en constante comunicación con las casas matrices. Esto hace poco probable que las subsidiarias puedan pagar importantes sobornos sin dejar un rastro electrónico que muestre suficiente información como para implicar a la casa matriz.

Muchos abogados de las corporaciones reconocen que la defensa de la “separación corporativa” es obsoleta. Sin embargo, son reticentes a abandonar cualquier defensa que pueda resultar útil.

El problema de la sucursal extranjera debería estar entre los principales vacíos legales por cubrir por la agenda de la OCDE, no sólo a causa de su importancia, sino porque puede resolverse sin enmendar la convención. El enfoque más simple sería adoptar un Comentario a la Convención, requiriendo a las casas centrales con sede en los países de la OCDE que tomen medidas para asegurar su cumplimiento en las subsidiarias.

Soborno de funcionarios de partidos políticos

Hay una preocupación en todo el mundo por el soborno de funcionarios de partidos políticos y candidatos a cargos. En esta importante área, desgraciadamente la cobertura de la convención es una suma confusa e inadecuada de remiendos. La convención no trata adecuadamente el soborno de funcionarios de partidos políticos extranjeros que no son “funcionarios públicos”. En particular, no se cubre en absoluto que se pague a un funcionario de un partido para que influya en la acción de gobierno. Están cubiertas algunas formas de pago a funcionarios partidarios, por ejemplo, cuando el funcionario del partido también está en la función pública, o cuando un funcionario público ordena que un pago debe hacerse a un partido político o partido oficial.

Sin embargo, no alcanza con que se prohíban algunas formas de soborno, pues los pagadores y sus abogados pueden sacar ventajas de los vacíos legales para evitar la prohibición. El soborno de partidos políticos es demasiado importante como para seguir con la deficiente cobertura actual. Dado que hay una amplia preocupación por la corrupción de los partidos políticos, debe haber un amplio apoyo para cerrar esta vacío legal en la convención.

En la primavera de 2001, Transparency International entregó a la OCDE las Recomendaciones de La Pietra que llaman a concretar medidas para prohibir los sobornos a los partidos políticos extranjeros. Proponen que el soborno a los partidos políticos y a sus funcionarios sean considerados del mismo modo que el de los funcionarios públicos, es decir, prohibiendo pagos “para obtener o mantener negocios o toda otra ventaja impropia”.

Prohibiendo el soborno *qui pro quo*, la convención apuntaría directamente a las distorsiones de la competencia internacional sin quedar envuelta en la regulación del financiamiento de las compañías políticas.

Aunque no figuran en la lista de cuestiones pendientes de la OCDE, los siguientes temas también necesitan ser tratados.

Sobornos en el sector privado

Hay cuatro consideraciones a hacer sobre por qué la convención debería ocuparse del soborno en el sector privado:

- Los sobornos dentro del sector privado se han vuelto transnacionales, como ocurre con el soborno a los funcionarios públicos. Las leyes nacionales que se ocupan del soborno comercial no suelen hacerlo con el que afecta las fronteras.
- La privatización ha borrado la línea divisoria entre los sectores públicos y los privados, dando de este modo oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de los funcionarios públicos.
- El sector privado es sustancialmente más amplio que el público en la mayoría de los países. Al ocuparse sólo del soborno a los funcionarios

- públicos, la convención deja sin cubrir enormes áreas de soborno extranjero.
- La corrupción en el sector privado debilita el apoyo a la privatización y brinda un arma a los oponentes de la globalización.

En abril de 2002, la Cámara Internacional de Comercio (ICC) presentó al Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE un detallado estudio que demuestra las omisiones de leyes actuales que se ocupan del soborno en el sector privado en más de una docena de países de la OCDE².

Es probable que ocuparse del soborno en el sector privado exija una combinación de acciones por parte de la OCDE para tomar en cuenta aspectos transnacionales; por parte de los gobiernos nacionales para fortalecer las leyes existentes contra el fraude comercial, la competencia desleal y el abuso de confianza; y por parte de la comunidad empresarial, a través del cumplimiento de mejores programas. Los aspectos transnacionales deben ser abordados por medio de una enmienda de la convención. Las acciones de los gobiernos y de la comunidad empresarial pueden ser abordados por medio de una recomendación de la OCDE.

Promover reformas contables y de auditoría

Los informes financieros exactos son un requerimiento crítico para prevenir la corrupción. Esto fue reconocido en el artículo 8 de la convención. Una detallada reseña de los requerimientos contables y de auditoría presentado por Transparency International al Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE en abril de 2001 revelaba serias deficiencias e inconsistencias. La suficiencia de las exigencias contables y de auditoría forma parte de la segunda fase del proceso de monitoreo de la OCDE.

Recientes escándalos corporativos en Estados Unidos y en otras partes ponen de manifiesto que se necesitan reformas fundamentales incluso en países con regulaciones extensivas. También brindaron una oportunidad no sólo para reformas nacionales, como el Acta Sarbanes-Oxley aprobada en Estados Unidos en 2002, sino para el desarrollo de criterios internacionales más firmes. La OCDE está en buena posición para jugar un rol fundamental en la promoción del desarrollo de criterios internacionales consistentes. Esos criterios beneficiarían la lucha contra la corrupción internacional a la vez que se ocuparían de otros asuntos.

Ayudar a las compañías a resistir a la extorsión

El foco principal de la convención está puesto en el lado del pagador de la corrupción. Sin embargo, el éxito en el combate de la corrupción será dificultoso sin ocuparse del lado demandante, la extorsión por parte de los funcio-

narios gubernamentales. La OCDE y sus gobiernos miembros pueden emprender pasos útiles para ayudar a las compañías a resistir a la extorsión. Estados Unidos ha establecido líneas de ayuda que las compañías norteamericanas pueden usar para obtener apoyo diplomático al enfrentarse a la extorsión de funcionarios extranjeros. El Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE debe estimular a los otros firmantes a establecer líneas de ayuda similares. Cuando estén funcionando, la OCDE debería promover la organización de una red de líneas de ayuda que pueda ocuparse de intervenciones multilaterales con gobiernos cuyos funcionarios se embarcan en extorsiones. Es más probable que estas intervenciones multilaterales sean más efectivas que las unilaterales y podrían ser especialmente beneficiosas para las compañías de los países más pequeños cuyos diplomáticos, al actuar solos, no estarían en condiciones de ayudar mucho a sus empresas.

Promover acuerdos empresariales

La aplicación de leyes antisoborno y acuerdos empresariales juegan un rol interdependiente y de mutuo refuerzo. La sola aplicación de la ley no cambiará la conducta de las empresas. Se necesita un acuerdo voluntario de las compañías para establecer el marco moral que haga efectiva la aplicación de las leyes. Una adopción más amplia de acuerdos empresariales no ocurrirá hasta que haya una aplicación más activa de las leyes antisoborno. Los programas de acuerdos empresariales tienen un gran efecto multiplicador en la aplicación de la ley: por cada gobierno que investigue el soborno extranjero, habrá cientos de abogados de las empresas aplicándola.

Vincular la anticorrupción con reformas de gestión de las empresas

Hay claros intereses comunes entre el combate a la corrupción y el refuerzo de la gestión corporativa. Incluyen la necesidad de comités independientes de auditoría, una contabilidad más transparente, información más abierta, reglas sobre conflictos de interés y protección a los denunciantes. Habrá lugar para una colaboración creciente entre grupos que promueven reformas en la gestión de las corporaciones y aquellos preocupados por la corrupción.

Generar un mayor conocimiento de la convención

La OCDE, trabajando junto a sus gobiernos miembros, el sector privado y grupos de la sociedad civil, incluyendo el ICC, TI, el Comité Asesor de Negocios e Industria de la OCDE y su Comité Asesor de Comercio, deben promover activamente un mayor conocimiento de la prohibición del soborno extranjero establecido en la convención entre los funcionarios de gobiernos, la comu-

nidad empresarial y los medios de comunicación en los países de la OCDE, al igual que en el resto del mundo.

La presión de la sociedad civil como un medio de hacer funcionar la convención

Las empresas y funcionarios corruptos están decididos a continuar haciendo negocios como hasta ahora. El gobierno y los funcionarios corporativos que apoyan las reformas deben enfrentarse a otras prioridades. Para que se logren progresos, Transparency International y otros grupos de la sociedad civil deben jugar un activo papel impulsor. Sus tareas principales serán:

- Aumentar el conocimiento público de la convención y de las leyes nacionales que criminalizan el soborno extranjero.
- Participar en el proceso de monitoreo para evaluar la implementación por parte de los gobiernos y las empresas de la divulgación de los resultados de los controles de la OCDE y presionar por acciones que superen la deficiencias en los programas de aplicación.
- Publicar balances anuales sobre la aplicación a nivel nacional basados en estudios dirigidos por los capítulos nacionales de TI.
- Establecer puentes entre los fiscales de los países en desarrollo y los de los países de la OCDE para promover asistencia legal mutua.
- Impulsar el desarrollo de canales accesibles de denuncia para compañías que hayan perdido sus pedidos y otras que hayan sido perjudicadas por sobornos.
- Trabajar con las compañías y el ICC para impulsar la adopción de efectivos acuerdos empresariales.
- Generar apoyo de los gobiernos nacionales para cerrar los vacíos legales en la convención de la OCDE, y presionar a favor de prioridades y fechas de cumplimiento razonables.
- Promover una interacción cooperativa entre la convención de la OCDE, la convención Interamericana, el Consejo Europeo y otras convenciones regionales, y con la Convención de la ONU contra la Corrupción.
- Actuar como catalizador para el apoyo del Banco Mundial, el FMI y los programas OMC.

Conclusión

La adopción de la convención de la OCDE y la aprobación de leyes que prohíban el soborno extranjero por los 35 firmantes ha establecido una estructura legal capaz de detener este delito. Ahora, el desafío es hacer funcionar esta estructura. Dadas las altas expectativas generadas por la convención de la OCDE, su futuro es de gran importancia. El éxito en detener el soborno extranjero reforzará el sustento de otras iniciativas anticorrupción; la falta de

progreso le permitirá a los escépticos afirmar que la corrupción internacional es un problema insoluble.

Notas

- ¹ Fritz Heimann es miembro fundador de Transparency International y ha dirigido el trabajo de TI en la Convención Anti Soborno de la OCDE.
- ² Günter Heine, Barbara Huber y Thomas O. Rose (eds.), *Private Commercial Bribery: A Comparison of National and Supranational Legal Structures* (Soborno comercial privado, una comparación de las estructurales legales y supranacionales), Friburgo, ICC Press y el Max Planck Institute, 2003.

Gestión, corrupción y la Millennium Challenge Account

Steve Radelet ¹

La Millennium Challenge Account (MCA) es un nuevo programa de asistencia externa de Estados Unidos para entregar ayuda adicional a un selecto grupo de países que están, según palabras del presidente George Bush “gobernando con justicia, invirtiendo en su pueblo e impulsando la libertad económica”². El programa sorprende por su magnitud: el presupuesto anual propuesto de 5.000 millones de dólares (que se extiende por tres años) incrementará el presupuesto norteamericano de ayuda exterior en casi un 50 por ciento, y será el equivalente a alrededor de 9 por ciento de la asistencia global para el desarrollo. Lo que tal vez sea más importante es que el diseño del programa puede generar el cambio más fundamental en la política de ayuda exterior de Estados Unidos desde hace cuarenta años.

La idea básica de la MCA es seleccionar un número relativamente pequeño de países receptores basándose en su demostrado compromiso con ciertas políticas, brindarles enormes sumas de dinero, entregarles más para que lleven a cabo programas basados en la ayuda y que se comprometan a conseguir resultados. De ser implementada cuidadosa y efectivamente, la MCA puede mejorar fundamentalmente la efectividad de la asistencia exterior norteamericana³.

La administración ha propuesto crear una nueva corporación gubernamental, llamada Millenium Challenge Corporation, para controlar el programa. La administración considera amplios programas de financiamiento diseñados por grupos de los países que califiquen, incluyendo al gobierno, ONG y el sector privado. Los receptores establecerán prioridades, propondrán actividades específicas y establecerán criterios para medir los progresos. Este enfoque ubicará la responsabilidad para el desarrollo de los programas adonde corresponde, en el país receptor. Pretende generar un mayor compromiso y

control de las actividades propuestas y conseguir resultados más firmes. A cambio de esta flexibilidad, la administración exigirá mayor rendición de cuentas. Los programas exitosos seguirán recibiendo generosos aportes, mientras que los que fracasen perderán sus fondos.

El proceso de selección de países

Una de las características de la MCA es que se centrará en un número pequeño de países, donde el gobierno estadounidense cree que la ayuda pueda ser más efectiva. El programa se sostiene en la teoría de que la ayuda funciona mejor en países cuyos gobiernos están comprometidos en implementar claras políticas de desarrollo y en generar instituciones fuertes. Esta idea apela a la intuición: la ayuda externa debe ir más a gobiernos dedicados a construir mejores escuelas, a crear empleo y a desterrar la corrupción que a los países con gobiernos deshonestos o incompetentes. La investigación de Craig Burnside, David Dollar y Paul Collier del Banco Mundial ha brindado apoyo empírico a esta noción, a pesar de que otros estudios han cuestionado la fuerza de los resultados originales⁴. En cualquier caso, esta línea de investigación ha influido fuertemente a los donantes en los últimos años, incluyendo a los creadores de la MCA.

El primer paso en el proceso de selección es determinar el grupo de países de bajos ingresos elegibles para competir por la MCA. La administración planea ampliar gradualmente el espectro de países elegibles en unos tres años. En el primer año, todos los países con ingresos per cápita menores a 1.435 dólares y aquellos que son elegibles para concesiones financieras de la Asociación Para el Desarrollo Internacional del Banco Mundial (IDA) entrarán en la lista. Setenta y cuatro países cumplen con estos requisitos. En el segundo año, se deja de lado el criterio de elegibilidad por el IDA, expandiendo el total a 87 Países. En el tercer año, la elegibilidad se aumentará para incluir los 28 países del mundo con ingresos per cápita de entre 1.435 y 2.975 dólares.

La administración seleccionará a los países que califiquen de esos grupos basándose en 16 indicadores específicos de calificación diseñados para medir hasta qué punto los países son “gobernados con justicia” (seis indicadores), “invirtiendo en su pueblo” (cuatro indicadores) y “promoviendo la libertad económica” (seis indicadores). Estos dieciséis indicadores y sus fuentes están mostrados en el cuadro 7.1. Para calificar, un país debe obtener resultados en la mitad más alta (es decir, arriba del promedio) del total de países elegibles en al menos la mitad de los indicadores en cada una de las tres categorías. Se le da especial significación al indicador de corrupción: Para poder calificar, un país *debe* conseguir un resultado arriba de la media en corrupción como uno de los tres indicadores de “gobernado con justicia”. Ninguno de los demás indicadores recibe este status especial de “cumplir o morir”. Una consecuencia es que, en el extremo, un país que pasa en 15 de los 16 indicadores pero fracasa en superar la media en corrupción no calificará para la MCA.

Cuadro 7.1 Criterios de elegibilidad Para la MCA*

Indicador	Fuente
I. Gobernar con justicia	
1. Control de la corrupción	Instituto del Banco Mundial
2. Estado de la ley	Instituto del Banco Mundial
3. Opinión y responsabilidad	Instituto del Banco Mundial
4. Efectividad del gobierno	Instituto del Banco Mundial
5. Libertades civiles	Freedom House
6. Derechos políticos	Freedom House
II. Invertir en la población	
7. Tasa de inmunidad: DPT y rubéola	OMS/ Banco Mundial
8. Tasa de educación primaria completa	Banco Mundial
9. Gastos en educación primaria pública/PIB	Banco Mundial
10. Gasto público en salud/PIB	Banco Mundial
III. Libertad económica	
11. Tasa de crédito del país	Institutional Investor
12. Inflación	FMI
13. Calidad de las regulaciones	Instituto del Banco Mundial
14. Déficit presupuestario/GDP	FMI/ Banco Mundial
15. Política comercial	Heritage Foundation
16. Días para abrir un negocio	Banco Mundial

· Para calificar, los países deben superar el promedio en la mitad de cada uno de los subgrupos. También deben superar la media en el indicador de control de corrupción.

Fuente: "Fact Sheet: Millenium Challenge Account", distribuida por la administración norteamericana el 25 de noviembre de 2002, disponible en www.cgdev.org.

La administración no ha anunciado aún los países que calificaron para el 2004, pero el cuadro 7.2 contiene los posibles calificantes, construido usando una estricta interpretación de los procedimientos de la administración. De acuerdo con esta ilustrativa lista, que cambiará a medida que se actualicen los datos antes del comienzo del programa, 11 países calificarán el primer año. En el segundo, el número aumenta levemente a 12, y tal vez en el tercero califiquen seis más. El cuadro incluye otros 9 países que fracasaron en calificar durante tres años pues cayeron debajo de la media en corrupción, a pesar de aprobar con suficiente holgura en otras áreas.

Cuadro 7.2 Posibles países que califiquen usando los criterios de la administración estadounidense

	Año 1: Países IDA- elegibles con ingresos per cápita menores a u\$s 1.435	Año 2: Todos con ingresos per cápita menores a u\$s 1.435	Año 3: Países con ingre- sos per cápita en- tre u\$s 1.435 u\$s 2.975
Países calificantes			
1.	Armenia	Armenia	Belice
2.	Bhután	Bhután	Bulgaria
3.	Bolivia	Bolivia	Jordania
4.	Ghana	Honduras	Namibia
5.	Honduras	Lesotho	Sudáfrica
6.	Lesotho	Mongolia	St Vincent & Gren.
7.	Mongolia	Nicaragua	
8.	Nicaragua	Filipinas	
9.	Senegal	Senegal	
10.	Sri Lanka	Sri Lanka	
11.	Vietnam	Swazilandia	
12.		Vietnam	
Eliminados por corrupción			
1.	Albania	Bangladesh	Rumania
2.	Bangladesh	Ecuador	
3.	Malawi	Malawi	
4.	Moldavia	Moldavia	
5.	Mozambique	Paraguay	
6.		Ucrania	
Perdedores por un indicador			
1.	Benín	Benín	Maldivas
2.	Burkina Faso	Burkina Faso	Tailandia
3.	Cabo Verde	Cabo Verde	Túnez
4.	Georgia	Gambia	
5.	Guyana	Ghana	
6.	India	Guyana	
7.	Mali	India	
8.	Mauritania	Mali	
9.	Nepal	Mauritania	
10.	Santo Tomé y Príncipe	Marruecos	
11.	Togo	Santo Tomé y Príncipe	
Eliminados por razones estatutarias			
1.		China	
2.		Siría	

Fuente: Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's guide to the Millenium Challenge Account* (El desafío de la ayuda exterior: Una guía de las políticas de la Millenium Challenge Account), Washington DC, Center for Global Development, 2003.

Hay que tener en cuenta que estas listas son estimadas y no oficiales y son especialmente provisionales para el segundo y tercer año, dado que los datos serán cuidadosamente revisados entre ahora y entonces. Los dos puntos clave a retener sobre el proceso de selección son los siguientes: primero, al anunciar la metodología precisa y valiéndose de datos disponibles públicamente, la administración está intentando despolitizar lo más posible el proceso de selección. En vez de subsidiar con ayuda a sus aliados políticos más fuertes como en la mayoría de los programas, el MCA centralizará la ayuda en países con buenas políticas. Segundo, y vinculado con esto, el número de países a calificar es pequeño. Esto es coherente con la intención de la administración de mantener un programa selectivo y su idea de brindar a los receptores una mayor amplitud en el uso de los fondos de la que tuvieron el pasado⁵.

Centrándose en la corrupción

Ha habido un intenso debate acerca del fuerte foco de la administración sobre la corrupción como uno de los indicadores de selección de países. Nadie objeta –al menos en voz alta– ni la idea de que la ayuda es más efectiva en países con gobiernos menos corruptos ni la noción de que Estados Unidos debe entregar más ayuda a los países con una historia demostrable de lucha contra la corrupción. En verdad, el debate se centró alrededor de la exactitud de las medidas actuales de la corrupción y de las implicancias de la decisión de la administración de eliminar a todos los países con resultados menores al promedio en corrupción, sin tener en cuenta los resultados en otros indicadores.

La administración toma su indicador “control de corrupción” (y cuatro otros indicadores) de la base de datos sobre gestión compilada por Daniel Kaufmann (Instituto del Banco Mundial) y Aart Kraay (Banco Mundial). La base de datos tiene una excelente cobertura: la versión de 2002 se ocupa de 199 países, incluyendo todos aquellos potencialmente elegibles para la MCA.

El tema clave es que esta medición de la corrupción –al igual que otras mediciones de la corrupción y más ampliamente de la gestión– se realiza con importantes márgenes de error. Kaufmann y Kraay analizan este tema en dos recientes trabajos (véase también Capítulo 16, “La gobernabilidad importa III: nuevos indicadores para 1996-2002 y desafíos metodológicos”, página 376)⁶. Estos márgenes de error son inherentes a toda medición basada en encuestas, porque los encuestados brindan una amplitud de respuestas a cualquier pregunta particular y porque las muestras usadas pueden no ser indicativas del resto de la población. Como resultado, es difícil asignar con un alto grado de certeza un resultado preciso a un país. Es decir, para un país con un resultado *observado* apenas debajo del promedio, no podemos tener un alto grado de certeza de que el *verdadero* nivel esté por debajo de la media. Los márgenes de error en la estimación pueden ser la diferencia entre pasar o no el obstáculo de la corrupción. Por contraste, algunos países que puedan tener un resultado *observado* por encima del promedio pueden tener un *verdadero* nivel por deba-

jo de la media y pese a eso recibir una aprobación cuando no está garantizada. Para ser precisos, por ejemplo, no podemos concluir con ningún grado de certeza que un país con un resultado del 51 por ciento tenga un mejor control de la corrupción que uno con el 49 por ciento, a pesar de que éste último será inmediatamente eliminado de la MCA.

Los índices de corrupción pueden también fallar en medir adecuadamente la *dinámica* de las medidas anticorrupción. Por ejemplo una intensa campaña anticorrupción puede llevar inicialmente a un *deterioro* en la percepción de los niveles de corrupción a medida que las trasgresiones son difundidas y castigadas. La población puede responder a un estallido de la corrupción creyendo al principio que el control era peor de lo que habían pensado, y sólo más tarde empezar a considerar su mejoría. Así, un país que trata de romper con la corrupción puede encontrar que empeora su calificación para la MCA antes de que empiece a mejorar. Del mismo modo, las percepciones sobre corrupción requieren tiempo para cambiar, por lo tanto las encuestas sobre corrupción deben rastrear más exactamente los niveles de corrupción pasados, más que los actuales. Esto podría ser un tema particular cuando un gobierno es reemplazado y la nueva administración es castigada en su potencial elegibilidad para la MCA dado el pobre comportamiento en corrupción de su predecesor.

Es importante señalar que este tipo de errores de medición no están limitados a la corrupción ni siquiera a los indicadores de gestión. La mayoría de los indicadores sociales y económicos son medidos con errores, e incluso los más objetivos, como la inmunización, los padrones o las tasas de inflación. En otras palabras, todos los 16 indicadores de la MCA están sujetos a errores de medición. El tema se vuelve más agudo con el indicador de corrupción dado que la administración ha trazado una clara línea en el medio debajo de la cual los países no califican y por encima de ella sí.

Los márgenes de error en los indicadores de Kaufmann-Kraay son ciertamente menores que para muchos otros indicadores, dado que trabajan con muchas fuentes y su metodología de agregación da mayor importancia a las fuentes con menos errores. Pero todavía siguen siendo importantes en los casos límite. En su informe 2003, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi analizan los resultados para corrupción de 2002 para los 74 países que competirán por la MCA en el primer año. Para 28 de esos países, hay un 75 por ciento de mayores posibilidades de que el verdadero resultado de control de corrupción esté por encima del promedio, por lo tanto podemos tener un alto nivel de certeza de que esos países están entre los de mejor desempeño. Para 22 países, hay un 75 por ciento de mayores posibilidades de que el resultado verdadero esté por debajo del promedio, brindando razonable certeza de que esos países están entre los de desempeño más pobre. Sin embargo, hay 24 países intermedios a los que es más difícil de identificar por arriba o debajo del promedio con cierto grado de certeza. Quince de esos países tienen resultados estimados por debajo de la media observada y por lo tanto están eliminados de la MCA, a pesar de la incertidumbre.

Posibles pasos hacia una mejora

Aunque el foco de la MCA sobre la corrupción sea bien recibido, las firmes y taxativas exigencias requieren mucho de los datos, y pueden eliminar innecesariamente a algunos países. Hay varias maneras en que pueden modificarse levemente los criterios de corrupción como para reducir este riesgo manteniendo la clara señal hacia los receptores potenciales sobre la importancia de combatir la corrupción.

Una alternativa podría ser eliminar sólo a los países que caen en el cuartil más bajo de los resultados de corrupción más que a todos los caídos en la mitad más baja. Los países por encima del 25 por ciento permanecerán elegibles para la competencia de la MCA, siguiendo las demás reglas establecidas por la administración. Así, si un país estuviera por arriba del 25 por ciento pero debajo de la media en corrupción, no tendría créditos por el tema corrupción pero podría calificar para la MCA en tanto aprobara la mitad de las exigencias en cada una de las tres categorías.

Una segunda alternativa sería mantener algo similar al actual sistema, pero no eliminar automáticamente a los países con resultados por debajo de la media en corrupción. Para los países que califican excepto en este criterio, la administración y el país anfitrión podrían iniciar una investigación más profunda sobre la amplitud y las características de la corrupción. Esto implicaría, como primer paso, encuestas diagnósticas más en profundidad a miles de empleados públicos, líderes empresarios y ciudadanos como se describe en el informe 2002 de Kaufmann y Kraay y realizadas habitualmente en algunos países. En los casos en que los diagnósticos en profundidad revelaran que el control de la corrupción era mejor que lo que indicaba el resultado original del país, el país podría ser elevado a un status pleno de calificación a la MCA. Éste podría ser un paso particularmente importante cuando hay cambio de gobierno, como se señaló antes. Para otros países en los cuales los diagnósticos confirmaran el descubrimiento inicial de que la corrupción es una cuestión importante, el país podría diseñar un programa específico destinado a replantear lo más rápido posible los problemas claves. El gobierno estadounidense podría ayudar a financiar el programa anticorrupción con el objetivo de ayudar al país a obtener una plena elegibilidad a la MCA dentro de uno a tres años.

Otros temas claves en el debate de la MCA

En el momento de escribir este informe, la legislación final que autorice a la MCA no ha sido aprobada en el Congreso norteamericano y varios temas siguen siendo muy debatidos. Por ejemplo, algunos legisladores querrían modificar el procedimiento de selección descrito antes ya sea agregando o eliminando ciertos indicadores, o modificando los grados de aprobación de cada indicador. Algunos miembros quisieran que la legislación fuese más específica

sobre el proceso de calificación, mientras otros desean que se otorgue más discrecionalidad a la administración. Finalmente, es poco probable que la legislación definitiva especifique en detalle el proceso preciso de calificación, sino que lo más seguro es que deje en manos del Millenium Challenge Corporation la toma final de decisiones y luego las comunique al Congreso. Como resultado, el proceso de calificación en el primer año sería similar al procedimiento anunciado por la administración y explicado más arriba.

Por supuesto, el debate en el Congreso sobre los detalles del proceso de calificación es sólo una parte de un debate público más amplio sobre la filosofía que subyace a la MCA. Algunos críticos han cuestionado todo el proyecto, viendo en él apenas una manifestación más de las condiciones planteadas para la asistencia por el Banco Mundial, el FMI y otros donantes con un éxito sólo relativo. Otros aceptan más el enfoque general, pero cuestionan la inclusión de indicadores específicos a los que ven necesariamente conducentes al desarrollo, como la apertura comercial. Otros han planteado que se le debe dar prioridad a los indicadores económicos, en la medida en que consideran que una mejor salud, educación y gestión son resultado del crecimiento económico, más que condiciones para el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, esas voces han sido minoritarias y ha habido un amplio apoyo a la noción de ayuda basada en el compromiso de los países receptores a una buena política de desarrollo.

No resulta sorprendente que haya habido también importantes debates acerca de los niveles de financiamiento para la MCA. La administración propuso subir el financiamiento a 5.000 millones de dólares en tres años. En realidad, la administración solicitó 1,3 mil millones para el primer año (octubre de 2003 a septiembre de 2004). Sin embargo, es probable que la cantidad presupuestada sea menor, dadas las presiones del déficit presupuestario y porque la administración ha sido lenta para definir algunos aspectos claves del programa (por ejemplo, cómo se entregará la ayuda una vez seleccionados los países). A largo plazo, el creciente déficit presupuestario estadounidense puede significar que la MCA nunca alcance sus propuestos 5.000 millones anuales. Sin embargo, con un más probable presupuesto anual definitivo de 3-4.000 millones, la MCA seguirá representando un significativo aumento en la ayuda externa estadounidense.

La MCA implica un importante cambio por parte del gobierno de Estados Unidos para concretar parte de su ayuda a países con mayor compromiso con una mejor gestión y en lucha contra la corrupción. Es probable que otros donantes lo sigan por otros caminos, lo que significaría uno de los cambios más importantes en la conducta de los países donantes y receptores en décadas. Este cambio es bienvenido y largamente necesario. El sistema para elegir los países que califican, aun siendo un buen primer paso, podría mejorarse. Los modestos cambios sugeridos aquí podrían ayudar a fortalecer el sistema, especialmente con el uso de diagnósticos en profundidad para ayudar a los países con malos resultados en corrupción a que se ocupen de problemas claves. Esta estrategia se basaría en incentivos apropiados para que los países

reduzcan la corrupción dándoles el apoyo (tanto técnico como financiero) necesario para implementar un programa que pueda ayudarlos efectivamente a hacerlo.

Notas

- ¹ Steve Radelet es senior fellow, Center for Global Development, y ex secretario asistente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos desde enero de 2000 a junio de 2002.
- ² Véase www.mca.gov/iab_speech.html.
- ³ Para un análisis más profundo de la MCA, véase Steve Radelet, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millenium Challenge Account* (El desafío de la ayuda exterior: Una guía de las políticas de la Millenium Challenge Account), Washington DC, Center for Global Development, 2003.
- ⁴ Véase Craig Burnside y David Dollar, "Aid, Policies and Growth" (Ayuda, políticas y crecimiento), *American Economic Review* 90 (4), septiembre 2000; y Paul Collier y David Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction" (Subsidios de ayuda y reducción de la pobreza), *European Economic Review* 46 (8), 2002. Para una crítica que cuestiona los primeros resultados empíricos, véase William Easterly, Ross Levine y David Roodman, "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies and Growth'" (Nuevos datos, nuevas dudas; revisitando "Ayuda, políticas y crecimiento"), papel de trabajo 26 del Center for Global Development (febrero 2003), en www.cgdev.org/wp/cgd_wp026.pdf.
- ⁵ Estas características de la MCA abren un abanico de preguntas sobre las operaciones de ayuda del gobierno norteamericano en países que no califican para la MCA, un asunto que es tratado en profundidad en Radelet, *Challenging Foreign Aid*.
- ⁶ Daniel Kaufmann y Aart Kraay (2002), "Governance Indicators, Aid Allocation, and the Millenium Challenge Account" (Indicadores de gestión, subsidios de ayuda y la Millenium Challenge Account), www.worldbank.org/wbi/governance/mca.htm; Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002" (La gestión importa III: indicadores de gestión para 1996-2002), www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmaatters3.pdf.

8 Informes de países

En esta sección, 34 informes de países ofrecen una visión más detallada de los cambios vinculados con la corrupción del período entre julio 2002 y junio 2003. La mayoría de los colaboradores son miembros de los más de 100 capítulos nacionales y grupos de contacto de TI. Cada informe comienza con la ubicación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción y en el Índice de Fuentes de Soborno de TI y con una lista de convenciones anticorrupción aplicables. Luego, los autores identifican e informan de la reciente legislación y reformas institucionales, analizan en profundidad temas seleccionados por su particular importancia y finalmente recomiendan lecturas complementarias. Al elegir qué países presentar, tratamos de asegurar un equilibrio regional así como una diversidad de sistemas políticos y económicos. El resultado es un grupo de informes que varían en términos de tópicos y enfoques, reflejando la riqueza de la información del movimiento de TI a lo largo del mundo.

Argelia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.6 (88° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones:

Convención de la UA sobre Prevención y Combate de la Corrupción (adoptada en julio de 2003, aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en octubre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, tras dos años de preparación, se firmó un decreto presidencial relativo a *contratos públicos*. Esta ley, que reemplaza la ley de contratos públicos de 1991, requiere que los contratos preliminares se publiquen para que los candidatos rechazados puedan apelar. También facilita la operación de contratos por mutuo acuerdo.
- En febrero de 2003, el presidente firmó un decreto para regular el *movimiento internacional de capitales* y el control del cambio de moneda. El decreto fue sometido al parlamento, pero aún no ha sido discutido. Modifica una regulación que ha estado en vigencia desde 1996, define los delitos y especifica las sanciones, multas y prohibiciones para los transgresores.

- A pesar de no estar aún en la agenda parlamentaria, una declaración del gobierno realizada en marzo de 2003 hizo referencia a un borrador de acta sobre *patentes*, llamándola “una medida que promueve medidas contra la falsificación y la protección del consumidor y que garantiza rectitud en las transacciones comerciales”.
- El 12 de abril de 2003, el ministro de justicia creó una comisión interministerial para combatir el *lavado de dinero*. A pesar de que carece de poderes regulatorios, se espera que la comisión refuerce la transparencia en el sistema bancario y combata las formas secretas de adquisición de riquezas.

El caso Khalifa

Ningún caso en los últimos años reveló tan claramente la dimensión de la corrupción como el caso del Grupo Khalifa, que a fines de 2002 expuso la debilidad de las autoridades y un grado alarmante de ausencia de poder del Estado¹.

Rafik Khalifa era dueño de un grupo privado financiero y comercial que evolucionó en poco más de tres años desde la virtual oscuridad hasta ser un poderoso imperio. El Grupo Khalifa comenzó importando medicamentos a principios de los '90, tras la desaparición del monopolio estatal sobre el comercio exterior y estableció el Khalifa Bank cuando fueron desregulados los sectores bancarios y de seguros. El grupo siguió diversificándose, lanzando una aerolínea internacional, una empresa constructora y una cantidad de empresas de servicios, incluyendo agencias de alquiler de autos, restaurantes y estaciones de televisión en Londres y París. Este asombroso crecimiento, la falta de transparencia respecto de las fuentes de financiamiento del grupo y su negativa a difundir las cuentas o información sobre accionistas o auspiciantes –particularmente sobre los clubes deportivos que había abierto– despertaron la curiosidad de los medios en Argelia y en Francia.

En noviembre de 2002, el Banque d'Algérie y el ministro de finanzas lanzaron una investigación. Otra comisión oficial había difundido fallas de manejo en el banco El Khalifa en varias ocasiones desde octubre de 2001, pero fue sólo en 2002 que la prensa francesa puso en cuestión la solidez de la estructura del grupo. El diputado francés Noël Mamère requirió en vano que un comité parlamentario investigara las actividades de Khalifa en Francia (aerolíneas, patrocínios y emisoras).

En febrero de 2003, tres de los principales gerentes del grupo fueron detenidos en el aeropuerto de Argel por la posesión de más de 2 millones de dólares en efectivo no declarado. Un mes después del descubrimiento en el Khalifa Bank de un “vacío de recursos” de más de mil millones de dólares –muchos de los cuales habían sido llevados fuera del país– la comisión de Bancos de Argelia nombró a un administrador, creando pánico entre los propietarios de fondos y los clientes del banco. La fuertemente endeudada aerolínea dejó de operar completamente en junio de 2003 y al mes siguiente las cortes francesas

decretaron la quiebra de la emisora de televisión de Khalifa con sede en París y las cortes argelinas pidieron la detención de su propietario.

Entonces la comisión bancaria retiró la licencia de El Khalifa Bank para operar y nombró un liquidador. En su declaración, se refirió a “importantes déficits de recursos encubiertos con falsas declaraciones”, una situación creada por “la fuga de capitales y la acumulación de garantías sin valor representada por deudas entre las compañías asociadas y apropiación ilegal de recursos”².

Unos pocos días después, el primer ministro Ahmed Ouyahia informó a la cámara de diputados que el Grupo Khalifa le costaría al Estado 100.000 millones de dinars (1,3 mil millones de dólares) y que “no había lugar para estafadores en la economía”³. Anunció que el Estado reembolsaría a los 250.000 inversores que habían depositado sumas de hasta 600.000 dinars (US\$ 8.000) cada uno, por medio de un recientemente creado fondo de seguridad de depósitos⁴.

Desde entonces cesaron las actividades del Grupo Khalifa, dejando a unos 10.000 empleados sin trabajo, mientras que la comisión bancaria, el administrador interino y las cortes continúan investigando. La prensa local –incluidos los medios así llamados independientes– no lograron publicar ninguna investigación al respecto desde que estalló el caso. Muy probablemente esta omisión puede explicarse por la estrategia previa de captación de voluntades de Khalifa: supuestamente habría repartido regalos a muchos editores y periodistas, y el Grupo Khalifa fue uno de los mayores anunciantes del sector. Mientras tanto Rafik Khalifa permanece en libertad. Con una elección presidencial fijada para abril de 2004, la campaña ya ha comenzado. Los candidatos no se han ocupado del asunto Khalifa, pero los analistas no esperan que lo hagan: al hacerlo podrían abrir una caja de Pandora demasiado explosiva para que ningún sector pretenda sacar beneficios del asunto. Ninguna de las investigaciones ha indagado en el grado de facilidades brindadas a Khalifa por la elite política, económica y financiera de Argelia, o analizado los factores que llevaron a las autoridades a ignorar los signos de advertencia hasta que fue demasiado tarde.

El terremoto del 21 de mayo de 2003

El 21 de mayo de 2003, un terremoto que midió 6,8 en la escala de Richter sacudió al noroeste de Argelia, con epicentro cerca de la ciudad costera de Boumerdès. El número de víctimas fue alto: 2.300 muertos, 10.000 heridos y más de 100.000 que perdieron su hogar. A pesar de ser conocida desde hace tiempo como una zona sísmica, la región estaba ocupada por cientos de viviendas –nuevas y antiguas– que se doblaron sobre sí mismas, dado que no se habían tomado medidas antisísmicas en su construcción. El impacto de ese descuido quedó subrayado unos pocos días después, cuando un terremoto de mayor intensidad sacudió a Japón causando sólo leves daños a sus habitantes⁵.

Los argelinos atribuyeron la alta cifra de muertos a la corrupción en el sector de construcción de viviendas y a la ausencia de un efectivo control

estatal. Los medios locales y extranjeros cuentan interminables historias alrededor de la alta cifra de daños y su vínculo con las deficientes prácticas de corrupción, empujando al presidente Abdelaziz Bouteflika a prometer que no volvería a ocurrir un desastre de semejantes dimensiones. Aunque las autoridades convocaron a organismos extranjeros a realizar investigaciones en el lugar y a identificar las deficiencias estructurales y sistémicas, algunos argelinos acusaron al gobierno de demoler deliberadamente edificios de la zona del terremoto para evitar una comprobación exacta de las causas del desastre⁶.

El gobierno intentó moderar el desastre permitiendo la reconstrucción en las áreas más afectadas y endureció los códigos de construcción en respuesta a las protestas. Sin embargo, los expertos señalaron que las reglas habían sido claramente violadas o ignoradas por los constructores, que aparte usaron materiales y procedimientos por debajo de las exigencias. Amar Tinicha, presidente de la unión nacional de ingenieros de la construcción, afirma que la industria de la construcción está atravesada por la corrupción y los funcionarios fracasan reiteradamente en implementar las regulaciones de la construcción de viviendas. El presidente de la asociación argelina de arquitectos, Ahmed Boudaoud, también planteó que el problema no eran las leyes sino su aplicación⁷.

El nuevo primer ministro, Ahmed Ouyahia, se enteró de que la corrupción podría haber jugado un papel en la destrucción de viviendas y prometió pedir estudios técnicos e iniciar acciones legales. Pero ahora –desafiando la opinión nacional– el gobierno considera relajar las regulaciones de contratación “con el propósito de reducir el tiempo necesario al proceso de licitación”, una decisión que puede llevar más a estimular la corrupción que a prevenirla.

Djilali Hadjadj (Association Algérienne de lutte contre la corruption,
Centre familial de Ben Aknoun, Argelia)

Lecturas recomendadas

Columna semanal sobre corrupción en el periódico *Le Soir d'Algérie* (todos los lunes, excepto agosto), www.lesoirdalgerie.com.

Notas

¹ *Le Figaro* (Francia), 8 de marzo de 2003; www.algeria.watch.de/farticle/economie/empire_khalifa.htm; *Le Monde* (Francia), 9 de abril de 2003.

² *Algérie Presse Service* (Argelia), 29 de mayo de 2003.

³ *El Moudjahid* (Argelia), 4 de junio de 2003.

⁴ *Le Monde* (Francia), 20 de marzo de 2003; *Libération* (Francia), 7 de junio de 2003.

⁵ *Le Nouvel Observateur* (Francia), 29 de mayo de 2003; *Lutte Ouvrière* (Francia), 30 de mayo de 2003; *Agence France Presse* (Francia), 23 de mayo de 2003.

⁶ *Algeria Interface*, 5 de junio de 2003, www.algeria-interface.com/new/article.php?Ing=e&rub=3.

⁷ *Agence France Presse* (Francia), 25 de mayo de 2003.

Argentina

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.5 (92° entre 133 países)

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en octubre de 1997)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en febrero de 2001)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en noviembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002, el congreso aprobó una *ley de financiamiento de partidos* que establece el primer marco regulatorio para donantes, donaciones y gastos de campaña. Aquellos que violen los límites pueden perder el derecho al financiamiento público de campaña por una o dos elecciones consecutivas¹. El congreso reformó también el código electoral restringiendo las campañas presidenciales a 90 días y las parlamentarias a 60 y regulando la publicidad electoral. El ex presidente Eduardo Duhalde vetó una sección de la ley que exigía la difusión oficial de detalles del financiamiento electoral y de los partidos, pese a que aparecerán ahora en Internet, lo que es un importante avance. También vetó una medida que hubiese otorgado el control del financiamiento de campaña a la oficina general de auditoría, y no a la cámara electoral nacional.
- El 8 de mayo de 2003, el congreso aprobó un proyecto de ley de *acceso a la información*. Mientras se escribía este informe, la aprobación del senado sigue pendiente. Organizaciones de la sociedad civil y la oficina anticorrupción escribieron el borrador original del acta en 2001. El libre acceso a la información está incorporado a la constitución como un derecho.
- Treinta y tres disposiciones para regular el cabildeo han sido sometidas al congreso desde 1992. En el momento de escribir este informe, dos están siendo debatidas en el senado. Una, propuesta por la oficina anticorrupción, puede exigir al presidente, ministros, legisladores y directores de bancos estatales y servicios sociales que pongan a disposición de la población los detalles de todos sus contactos con lobbistas.

La libertad de prensa puesta en cuestión luego de que un reportero sospecha sobornos en el senado

En un artículo del 22 de agosto de 2002, el corresponsal del *Financial Times*

Thomas Catan sospecha de que los senadores habrían pedido sobornos a los banqueros extranjeros en el país como condición para detener una ley que reinstalaría una tasa del 2 por ciento a los bancos a fin de crear un fondo para empleados bancarios despedidos. Pero más que llevar a una cuidadosa investigación de las presunciones, el caso resultó importante porque libertades establecidas de la prensa, como el derecho a la confidencialidad de las fuentes, resultaron amenazadas durante el curso de los procedimientos legales.

Según Catan, una persona cercana al senador que presuntamente solicitó el soborno contactó a la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), que representa a la banca extranjera. Los representantes de ABA informaron del pedido a las embajadas estadounidense y británica, según el artículo. El lobbista Carlos Bercún, un ex empleado del Citibank, del banco central y del ministerio de economía, fue sospechoso de actuar como gestor del pacto.

El artículo generó una investigación judicial encabezada por el juez federal Claudio Bonadío, quien ordenó la prestación de testimonios de varios senadores, banqueros, sindicalistas, de Catan y Bercún. El presidente de ABA, Mario Vicens, negó haber recibido ningún pedido de sobornos o conocer a alguien del ambiente bancario que hubiera escuchado sobre tales pedidos. Los senadores dieron opiniones diferentes. Carlos Maestro, jefe de los senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) desestimó la historia y amenazó a Catan con una denuncia judicial si no se retractaba de sus sospechas. El presidente del senado Juan Carlos Maqueda, del gobernante Partido Justicialista (PJ), dijo pensar que “algo debe haber pasado”, aunque no dio mayores detalles.

Catan juró ante el juez Bonadío que la información publicada era cierta, pero se rehusó a revelar sus fuentes. En una polémica orden, el juez Bonadío le pidió al servicio de inteligencia estatal una lista detallada de las llamadas telefónicas de Catan, violando la garantía constitucional de anonimato para las fuentes periodísticas.

En consecuencia, la vida de Catan en Buenos Aires se convirtió en una pesadilla. En lugar de iniciar una investigación de la corrupción con su artículo, se convirtió él mismo en el centro de la investigación. Cuando Catan se enteró de la orden del juez Bonadío a los servicios de inteligencia, sus asesores legales se presentaron a las cortes federales pidiendo una medida para salvaguardar sus derechos invocando el artículo 43 de la constitución, que protege el secreto de las fuentes periodísticas, y el artículo 18, que garantiza la privacidad de domicilios, correspondencia y documentos personales. Las cortes fallaron a favor del reportero y obligaron al juez a destruir la lista. El senado abrió una investigación a fines de 2002, pero ocurrió el receso y el caso no había sido retomado a mediados de 2003.

Fue el segundo caso de sospechas de soborno en el senado en dos años. En 2000, un periodista local publicó presunciones de que el ejecutivo habría pagado a un grupo de senadores para que votaran a favor de reformas laborales. El entonces vicepresidente Carlos Álvarez trató de profundizar las investigaciones, pero renunció a los diez meses de asumir su cargo.

Eludir la división de poderes: jueces penalizados por atacar la corrupción

La división de poderes es poco más que una teoría en ciertas zonas de la Argentina. En Salta, por ejemplo, se enmendó en junio de 1986 la constitución provincial para eliminar la inamovilidad de los jueces, que es la condición de una justicia independiente. Ahora el plazo de los jueces de la Corte suprema provincial es de seis años, y la continuidad depende del gobernador y del senado provincial. Más aún, como lo demostró la remoción del juez Roberto Gareca a finales de 2002, incluso esta protección restringida es a veces violada.

Gareca fue destituido por el jurado de enjuiciamiento de Salta en diciembre de 2002 con la excusa de que había demorado la atención de una causa y había difundido información confidencial de una segunda causa en una entrevista radial. Gareca refutó las acusaciones y dijo que su remoción estaba motivada por cuestiones políticas que surgían de sus antecedentes de pronunciar fallos independientes.

Durante sus cuatro años en el cargo, Gareca investigó y entabló cargos por corrupción contra más de 15 funcionarios y ex funcionarios de la administración del gobernador Juan Carlos Romero². Cuando el jurado de enjuiciamiento comenzó los procesos contra Gareca, estaba investigando al ex ministro de producción y trabajo Gilberto Oviedo y al ex secretario de obras públicas Luis Siegrist por presuntas irregularidades en la adjudicación de contratos por más de 40 millones de dólares.

A pesar de las manifestaciones en apoyo a Gareca que se realizaron en Salta y en protesta a las violaciones al derecho al debido proceso, el juez fue destituido de su cargo, una tarea relativamente fácil dado que varios miembros del jurado de enjuiciamiento están relacionados directa o indirectamente con el gobernador³.

En febrero de 2003, Gareca presentó una apelación extraordinaria ante la Corte Suprema de justicia de Salta planteando que su remoción era inconstitucional y exigiendo su restitución en el cargo. Él se propone presentar el caso ante la Corte Suprema del país y, de ser necesario, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La ONG Fundación Poder Ciudadano nominó a Roberto Gareca al Premio de Integridad de TI 2003 y un periódico salteño lo destacó como “personaje del año”. Gareca ha instalado un estudio legal para sostener a su familia mientras espera la decisión de la corte.

Éste no es un hecho aislado. En octubre de 2002, José Manuel de la Sota, gobernador de la provincia de Córdoba, ordenó la remoción del fiscal anticorrupción provincial Luis Juez con los cargos de “fraude calificado contra la administración pública”. Juez planteó que las acusaciones eran espurias, había estado investigando a miembros de la administración de De la Sota en ese momento, incluyendo a su esposa, Olga Ruitort, quien también ocupa un alto cargo.

Rechazo a los oscuros nombramientos en la Corte Suprema

La independencia de las cortes ha sido un punto de controversia desde que el ex presidente Carlos Menem trató repetidamente de llenar la Corte Suprema con partidarios leales en 1989, su primer año en el cargo. Cuando eso fracasó, propuso una medida que ampliaba el número de jueces de cinco a nueve, lo que fue aprobado por el congreso. Menem había logrado la mayoría automática que pretendía. Desde entonces, sucesivos presidentes han tratado de desprenderse de esos leales a Menem, no siempre con medios transparentes.

Los esfuerzos por eliminar de la corte a esos leales a Menem fueron acompañados de manifestaciones públicas contra la justicia. Los manifestantes se reunían semanalmente ante las puertas de la Corte Suprema en lo más álgido de la crisis económica y política argentina de 2002 para denunciar la corrupción de la justicia. Acusaban a la Corte de haber aceptado fallar en cuestiones cruciales, como la privatización de la aerolínea nacional frente a las difundidas sospechas de corrupción y otras irregularidades⁴.

En diciembre de 2002, el presidente interino Eduardo Duhalde nominó al senador Juan Carlos Maqueda a la Corte Suprema de Justicia, enviando al senado la documentación necesaria para su ratificación. Cuando la prensa local informó el nombramiento como un hecho, días antes de que debía tomarse la decisión, organizaciones de la sociedad civil se presentaron ante las autoridades responsables del senado pidiéndoles que aseguraran la realización del debate correspondiente en el senado y que se permitiera a los representantes de la sociedad civil que dieran sus puntos de vista sobre la nominación. Sus sugerencias fueron ignoradas y Maqueda fue nombrado dentro de los cinco días posteriores a su nominación.

Cuando el presidente Néstor Kirchner ocupó el cargo en mayo de 2003, se reabrió el debate. Durante un mensaje emitido por la red nacional de radio y televisión diez días después de su asunción del mando, Kirchner llamó a los legisladores a despedir a “uno o más de los de la mayoría automática” de la era Menem. El blanco preferido de las críticas era Julio Nazareno, un ex socio del estudio legal de Menem, quien había ocupado la presidencia de la corte por más de una década. La conducta de Nazareno como juez, dijo Kirchner, fue “emblemática” por fallos en la corte; corrupción e intereses políticos.

Al día siguiente, organizaciones de la sociedad civil se reunieron con el ministro de justicia Gustavo Béliz para pedirle que el presidente se abstuviera de intervenir en la selección de los jueces de la corte suprema. En respuesta a esto, el 19 de junio de 2003 Kirchner firmó un decreto basado en las propuestas de la sociedad civil y que afirmaba que su gobierno respetaría la independencia judicial. Mientras tanto, Julio Nazareno renunció bajo la amenaza de la reactivación del juicio del congreso por presunto fraude y otros cargos. Se dieron amplios debates públicos, incluyendo una audiencia del senado, sobre quién reemplazaría a Nazareno. Al momento de escribir este texto, se espera el nombramiento de Eugenio Zaffaroni, un respetado legista y académico.

Sin embargo, Kirchner no ha roto por completo con las prácticas anterio-

res de nombramientos, como lo muestra la nominación de Alessandra Minnicelli al puesto de auditora de la sindicatura general de la nación (SIGEN). Al estar casada con Julio De Vido, ministro de planificación federal, inversiones públicas y servicios –ministerio que se supone la SIGEN debe monitorear– había un claro conflicto de intereses. Poder Ciudadano le pidió al presidente Kirchner que revocara su mandato, citando la regulación de que “las relaciones familiares cercanas” son un impedimento para entrar a la SIGEN. A pesar de las denuncias, la nominación de Minnicelli fue confirmada en junio de 2003.

La oficina anticorrupción defendió la posición del gobierno, diciendo que “no hay impedimento legal” para el nombramiento de Minnicelli pues “puede excusarse de ocuparse de cuestiones relacionadas con el ministerio (del cual es responsable su marido)”. Pero la cartera en cuestión abarca una amplia cantidad de temas con posibilidades de abuso, sobre todo la utilización de subsidios estatales para contratos, la renegociación de tarifas de servicios públicos hoy en manos privadas, y el ambicioso plan de infraestructura del gobierno, que incluye la construcción de nuevas viviendas, obras hídricas y de cloacas, rutas de transportes y servicios portuarios.

Laura Alonso (Fundación Poder Ciudadano, Argentina)

Lecturas recomendadas

Fundación Poder Ciudadano, “Banco de Datos de Políticos Argentinos”, Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp.

Fundación Poder Ciudadano, “Contrataciones transparentes”, Buenos Aires, 2003, www.accioncolectiva.net.

Fundación Poder Ciudadano, “Primer Diagnóstico sobre la independencia judicial”, Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc.

Organización de Estados Americanos, “Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, Washington DC, febrero de 2003.

Daniel Santoro, *Venta de armas – Hombres de Menem*, Buenos Aires, Planeta Arg., 2003.

Miguel Trotta, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

Fundación Poder Ciudadano: www.poderciudadano.org.

Notas

¹ La ley se aplicó por primera vez en la elección presidencial de abril de 2003. Un estudio de los costos de la campaña realizado por la Fundación Poder Ciudadano mostró que los 18

candidatos presidenciales sólo difundieron el 20 por ciento de los fondos de fuentes privadas. El ganador, Néstor Kirchner, informó sólo el 20 por ciento, mientras que el perdedor Carlos Menem informó el 6 por ciento.

² El gobernador Romero fue elegido para un segundo período consecutivo de cuatro años en 1999. Se postuló como candidato a la vicepresidencia en las elecciones de abril de 2003 junto al ex presidente Carlos Menem. Su padre, Roberto Romero, gobernó Salta de 1983 a 1987.

³ Para mayor información sobre la ausencia de independencia judicial en Salta, véase Fundación Poder Ciudadano, “Primer diagnóstico sobre la independencia judicial”, 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc.

⁴ En 1990, la Corte Suprema tomó la decisión sin precedentes de declarar un “*per saltum*” –que borra todas las jurisdicciones de las cortes menores sobre un caso y que la otorga a la Corte Suprema– luego de que un juez bloqueara la venta de Aerolíneas Argentinas basándose en irregularidades sospechadas por una comisión de expertos. En un solo día, el 21 de noviembre de 1990, el caso fue revisado por la Corte Suprema y decidió que la venta a Iberia (España) había sido realizada legalmente.

Armenia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.0 (78° entre 133 países)

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones:

Convención del Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmada)

Convención del Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003; aún no ratificada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en julio de 2003)

Cambios legales e institucionales

- La ley sobre *partidos*, aprobada en julio de 2002, regula los temas relacionados con la formación, reforma y liquidación de partidos, así como sus actividades y estatus legal. Prohíbe a los miembros del partido que trabajan en gobiernos estatales o locales a usar su posición en beneficio del partido.
- Las leyes sobre servicios de impuestos y de aduanas, ambas aprobadas en julio de 2002, están destinadas a asegurar que los puestos gubernamentales se cubran a través de una *competencia abierta* y a evitar que se incorporen parientes próximos de los empleados.
- El nuevo código criminal, aprobado en abril de 2003, obliga a los funcionarios del gobierno a someterse a *regulaciones sobre conflicto de intereses* y amplía la definición de corrupción para incluir la participación ilegal de funcionarios públicos en actividades comerciales. Sin embargo sólo establece penas leves para los crímenes vinculados con la corrupción, como el abuso de poder y de posición por parte de los funciona-

- rios públicos y la entrega o aceptación de sobornos. El castigo por abuso de poder puede variar de una multa de 200 veces el salario mensual mínimo establecido a prisión por de dos a seis años¹.
- El proyecto sobre *libertad de información* regula los derechos de aquellos que poseen información y define las reglas, procedimientos y condiciones para recibir información de los organismos gubernamentales. La ley asegura acceso a la información así como también a su difusión y transparencia. También dispone que la información pedida debe ser entregada en un período de cinco días, al menos que requiera trabajo adicional, en cuyo caso debe ser provista dentro de los 30 días siguientes. En el momento de la redacción de este informe, se esperaba que el proyecto fuera aprobado.
 - La ley del *Defensor del Pueblo* pretende regular el nombramiento y remoción del defensor del pueblo, así como sus derechos y obligaciones. Dispone que el defensor del pueblo sea nombrado por el presidente y aprobado por la asamblea nacional por un período de cinco años. El defensor del pueblo debe ser independiente, adherirse a la constitución y gozar de inmunidad mientras esté en su cargo. La ley ya ha pasado la segunda aprobación, pero aún no ha sido promulgada.
 - Una controvertida ley sobre *medios de comunicación de masas*, que permite un aumento del control estatal, se halla en forma de proyecto. Las protestas llevaron al ministro de justicia a someter un proyecto revisado en 2003, pero las críticas aún no han cesado.

El estatus poco claro del programa anticorrupción de Armenia

Desde que el primer ministro Andranik Margaryan estableció la comisión estatal anticorrupción en 2001, los progresos en el desarrollo de un programa nacional anticorrupción han sido lentos y no muy transparentes². La propuesta final del programa está actualmente pendiente de aprobación, aunque sus contenidos exactos no han sido difundidos abiertamente.

A principios de 2002, a petición del gobierno, el Banco Mundial aportó U\$S 300.000 para diseñar la estrategia del programa anticorrupción³. Se formó un grupo asesor, compuesto de dos expertos internacionales y seis locales, para trabajar en propuestas para medidas legislativas, institucionales y de participación ciudadana, así como en un detallado plan de implementación. Sus propuestas debían incluir mecanismos de monitoreo y evaluación de las actividades anticorrupción.

Dado que una de las exigencias del Banco Mundial fue la participación activa de la sociedad civil en el diseño de la estrategia del programa anticorrupción, los miembros de la ONG Coalición Nacional Anticorrupción fueron invitados a asistir a una de las reuniones de expertos⁴.

A nivel internacional, la OSCE tomó la delantera en la coordinación de ayuda extranjera para combatir la corrupción a través de la Joint Force Task

(JTF) internacional, que incluía a todas las organizaciones internacionales claves y a todas las misiones diplomáticas. Luego de discusiones con el presidente y el primer ministro, se alcanzó el acuerdo de mantener contactos regulares entre la JTF y el gobierno durante el desarrollo de la estrategia.

Inicialmente el grupo de expertos preparó un amplio diseño de la estrategia de más de 200 páginas que debía ser discutido en detalle con la JTF y la sociedad civil. El grupo preparó también un detallado plan de implementación. Hacia julio de 2002, se organizaron dos reuniones de trabajo para presentar y analizar la estrategia del proyecto. Sus principales elementos incluían temas como la transición económica y la economía sumergida; energía, infraestructura y recursos naturales; control y regulación; el contexto legislativo y regulatorio; sistema político y elecciones; participación de la sociedad civil en iniciativas anticorrupción; gestión informatizada y acceso a la información; y cooperación internacional.

El grupo de expertos completó la primera versión del programa más tarde de lo esperado, en agosto de 2002, y la hizo circular entre los ministerios, organismos y la JTF. La demora puede explicarse por el hecho de que las elecciones presidenciales y parlamentarias debían tener lugar en 2003. La comisión de reforma del sector público, que servía como secretariado de la comisión anticorrupción, anunció entonces que los ministros y organismos habían revisado el programa y que la versión final había quedado sometida al primer ministro para su aprobación en marzo de 2003. Sin embargo, con 23 páginas, el plan de acción revisado es sólo una parte del plan original, lo que originó fuertes críticas de la JTF.

El plan enmendado no ha sido revisado por la sociedad civil que sigue preocupada por varias cuestiones. Una en particular se vincula con el establecimiento de un organismo independiente que sería responsable de implementar y monitorear el programa estratégico anticorrupción. Un modelo sugerido por el grupo de expertos era que la actual comisión anticorrupción misma ocupara ese rol. En ese caso, se debería armar un secretariado que pudiera coordinar el trabajo cotidiano e implementar decisiones.

Una sugerencia alternativa llamaba a la creación de un organismo anticorrupción con plenos poderes de investigación y aplicación de la ley. Los críticos de este modelo plantean que, en lugar de crear un nuevo organismo de aplicación, deberían fortalecerse las facultades de las instituciones que ya poseían esos poderes.

Una tercera opción propone establecer un consejo anticorrupción responsable ante el primer ministro o el ministro de justicia. Ese consejo podría formarse con representantes de la oficina del presidente, de la asamblea nacional, de la corte constitucional, así como con el jefe del equipo de gobierno, los ministros clave, el asesor del primer ministro en temas de corrupción y el fiscal general. El consejo debería incluir también cinco miembros de la sociedad civil nombrados por el presidente.

Más allá de cuál sea el modelo aceptado, el organismo anticorrupción debe fortalecer la confianza del pueblo, gran parte del cual no sabe que el gobierno

haya desarrollado iniciativas anticorrupción. Los que lo saben tienen escasa confianza en que las iniciativas sean efectivas, pues consideran a los funcionarios del gobierno como los principales iniciadores de la corrupción. No creen que quienes son corruptos se comprometen realmente en el combate contra la corrupción⁵.

Elecciones armenias de 2003: un caso para la reforma del financiamiento de los partidos políticos

Un proyecto de monitoreo de la sociedad civil, adoptado durante las elecciones parlamentarias de mayo de 2003, puso de manifiesto la existencia de irregularidades preocupantes en la regulación y monitoreo del financiamiento de los partidos políticos⁶.

Usando los descubrimientos del proyecto, la alianza opositora Ardarutyun (Justicia) apeló a la corte constitucional para anular los resultados de la elección. La alianza apuntó a la violación de los procedimientos electorales y a irregularidades en la votación, presumiendo que decenas de miles de sufragios emitidos por Ardarutyun habían sido adjudicados a otros partidos. El resultado oficial fue que Ardarutyun obtuvo el 14 por ciento de los votos, menos de la mitad de lo que planteaba que le correspondían. La oposición también rechazó los resultados de las elecciones en 19 distritos de mandato único.

A pesar de que la presentación de Ardarutyun fue rechazada por evidencia insuficiente, la corte admitió que el tema exigía atención y propuso promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en el manejo del financiamiento de los partidos políticos.

El proceso electoral es regulado en Armenia por un código que precisa una revisión importante. Las disposiciones que causan mayor preocupación se vinculan con el oscuro sistema de financiamiento de partidos y la falta de mecanismos de aplicación⁷.

De acuerdo con el artículo 25 del código, los formularios de declaración de los partidos deben ser publicados por la Comisión Central Electoral (CCE) en el formato determinado por la CCE. Durante las recientes elecciones, las fuentes de los ingresos de los partidos nunca fueron publicadas pese a que el tema acaparó una fuerte atención de la población y fue constantemente analizado en los medios⁸. Aunque exigidos por ley a presentar esta información ante la CCE, los partidos y bloques querían publicar sólo el número de contribuyentes a los fondos preelectorales. En algunos casos, los partidos no revelaron ninguna información.

Las razones para esconder las fuentes de ingreso varían. Algunos partidos pueden estar involucrados en el lavado de dinero o usar fondos desde el extranjero, lo que está prohibido por ley. Más aún, como el sector empresarial armenio no está bien regulado y muchas empresas tienden a ocultar sus capitales, deben desear evitar que las autoridades impositivas se enteren de sus

donaciones a los fondos preelectorales. Finalmente, la rivalidad entre la oposición y el gobierno no incita a los empresarios a difundir sus contribuciones a los fondos preelectorales.

Tras dos rondas de elecciones presidenciales, en febrero y marzo de 2003, sólo se publicaron los ingresos y gastos totales de los candidatos. Al ser preguntado por el motivo para no difundir una información más detallada, el presidente de la CCE, Artak Sahradyan, contestó que la comisión no había dado cuentas por ítem pues no había identificado ninguna violación a las regulaciones del financiamiento de partidos.

El programa de monitoreo descubrió que dos de los 11 partidos y bloques que habían acordado entregar información sobre las finanzas de la campaña se había excedido del límite de fondos preelectorales⁹. Un análisis de las cifras mostró discrepancias para todos los demás partidos salvo uno, cuyos datos remitidos eran coherentes con los registrados por el proyecto. En realidad, la tendencia general observada era que casi todos los partidos evitaron registrar sus gastos de campaña en los fondos preelectorales y gastaron la mayor parte del dinero “fuera del fondo”.

Resultados posteriores mostraron que las violaciones de las regulaciones de financiamiento de partidos eran de dos tipos principales. Primero, grandes sumas usadas en propaganda política en televisión no estaban adecuadamente contabilizadas. Las compañías televisivas o bien ofrecían descuentos a ciertos partidos, o brindaban mayor aire a partidos selectos, lo que no estaba oficialmente declarado¹⁰. Segundo, el código exige a todas las publicaciones partidarias que mencionen el número de copias impresas y el nombre de la imprenta. Varios partidos y algunos expertos revelaron que los partidos suelen imprimir más copias de las que declaran oficialmente. En algunos casos, los materiales de campaña fueron ordenados antes del período electoral y pagados de la cuenta del partido. Más aún, una cantidad de partidos realizaron transacciones con proveedores de servicios sin un contrato; el dinero por esos servicios fue pagado en efectivo, lo que está prohibido por ley¹¹.

Esos tipos de violaciones están motivados por varios factores. Al pagar en efectivo, los partidos evitan el 20 por ciento de IVA y los proveedores evaden impuestos. Para los partidos, especialmente para aquellos que exceden los límites de financiamiento, esos tratos representan un modo de blanquear el fondo preelectoral.

Otra preocupación es que la ley es vaga respecto de qué gastos deben ser cubiertos por el fondo preelectoral, como diferente de la cuenta del partido. Durante el período de campaña, por ejemplo, los partidos siguen pagando gastos vinculados con sus oficinas permanentes por medio de las cuentas partidarias, mientras que los gastos de los suboficinas temporarias se cubrían con el fondo. En general, los partidos ocultan el costo de las oficinas temporarias, declarando que los miembros del partido o sus parientes proveen locales sin cargo.

Los salarios fueron otro tema de preocupación, dado que los partidos arreglaban sus verdaderos gastos para evitar pagar impuestos. También eran evi-

dentes las violaciones vinculadas con los gastos de transporte y con los costos administrativos, pero éstas eran difíciles de monitorear sistemáticamente.

El Servicio de Control y Revisión (CRS) –establecido *ad hoc* bajo la CCE– es responsable de regular esas violaciones y de tomar las acciones necesarias. A pesar de la importante cobertura periodística y los resultados del proyecto de monitoreo, el CRS no produjo informes sobre violaciones al financiamiento de los partidos al final del plazo. Aunque la propia ley dispone demasiada flexibilidad para los partidos y no permite un fácil monitoreo, la reticencia de las instituciones armenias a aplicar la ley está en la raíz de los continuos abusos en el financiamiento de los partidos políticos.

Arevik Saribekyan (Centro Para el Desarrollo Regional/ TI Armenia)

Lecturas recomendadas

Armenian Democratic Forum, “Sociological Survey on Public Sector Reforms” for enterprises and households, 2001 (Encuesta sociológica sobre reformas al sector público; para empresas y hogares); véase [inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/01B062BODC8A543B485256C63005D49FD?/Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandViewCRD/TI Armenia: www.transparency.am](http://inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/01B062BODC8A543B485256C63005D49FD?/Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandViewCRD/TI%20Armenia).

Notas

- ¹ El salario mínimo mensual es de 1.000 drams (alrededor de 2 dólares), así que la multa equivale a U\$S 355.
- ² Decisión N° 4, adoptada el 22 de enero de 2001. La comisión es presidida por el primer ministro e incluye al vicejefe de la asamblea nacional (como segundo a cargo), el jefe de los ministerios claves y el del secretario de la presidencia.
- ³ El aporte fue realizado a través del Fondo Institucional de Desarrollo del Banco Mundial.
- ⁴ La ONG Coalición Nacional Anticorrupción se estableció en marzo de 2001, bajo la CRD/TI Armenia. Actualmente, la coalición está compuesta por 26 miembros que representan a diferentes sectores, incluyendo al periodismo, desarrollo empresarial, derechos humanos, medio ambiente, gobierno local, ejército, turismo y educación.
- ⁵ Véase “Country Corruption Assessment: Public Opinion Survey” (Declaración de corrupción del país: Encuesta de opinión pública), realizada por CRD/TI Armenia en marzo-abril de 2002. La muestra de la encuesta incluyó 1.000 propietarios, 200 empresarios y 200 funcionarios públicos. Al responder a la pregunta “¿Quién es el principal iniciador de la corrupción en Armenia?”, todos los grupos encuestados identificaron a los funcionarios del gobierno como los más corruptos.
- ⁶ Implementado en marzo-junio de 2003, el proyecto CRD/TI Armenia, “Monitoring of the Political Parties’ Finances during the 2003 Parliamentary Elections” (Monitoreo del financiamiento de los partidos políticos durante las elecciones parlamentarias de 2003), fue financiado por el Open Society Institute, Assistance Foundation – Armenia. El informe está disponible en línea en www.transparency.am.
- ⁷ El código electoral enmendado fue adoptado y ratificado en julio de 2002; entró en vigor en agosto de 2002. Véase par03.elections.am/?lan=eng&go=code.

- ⁸ La legislación exige que los partidos y bloques participantes abran un fondo preelectoral durante el período de campaña.
- ⁹ En realidad, fueron tres los partidos que excedieron el límite del financiamiento preelectoral, dos de los cuales dieron información dentro del marco del proyecto de monitoreo. El fondo preelectoral es 60.000 veces el salario mínimo establecido, lo que este año daba 60 millones de dólares (US\$ 110.000). El monitoreo independiente se aplicó a los 21 partidos y alianzas.
- ¹⁰ El artículo 18.3 del código electoral exige que los medios otorguen la misma cantidad de tiempo al mismo precio a todos los partidos. El artículo 11 de la Ley sobre Televisión y Radio establece que todas las agencias televisivas y radiales deben anunciar sus tarifas para la publicidad política antes de la campaña electoral.
- ¹¹ El artículo 25. 7 señala que si durante la campaña el candidato o partido hizo uso de medios de financiamiento diferentes al fondo electoral, la corte puede llegar a considerar inválido el registro del partido o del candidato.

Australia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 8.8 (8° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: 8.5 (primero entre 21 países)

Convenciones

Convención de la OCDE sobre el Combate al Soborno a Funcionarios Públicos Extranjeros (ratificada en octubre de 1999)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Federal: un informe del senado de septiembre de 2002 sobre el Acta de Información de Interés Público de 2001 reconoció la necesidad de una legislación comprensiva. Para proteger a los *denunciantes* del sector público, pero consideró que tal como estaba redactada el acta no funcionaba a causa de sus deficiencias. Tras casi 10 años de debate aún no hay una legislación de protección a los denunciantes a nivel federal, a pesar de que todos los estados y territorios (excepto el Norte) han incorporado leyes en este sentido.
- En septiembre de 2002, la tesorería federal lanzó propuestas bajo su *Programa de Reforma Económica de la Ley Corporativa (CLERP)* que sólo incluyen una *protección* limitada a los *denunciantes* que lo hagan ante la Comisión Australiana de Seguros y Previsiones. El proyecto de la ley secundaria fue igualmente insuficiente. TI Australia hizo una presentación en noviembre de 2002 que pedía una protección más amplia para los denunciantes de las corporaciones¹.
- Nueva Gales del Sur (NSW): el *Acta de la Ley Estatutaria (Disposición miscelánea)* de diciembre de 2002 enmendó el Acta de Informes Protegidos

- de 1994. La opinión general es que la legislación sigue siendo insuficiente para superar las arraigadas actitudes negativas contra las *denuncias*. Un estudio de la Comisión Independiente contra la Corrupción de NSW (ICAC) mostró que casi el 70 por ciento de los funcionarios estatales espera que los denunciantes reciban represalias ².
- Australia Occidental: la Comisión Real vigente para Investigar la Corrupción en la Policía emitió un informe provisorio en diciembre de 2002. El gobierno aceptó sus recomendaciones de reemplazar la Comisión Anticorrupción (a la que se considera con poderes inadecuados) por un nuevo organismo externo de control, la *Comisión sobre la Corrupción y el Crimen*, con más amplias facultades de investigación y Aplicación y el poder de conducir audiencias públicas, como la ICAC de NSW y la Comisión sobre la Integridad de la Policía.
 - La *Comisión Australiana de Crimen* (ACC) comenzó a operar el 1 de enero de 2003, sustituyendo las funciones cumplidas por la Autoridad Nacional sobre Crimen, el Buro australiano de Inteligencia Criminal y la Oficina de Evaluaciones Estrategias del Crimen. Las funciones de la ACC comprenden acopio y análisis de inteligencia criminal, establecer las prioridades nacionales en inteligencia, conducir las investigaciones dirigidas por inteligencia de la actividad criminal de importancia nacional, incluyendo el crimen organizado y la corrupción, y el ejercicio de poderes coercitivos para ayudar en operaciones e investigaciones de inteligencia³.
 - Victoria: Fueron rechazados los pedidos de la sociedad civil para crear una Comisión Real sobre la *Corrupción en la Policía*, a pesar de que más de 50 funcionarios policiales están enfrentando cargos y el detective de rango más alto del Estado está siendo procesado por tráfico de drogas y amenazas de muerte. En mayo de 2003, el defensor del pueblo de Victoria realizó un informe provisorio sobre Operation Ceja⁴, una investigación en curso del Departamento sobre criterios éticos de la Policía sobre sospechas de corrupción en la ex división de drogas. La investigación ha llevado a varios procesos criminales y a medidas disciplinarias, así como a una recomendación para que los oficiales que trabajen en áreas de alto riesgo de corrupción sean rotados y los investigadores en drogas limitados a tres años de duración.
 - En julio de 2003, la organización de criterios nacionales preparó un conjunto de cinco criterios Para la *gestión corporativa* efectiva, incluyendo fraude y corrupción y programas de protección a denunciantes⁵.

Concentración en los medios de comunicación y discrecionalidad ministerial

La propuesta relajación por parte del gobierno de las restricciones a la propiedad de medios de comunicación, como se plantea en el proyecto de reformar de ley de servicios de medios de comunicación (propiedad mediática), ha sido un tema explosivo. Las reglas existentes evitaban la propiedad de un diario y una estación televisiva en el mismo mercado metropolitano y restringían la propiedad extranjera en cualquier medio hasta el 25 por ciento. El gobierno ha quedado sometido a una importante presión por parte de las grandes compañías de medios para que se eliminen una o ambas de estas restricciones, ya que el levantamiento de las restricciones permitiría la adquisición de las acciones de medios que estaban fuera de los límites o podría aumentar el precio en que pudieran venderse.

Los aspectos más positivos del acta incluyen: (1) la disminución de las restricciones que pesan sobre la propiedad de los medios australianos y la diversidad de esa propiedad, y (2) la estipulación de que las compañías de medios que busquen una autorización especial, deben exhibir sus planes, reglas y estructuras, evitando una confusión en la “diversidad de propietarios” de la que se ocupaban las disposiciones de la antigua legislación. Sin embargo, las exigencias de esta última eran escasas.

Además, el proyecto no proponía la remoción de las restricciones a la propiedad de diferentes tipos de medio de comunicación o a la propiedad extranjera, pero garantizaría discrecionalidad al ministro del área para otorgar excepciones a esas reglas. A pesar de que el Directorio Superior para las inversiones extranjeras (FIRB) veta las inversiones extranjeras y hace recomendaciones en ese sentido al ministro, el FIRB no tiene acceso a las discusiones entre las compañías de medios y los ministros. Esto podría parecer un incentivo a la corrupción en la celebración de contratos entre políticos y propietarios de medios para que apoyen al gobierno en momentos de reelección, o cuando el oficialismo está por tomar decisiones controvertidas.

Estas propuestas generaron la preocupación de que los políticos pudieran apoyar una legislación que favorece los intereses de los dueños de los medios para asegurarse así una cobertura favorable. No es sólo un riesgo teórico. El as de los medios Conrad Black planteó ante un comité parlamentario que el entonces primer ministro Paul Keating en cierta oportunidad aceptó un trato para elevar el límite de la propiedad de los medios al 35 por ciento a cambio de una cobertura positiva en las elecciones de 1993. Paul Keating lo negó. La cuestión no es si este alegato es cierto⁶, sino cómo se maneja ese riesgo en las democracias.

El acta propone un sistema de “separación editorial” como el mecanismo clave para preservar la diversidad. Sin embargo, ignora una de las razones importantes para la diversidad en los medios (una vez desafiada por Rupert Murdoch): que los diferentes propietarios deberían tener distintas opiniones. No hace nada para evitar que quienes detentan una propiedad expandida de los medios influyan o dirijan sus imperios mediáticos expandidos. La exigen-

cia de brindar información básica sobre política editorial no puede cumplir esa función y no está destinada a eso.

Por dos veces rechazó el senado el proyecto para reformar la ley de servicios de medios de comunicación, pero sigue estando en la agenda del gobierno al momento de escribir este texto. Podría ponerse a consideración conjunta de ambas cámaras si el gobierno decidiera buscar la doble disolución de ambas cámaras parlamentarias en la próxima elección.

La discrecionalidad ministerial en las áreas en las que los propietarios de medios tienen grandes intereses financieros debe ser identificada como un claro riesgo de corrupción. La tentación de hacer lo que quiere el dueño de un medio en compensación por un mejor tratamiento mediático durante una elección o durante una guerra polémica es grande. Aun si los dueños de los medios jamás influyeran sobre el contenido de sus publicaciones, la creencia es que podrían seguir afectando la decisión de un ministro. Una reforma posible es que las comunicaciones entre los dueños de los medios y los ministros o el staff ministerial sean controladas por empleados públicos independientes y supervisadas por el organismo de integridad correspondiente. La otra es desarrollar un sistemático marco regulatorio o un régimen de integridad de los medios⁷.

Peter Rooke con TI Australia

Lecturas recomendadas

Auditor-General Australian Capital Territory, "Fraud and Corruption Prevention in the Act Public Sector" (Prevención del fraude y la corrupción en el Acta del sector público), Canberra, mayo de 2003, www.audit.act.gov.au/auditreports/reports2003/Rpt_2003.pdf

Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series N° 48, "Serious Fraud in Australia and New Zealand" (Serio fraude en Australia y Nueva Zelanda), Canberra/Melbourne, 2003. Véase www.alc.gov.au/publications/rpp/48

NSW Audit Office Report N° 114, "Freedom of Information" (Libertad de información), Sidney, agosto 2003, www.audit.nsw.gov.au/perfaud-rep/Year-2003-2004/FOI-August2003/foi-contents.html.

NSW Independent Commission Against Corruption, "The NSW Public Sector: Functions, Risks and Corruption Prevention Strategies" (El sector público de NSW: funciones, riesgos y estrategias de prevención de la corrupción), Sidney, enero 2003, www.icac.nsw.gov.au.

Queensland Crime and Misconduct Commission, "Public Perceptions of the Queensland Police Service: Findings from the 2002 Public Attitudes Survey" (Percepciones públicas sobre el servicio de policía de Queensland: revelaciones de la encuesta de actitudes públicas 2002), Brisbane, febrero 2003, www.cmc.qld.gov.au/library/CMCWEBSITE/PublicPerceptionsoftheQPS.pdf.

TI Australia, Whistleblower Conference (Conferencia sobre denunciantes), Sydney, agosto 2002, Business Integrity Systems in Australia (Sistemas de integridad empresarial en Australia), noviembre 2001; Australian National Integrity Systems Assessment (Evaluación de los sistemas nacionales de integridad en Australia), Manual de Queensland, Julio 2001, www.transparency.org.au.

TI Australia: www.transparency.org.au.

Notas

- ¹ Véase www.transparency.org.au/documents/cierp9sub.pdf.
- ² Véase la sección 5.3 de “Unravelling Corruption II” (Desterrando la corrupción II), ICAC, Sydney 2001 ISBN 0731072871 en: www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=248.
- ³ Véase www.crimecommission.gov.au.
- ⁴ Véase www.defensor.del.pueblo.vic.gov.au/downloads/ceja.pdf.
- ⁵ Las copias de los criterios pueden bajarse del sitio de Standard Australia, www.standards.com.au.
- ⁶ Black había obtenido originalmente el 15 por ciento en el momento en que eso no se consideraba que constituyera “control”; luego exigió el derecho a la posesión de más del 15 por ciento sobre la base de que compartiría más del valor extra generado por su control de los fondos.
- ⁷ El tema general de los sistemas de integridad para medios está tratado en: C. Sampford y R. Lui, “Media Ethics Regime and Ethical Risk Management in Australia” (Régimen de ética de los medios y gerenciamiento del riesgo ético en Australia), trabajado presentado ante la Media Ethics Conference, Parliament House, Canberra, 3 de julio de 2002.

Azerbaijón

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 1.8 (124° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

- Convención del Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003, aún no ratificada)
- Convención del Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003; aún no ratificada)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada julio de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Se adoptaron por referéndum algunas enmiendas a la constitución en agosto de 2003 algunas de las cuales podrían contribuir a un incremento en la corrupción política. Una de ellas permite a las cortes ordinarias

clausurar *partidos políticos*; antes sólo las cortes de nivel más alto podían prohibir partidos. Otra aumenta el término para la confirmación oficial de los *resultados electorales* de siete a 14 días después del comicio, lo que brinda al oficialismo mejores oportunidades para falsificar las actas oficiales del escrutinio. Algunas secciones de la oposición azerí plantean que una de las enmiendas está destinada a facilitarle al presidente Heydar Aliyev, que pasó los 80 en mayo de 2003, nombrar a su sucesor – como parece haber ocurrido en agosto, cuando el parlamento eligió a su hijo, Ilham, como primer ministro¹.

- En agosto de 2002, el ministro de impuestos clausuró oficinas distritales de auditoría y transfirió su *facultad auditora* a un organismo centralizado dentro del ministerio. Un aspecto positivo de este cambio es que lleva a una importante reducción en el número de inspecciones injustificadas de empresas medianas y pequeñas (SMEs).
- El presidente Aliyev firmó en septiembre un decreto para el Apoyo del desarrollo empresario. Las disposiciones contienen varias regulaciones anticorrupción.
- De acuerdo a la vigencia de la ley sobre fiscalía pública, el presidente propuso y el parlamento aprobó en diciembre de 2002 enmiendas en las leyes sobre actividades de inversión, sobre la industria de energía eléctrica y la actividad arquitectónica. En las tres leyes, las enmiendas reemplazan la palabra “licitación” por “competencia”. Los críticos de las enmiendas consideran a “licitación” como un término legal con un sentido formal preciso, mientras que “competencia” está abierta a la interpretación y puede así facilitar contrataciones corruptas.
- En enero de 2003, un decreto presidencial ratificó las enmiendas a la ley de *empleo público*, permitiendo a las entrevistas como un instrumento de reclutamiento. Las primeras versiones consideraban sólo la competencia formal, lo que llevó a ciertos opositores a advertir que la enmienda podría estimular la corrupción en el acceso a los empleos públicos.
- En septiembre de 2002, un decreto presidencial sobre *prevención de interferencias en los negocios* clausuró el Departamento de Lucha contra Crímenes Económicos del ministerio del interior. El decreto también instruía al ministro del interior a que redujera en un 15 por ciento la policía de tránsito. Ese corte puede servir para disminuir la corrupción luego de que el presidente reconociera que el número excesivo de puestos de control policial era un obvio ejemplo de corrupción. Se instruyó al ministerio de impuestos a que redujera el número de auditores en un 40 por ciento. El decreto también instaba a toda autoridad de ciudad y distrito a cerrar departamentos encargados de la auditoría de negocios y empresas. La disminución en el número de organismos de inspección ha llevado a una leve mejoría en el porcentaje de corrupción entre las SMEs, como lo han demostrado datos de recientes investigaciones².

Registro oficial estatal

No es inhabitual en Azerbaijón la extorsión por parte de los empleados públicos que controlan el proceso estatal obligatorio de registro. Sin embargo, en vista del creciente número de empresas privadas y de organizaciones de la sociedad civil que deben registrarse, se ha vuelto más urgente la necesidad de mejorar la legislación y los criterios que se aplican a este respecto.

El problema atrajo especial atención tras que la representante de la Cámara Americana de Comercio en Azerbaijón, Jonelle Glosch, citara durante una entrevista televisiva a la registración oficial y a los impuestos como los obstáculos más duros a la inversión en el país. “Se suponía que cuatro compañías recibirían licencias en abril de 2002. Fue algo muy difícil. Junto a representantes de las embajadas norteamericana y británica, nos presentamos ante las oficinas del Ejecutivo y nos reunimos con el presidente. Tras sus instrucciones, las compañías fueron registradas”, dijo³.

Mientras tanto, el nuevo proceso de re-registro fue criticado por las organizaciones religiosas al igual que por observadores de los derechos humanos. En 2002, se exigió que todas las organizaciones religiosas que se habían registrado previamente ante el ministerio de justicia a volver a hacerlo ante el comité estatal. Las autoridades dijeron que se habían tomado todos los recaudos para que las asociaciones religiosas estuvieran al tanto de la necesidad de re-registrarse a fin de asegurar la transparencia en el proceso de documentación. Sin embargo, los informes indican que algunas organizaciones religiosas no fueron adecuadamente informadas de la necesidad de volver a registrarse o sobre la documentación que debían presentar⁴.

Además del registro ante el ministerio de justicia, las ONG están ahora obligadas a registrar en la misma dependencia todos los aportes que reciben. La mayoría de las ONG protestaron contra esta decisión, señalando la alta probabilidad de que el resultado sería la corrupción. En consecuencia, afirmaban, los donantes internacionales perderían el interés en financiar proyectos de la sociedad civil o de otro tipo en Azerbaijón⁵.

Los partidos políticos también enfrentan escenarios de registro discrecionales e inequitativos. Las leyes electorales –sean presidenciales, parlamentarias o municipales– al igual que la práctica judicial generan una cantidad de oportunidades para el rechazo arbitrario o ilegal a registrar candidatos y a sus partidos políticos. Esa tendencia puede rastrearse al menos hasta las elecciones parlamentarias de noviembre de 2000, cuando a varios importantes partidos de oposición se les negó el registro para bancas “proporcionales”. Finalmente fueron incluidos en el comicio tras una intensa presión internacional, aunque esa presión no pudo ayudar a otros candidatos a registrarse en los distritos electorales para bancas “de la mayoría”. El problema siguió evidente durante las elecciones de 2002 y 2003. Algunos partidos políticos claves, como el Partido de la Unidad Cívica del ex presidente Ayaz Mutallibov sigue funcionando sin el registro oficial⁶.

Un sistema centralizado y simplificado de registro oficial para entidades

legales sería un modo más efectivo de resolver el problema. Se han tomado unos pocos pasos iniciales en esta dirección, incluyendo el lanzamiento de planes estatales para SMEs, que buscan simplificar los trámites de registro y licencia y asegurar la protección de sus derechos⁷.

Excesos locales, responsabilidad central: una puesta al día

Responsables sólo ante el presidente, las autoridades ejecutivas locales siguen siendo el órgano de gobierno más influyente a lo largo de todo el país. La ausencia de un control popular formal sobre sus actividades las convierte en una de las principales fuentes de corrupción.

En abril de 2003, el presidente Aliyev reemplazó a los jefes de las autoridades ejecutivas de Sumqayit, Ganja y Lenkaran, las tres ciudades más importantes después de Baku. La decisión siguió a un discurso televisivo en el cual puso sobre el mismo nivel las sospechas de corrupción contra los altos funcionarios de las ciudades y la comunidad empresaria local⁸. El presidente también exigió compromiso financiero a un empresario local que no había estado “muy activo” en ayudar a la ciudad de Sumqayit con sus programas sociales. El discurso del presidente pareció implicar que las cabezas de las autoridades ejecutivas son dotadas de poder para forzar a los empresarios locales a financiar los servicios públicos y la reconstrucción.

En mayo de 2003, el parlamento aprobó una ley de control administrativo sobre actividades de las municipalidades, que faculta a “un organismo adecuado de autoridad ejecutiva” a realizar auditorías y revisiones generales en los municipios. Esta medida reducía la independencia de las municipalidades en relación con la de la autoridad ejecutiva local.

A pesar de los retrocesos, que han incrementado el poder de las autoridades ejecutivas locales a lo largo del país, es evidente una mejoría en la responsabilidad de los líderes políticos de las legislaturas. En junio de 2002, el parlamento adoptó la ley constitucional sobre derechos adicionales del parlamento respecto de la confianza en el gabinete de ministros. La ley obliga al gabinete a informar anualmente al parlamento y exige de sus integrantes (con consenso del gobierno) que respondan a preguntas verbales y escritas durante sesiones parlamentarias. El primer ejercicio de esta ley se produjo el 18 de marzo de 2003, cuando el primer ministro adjunto Yaqub Eyyubov hizo una presentación y respondió preguntas. Éste es un cambio en la dirección correcta, pues Azerbaiján ha carecido durante mucho tiempo de una tradición de informes del gobierno a la legislatura electa.

De modo similar, se tomaron pasos positivos para mejorar la responsabilidad en el recientemente creado e independiente Fondo Estatal del Petróleo (SOFAR), que acumula todos los ingresos por petróleo, salvo de los impuestos que son derivados directamente al presupuesto nacional. SOFAR debe asegurar la transparencia de los ingresos petrolíferos obtenidos por la Compañía Estatal de Petróleo de la República de Azerbaiján (SOCAR)⁹. El 13 de mayo de

2003, el parlamento reformó una ley sobre sistemas presupuestarios que incluía a la SOFAR en el presupuesto nacional consolidado, un primer paso importante para que el manejo de los fondos petroleros sean controlados por la autoridad legislativa.

Las críticas locales y el Fondo Monetario Internacional han pedido una plena subordinación de SOFAR a la autoridad legislativa para asegurar su transparencia y evitar la diversificación de los fondos. SOFAR fue creado por decreto presidencial, sus cuentas son ampliamente controladas por la administración presidencial y sus bajos niveles de revisión la hacen vulnerable a la manipulación política.

Un panel de discusión organizado por Eurasianet en junio de 2003 concluyó que la pobreza se expande en Azerbaijón, al igual que en Kazajistán, mientras crecen las exportaciones de petróleo. La discusión se centró en la “maldición del recurso”, una expresión que describe el modelo según el cual los países pobres se empobrecen más aún cuando comienzan a vender los lucrativos derechos de exploración. Los expertos subrayaron la necesidad de estimular mejores prácticas por parte de las corporaciones para reducir el margen de corrupción en la industria petrolera. En particular llamaron a que las compañías extranjeras informen cuánto pagaron a específicos ministros del Estado por el derecho a perforar, una práctica impulsada por la iniciativa “Publish What You Pay”¹⁰.

Sigue la corrupción entre los militares

La corrupción y la falta de responsabilidad de los militares siguen siendo temas de gran preocupación pública. Informes de activistas locales e internacionales de derechos humanos han descubierto que los conscriptos son objeto de explotación económica en el ejército y que funcionarios del ministerio de defensa han cobrado precios ilegales –generalmente en efectivo– por excepciones al servicio, postergaciones y traslados a áreas menos riesgosas. En algunas unidades, los oficiales se han apoderado de elementos o usado secretamente conscriptos como mano de obra gratuita. Ocho conscriptos murieron de insolación mientras trabajaban en un proyecto de construcción en julio de 2002¹¹.

Como es de esperarse, los conscriptos que no pueden pagar por exceptuarse del servicio militar o entrar a puestos menos arriesgados tienden a ser los pobres. Dado que suelen sufrir de mala nutrición o de tuberculosis, son proclives a accidentes y no suelen estar preparados para realizar las tareas que se les asignan¹².

A veces la corrupción en el ejército termina en un escándalo político mayor. En febrero de 2003, el periodista militar Uzeir Jafarov, que había sido condenado por fraude y abuso de poder, armó una conferencia de prensa y planteó que su condena había sido “inspirada” por el recientemente dimitido ministro de defensa Mammad Beydullayev. Jafarov presentó una lista de propiedades del ministerio de defensa y dijo que habían sido ilegalmente privatizadas. No se

tomó ninguna medida¹³. Alekper Mamnadov, un ex oficial de alto rango, también acusó al ministerio de defensa de corrupción sistemática¹⁴.

A principios de septiembre de 2002, un levantamiento en el colegio militar de Baku llevó a cientos de cadetes a abandonar ilegalmente el campus para marchar en protesta contra la corrupción en la institución. Hablando en Ganja pocos días después del incidente, el presidente Aliyev admitió que había habido “violaciones de la ley, sobornos de los mandos y abusos de poder con fines espurios”¹⁵. Sin embargo, subrayó que la reacción de los cadetes no estaba justificada. Hacia la primavera de 2003 todas las autoridades del colegio habían sido reemplazadas, pero los líderes de la protesta fueron enviados a servir como soldados rasos a las fronteras con Armenia o Karabakh.

Otras áreas de preocupación incluyen los “comisariados militares” u oficinas de conscripción, que gozan de una autoridad tremendamente arbitraria que a veces es empleada como un instrumento contra la oposición. Un caso concierne a Mahammad Ersoy, editor en jefe del diario *Bizim Yol*. Inmediatamente después de publicar una serie de artículos que criticaban al gobierno, Ersoy fue convocado al servicio militar y el periódico fue parcialmente confiscado de los puestos de venta.

Aunque estas situaciones son desalentadoras, se escucharon críticas al secreto militar en agosto de 2002, cuando el presidente Aliyev ordenó la creación de un fondo especial para reunir donaciones de ciudadanos y empresas que quisieran apoyar al ejército nacional. En un evidente intento por silenciar las críticas a la falta de transparencia en la contabilidad militar, el presidente ordenó que el fondo fuera auditado una vez al año¹⁷.

Rena Safaraliev (TI Azerbaiján) e
Ilgar Mammadov (Demokr-IT, Azerbaiján)

Lecturas recomendadas

Sabit Bagirov, ed., *Corruption, Transparency Azerbaijan*, 2002.

Grupo de expertos de la agencia noticiosa Turan, “Corruption in Azerbaijan”, encuesta, 4 de abril de 2001.

TI Azerbaiján: www.transparecy-az.org.

Notas

¹ Ilham Aliyev fue electo presidente a mediados de octubre de 2003, a pesar de que los monitoreos electorales señalaron irregularidades.

² www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11.

³ Entrevista con ANS TV, 16 de febrero de 2003.

⁴ Informe del ECRI sobre Azerbaiján, Consejo Europeo, 15 de abril de 2003, www.reliefweb.int/w/rewb.nsf/6686f45896f15dcbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fc5f?OpenDocument.

- ⁵ El decreto presidencial de enero de 2003 puso en vigencia las enmiendas a la ley sobre donaciones de 1998, que está en realidad fechada en abril de 2002.
- ⁶ www.vbp-az.org/english/pressl.html.
- ⁷ El programa fue lanzado por decreto presidencial a mediados de agosto de 2003.
- ⁸ *Novoye Vremya* (Azerbaiján), 4 de abril de 2003.
- ⁹ Para complicar aún más las cosas, Azerbaiján se volvió objeto de grandes sospechas en noviembre de 2002, cuando el empresario checo Viktor Kozeny acusó al gobierno azerí de estafarlo en conexión con la privatización de la SOCAE; véase www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml.
- ¹⁰ Eurasianet Organisation, "Will a 'Resource Curse' Befall Azerbaijan and Kazakhstan?" (¿Afectará la "maldición del recurso" a Azerbaiján y Kazajistán), 27 de junio de 2003. Véase también, Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* (Las ganancias del petróleo del Caspio, ¿quién se beneficiará?), *OSI Caspian Revenue Watch*, Central Eurasia Project, 2003, www.soros.org/publications/caspian/index.html.
- ¹¹ Human Rights Watch, *World Report 2003*, www.hrw.org/wr2k3/europe3.html.
- ¹² *Agence France-Presse* (Francia), 31 de julio de 2002.
- ¹³ *Echo* (Azerbaiján), 5 de abril de 2003.
- ¹⁴ Entrevista con Alekper Mammadov, *Echo* (Azerbaiján), 25 de enero de 2003.
- ¹⁵ *Turan news agency*, 12 de septiembre de 2002.
- ¹⁶ *Turan news agency*, informe de prensa, 29 de abril de 2003.
- ¹⁷ www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp.

Brasil

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.9 (54° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en julio de 2002)

Convención Anti Soborno de la OCDE (ratificada en agosto de 2000)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- El impacto de una disposición que exige a los candidatos que presenten *electrónicamente la declaración de sus gastos de campaña* se sintió por primera vez en las elecciones generales de octubre de 2002. La corte superior electoral creó la disposición. Hasta entonces, esas declaraciones eran presentadas en papel, haciendo virtualmente imposible agregar los datos y cruzar información sobre los candidatos y sus donantes.
- Una ley aprobada en diciembre de 2002 modificó secciones del código penal de procedimientos que se vinculan con la *improbidad*. Antes de este cambio, los fiscales podían iniciar acciones legales ante cortes de primera instancia. Con la nueva ley, los funcionarios electos y de carrera sólo pueden ser juzgados por cortes superiores de justicia, ya sean

- estatales o federales, y no por cortes de primera instancia. Esto podría hacer más difícil llevar casos de corrupción a juicio.
- En mayo de 2003, se creó dentro de la Contraloría General de la Unión (CGU) un *Consejo Para la Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción*. Organizaciones de la sociedad civil participaron en su creación.
 - La CGU, creada durante la administración anterior, muestra signos de fortalecimiento bajo el nuevo gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva. El nuevo inspector general, Waldir Pires, ha declarado que la lucha contra la corrupción es su principal preocupación y ha introducido algunas innovaciones. En mayo de 2003, la CGU incorporó un programa para *verificar el uso de los recursos federales* en ciudades con más de 20.000 habitantes. Las ciudades son elegidas al azar todos los meses.
 - El ministro de justicia y el presidente del banco central anunciaron en junio de 2003 una serie de nuevas medidas para combatir el lavado de dinero (véase abajo).

El gobierno fracasa en detener la evasión impositiva y el lavado de dinero

La evasión impositiva y el lavado de dinero han sido una costumbre en Brasil durante años. El dinero de transacciones ilegales como los sobornos, la corrupción política y el tráfico de drogas se puede enviar con facilidad al exterior o desviar hacia Paraísos fiscales. Hay claras evidencias de que vastas sumas de propiedad brasileña se encuentran fuera del país, mientras la mayoría de los empresarios y gente de dinero trata de evitar los riesgos de las variaciones del tipo de cambio. El gobierno se ha mostrado incapaz de detener esta fuga de capitales.

Las medidas destinadas a estimular la declaración de los bienes mantenidos en el exterior han tenido escaso impacto. La administración anterior incorporó la declaración voluntaria ante el banco central para todas las transacciones que superaran los 10.000 dólares, incluidas las adquisiciones de divisas extranjeras o el dinero enviado al exterior. La medida necesitaba más buena voluntad de la que había disponible. Era difícil pretender que políticos corruptos, funcionarios públicos, traficantes de drogas y empresarios sin ética declararían espontáneamente ante las autoridades los frutos del soborno, la evasión impositiva y las transacciones ilegales.

Dos casos recientes son emblemáticos de los niveles de evasión impositiva y lavado de dinero en Brasil. En enero de 2003, cortes suizas anunciaron que habían congelado 36 millones de dólares de titulares brasileños de cuentas, siguiendo un pedido de las autoridades de Brasil. Las cuentas estaban a nombre de inspectores de impuestos del gobierno del estado de Río de Janeiro, a quienes las empresas habían presuntamente sobornado para que ignoraran sus actividades en la evasión de impuestos. Uno de ellos, Rodrigo Silverinha, era jefe del organismo recolector de impuestos, nombrado durante la administración del ex gobernador Anthony Garotinho. Se abrió una comisión del

parlamento del estado para investigar el caso. Hacia mediados de 2003, 12 inspectores de impuestos habían sido arrestados. El caso explotó 10 días después de que la esposa de Garotinho hubiera jurado como nueva gobernadora de Río y poco después de que Garotinho –quien se presentó a las elecciones presidenciales de octubre de 2002– se convirtiera en secretario de seguridad pública del estado. La directa participación de Garotinho y su esposa en el fraude está siendo investigada, pero no ha sido probada.

Otro escándalo financiero, que involucra al banco estatal de Paraná, Banestado, salió a la luz en febrero de 2003, en respuesta a las acusaciones realizadas por el reciente senador electo por el estado vecino de Santa Catarina, Ideli Salvati, del Partido de los Trabajadores. Investigaciones federales revelaron la existencia de un monto aproximado por evasión impositiva y lavado de dinero de 30 mil millones de dólares entre 1996 y 1999. El dinero fue transferido desde una sucursal de Banestado en Foz do Iguaçu, cerca de la frontera con la Argentina y Paraguay, a 130 cuentas de la sucursal Nueva York del banco por medio de una cuenta especial reservada a no residentes. La lista de beneficiarios incluía los nombres de varios políticos y de conocidos empresarios. El senado rechazó un pedido de investigación, pero en junio de 2003 la cámara baja aceptó formar una comisión parlamentaria para indagar la cuestión. La comisión parlamentaria, luego transformada en comisión conjunta, comenzó a trabajar a mediados de 2003 y se esperaban los resultados para fines del mismo año.

En junio de 2003, el fiscal general y el presidente del banco central lanzaron una serie de medidas destinadas a detener el lavado de dinero. Ahora, los bancos deben notificar al banco central todos los depósitos o retiros superiores a 100.000 reales (U\$S 30.000). Las medidas incluyen también la creación de un registro general de cuentas bancarias; la formación de un nuevo departamento de recuperación de fondos ilícitos para coordinar la investigación entre diferentes ministerios y departamentos; y la reestructuración del consejo para el control de las actividades financieras (COAF, parte del ministerio de finanzas).

El gobierno todavía debe cumplir sus promesas anticorrupción

En septiembre de 2002, antes de la primera vuelta de las más recientes elecciones presidenciales, Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, firmó un pliego anticorrupción preparado por Transparência Brasil. El documento establecía ocho medidas para detener la corrupción y subsanar la ausencia de adecuados mecanismos estatales de control. La medida más importante era la creación de un organismo anticorrupción. Dentro de los seis meses de asumido el nuevo gobierno, el organismo diseñaría un plan anticorrupción con la participación de la legislatura, la justicia, la fiscalía general, la corte suprema de auditoría, y, como observadores, organizaciones de la sociedad civil.

El pliego contenía iniciativas relativas a la procuración pública, el establecimiento de una red de ombudsmen en el gobierno federal, la prohibición de que los funcionarios públicos contraten a parientes; el fortalecimiento de los organismos investigativos; la implementación de las convenciones anticorrupción internacionales ya ratificadas por Brasil; y la consolidación de iniciativas tomadas por el gobierno anterior en las áreas de control de la corrupción y conflicto de intereses.

Tras varias campañas sin éxito, Lula venció a su rival, José Serra, obteniendo el 61 por ciento de los votos con un proyecto para reconciliar las relaciones del gobierno con el pueblo brasileño. Su victoria reflejó la desilusión del Brasil con las políticas de libre mercado del gobierno saliente, que tuvo una historia de pobre administración de los fondos públicos, ineficacia administrativa, corrupción, una muy desigual distribución del ingreso y un alto desempleo.

El énfasis del presidente Lula en la necesidad de una transición tranquila despejó los temores internacionales sobre lo que presagiaba la primera administración del Partido de los Trabajadores y los brasileños son optimistas ante la posibilidad de cambios. Una firme decisión de castigar a la corrupción –desde el nepotismo al soborno y el robo– satisfaría muchas de las expectativas de los brasileños. Muchos consideran que una reducción de la corrupción no es sólo una necesidad moral sino una preocupación práctica si Brasil pretende competir en pie de igualdad en la economía global.

A pesar de que la lucha contra la corrupción ha sido un tema tradicionalmente presente en las campañas electorales del Partido de los Trabajadores y fue planteada como una iniciativa política en el discurso inaugural del presidente Lula en enero de 2003, el nuevo gobierno ha implementado escasas medidas concretas para enfrentar el problema. En el momento de escribir este texto, no se han iniciado pasos para crear un organismo anticorrupción.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Lecturas recomendadas

Larissa Bortoni y Ronaldo de Moura, *O mapa da corrupção no governo FHC* (Un mapa de la corrupción en el gobierno de FHC), San Pablo, Ed. Fund. Perseu Abramo, 2002.

Antonio Marmo Trevisan, *O Combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil* (La lucha contra la corrupción en los municipios brasileños), Tbrasil, 2003, www.transparencia.org.br.

Rodrigo Penteado, *Corrupção: 18 contos* (Corrupción: 18 cuentos), Ateliê Editorial y TBrasil, 2002.

Jeremy Pope y Bruno Wilhem Speck, eds., *Caminhos da Transparencia*, Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002, www.transparencia.org.br/source/#!

TBrasil, "Corruption in Brazil: The Private Sector's Perspective" (Corrup-

ción en Brasil: la perspectiva del sector privado), encuesta de TBrasil en asociación con Kroll Brasil, noviembre 2002, www.transparencia.org.br.

Transparencia Brasil: www.transparencia.org.br.

Bulgaria

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.9 (54° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (ratificado en junio 2000)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en noviembre 2001)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en diciembre 1998)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada diciembre 2001)

Cambios legales e institucionales

- Adoptadas en julio de 2002, las enmiendas al *proyecto de sistema jurídico* dispone el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas ante el Supremo Consejo Jurídico (SJC) por las cortes, funcionarios de la procuración y servicios de investigación; varios controles anticorrupción en la justicia, sobre todo declaraciones de propiedades e ingresos; adopción por parte del SJC de códigos de ética para los magistrados y el staff administrativo; reclutamiento por concurso de magistrados y promoción de acuerdo a criterios objetivos; y la creación de un organismo público –el Instituto Nacional de Justicia– para entrenar a miembros del poder judicial. El acta modifica también los procedimientos para aprobar el presupuesto judicial.
- Tras una primera discusión en julio de 2002, la legislatura aprobó controvertidas enmiendas al código civil de procedimientos que garantiza a los fiscales el derecho a una *interferencia discrecional en los contratos privados*. Aunque sigue pendiente, se postergó una segunda audiencia a raíz de las críticas de las organizaciones de la sociedad civil.
- En septiembre de 2002, las enmiendas al *código penal* introdujeron disposiciones más precisas respecto del crimen organizado y la corrupción, incluyendo el tráfico de influencias, la corrupción en el sector privado y el soborno de magistrados, jurados y funcionarios públicos extranjeros. La definición de “funcionario público extranjero” se extendió para reducir el espectro de protecciones que terminen en absolución en algu-

- nos casos de pago de sobornos. Las enmiendas incorporaron también multas por soborno y penas más severas a los jueces, miembros de jurados y fiscales que acepten sobornos. Finalmente, se incluyeron en una definición posterior de soborno los beneficios no materiales.
- Se creó en septiembre de 2002 una *comisión parlamentaria contra la corrupción* con la responsabilidad de monitorear los proyectos de ley antes de su aprobación por el parlamento para cumplir con la legislación anticorrupción existente. El organismo propondrá enmiendas a las leyes vigentes así como a las nuevas; asistirá en la elaboración de criterios comunes y de una estrategia para detener la corrupción; y brindará informes relacionados, planteos y propuestas legislativas (véase abajo).

Cuando los organismos anticorrupción no tienen poder

A pesar de la creación de dos organismos anticorrupción específicos en los últimos años, Bulgaria todavía carece de una institución para detener y evitar la corrupción. Ni la comisión interministerial contra la corrupción conocida como la Comisión Blanca, ni la comisión parlamentaria contra la corrupción tienen poderes investigativos.

Creada en diciembre de 2001 y presidida por el ministro de justicia Antón Stankov, la Comisión Blanca está compuesta por representantes de justicia, interior, finanzas y otros ministerios y está encargada de monitorear las medidas anticorrupción del gobierno. Coordina la implementación de la estrategia nacional contra la corrupción, sobre cuyos progresos informa, y sugiere medidas para incrementar su efectividad.

Aunque la Comisión Blanca carece de facultades investigativas y no puede intervenir en casos de corrupción, puede canalizar los casos a las autoridades apropiadas para su investigación. para asegurarse la presunción de inocencia para los acusados, la comisión no informa sus descubrimientos a la población. Al plantear que la información menos sensible debe también permanecer confidencial, no se han hecho intentos por cooperar con la sociedad civil. Más aún, el organismo está debilitado por la imposibilidad de sus miembros de trabajar a tiempo completo en él, pues el presidente y otros miembros tienen ocupaciones de tiempo completo en sus respectivos ministerios.

En septiembre de 2002, el gobierno buscó compensar algunas de estas debilidades creando la Comisión Parlamentaria contra la Corrupción (PCC), compuesta de 24 diputados de todos los partidos parlamentarios. La PCC puede proponer enmiendas, monitorear las leyes vigentes e identificar falencias en su Aplicación, pero aún no se ocupa del problema central de la estrategia anticorrupción en Bulgaria, la ausencia de facultades investigativas.

En su informe anual del 23 de enero de 2003, el presidente Georgi Parpanov abrió un debate público acerca del proyecto de crear un organismo anticorrupción independiente con facultades investigativas. Aludió como motivos al deterioro de la confianza en las instituciones estatales y a la presión internacional

para que se mejoraran las medidas anticorrupción. El presidente enumeró una serie de ventajas que podría significar un nuevo organismo para la lucha contra la corrupción: una mayor efectividad en el combate contra la corrupción de altos funcionarios oficiales y políticos, la detección de los delitos de los funcionarios por parte de una autoridad independiente no sujeta a influencias políticas, una mayor confianza de la población en las instituciones estatales, y un fuerte efecto de prevención sobre los principales empleados del gobierno.

El plan de acción propuesto es adoptar una ley especial que cree un organismo individual presidido por una sola persona. El nombramiento no debería coincidir con los plazos de la asamblea nacional para evitar el desplazamiento del director con la llegada de un nuevo gobierno. Se asignaría al organismo la misma amplitud de facultades investigativas que al ministerio del interior y se centraría en los delitos cometidos por un círculo comparativamente pequeño de funcionarios importantes. Los datos conseguidos serían enviados a la procuración para que ésta decida si debe comenzar el proceso.

El gobierno y los representantes de ONG recibieron generalmente con beneplácito la iniciativa, pero los críticos señalaron que el gobierno debería centrarse en fortalecer las instituciones existentes antes que crear un nuevo organismo con funciones similares. Algunos plantean que en su lugar debería crearse el puesto de defensor del pueblo¹.

Promover la transparencia en las contrataciones públicas

En otoño de 2002, el gobierno propuso una nueva ley de contrataciones públicas para cumplir con el Informe Regular de la Comisión de Ingreso de Bulgaria a la Unión Europea. El proyecto está pendiente de aprobación en el parlamento.

La vigente ley de contratación fue promulgada en 2000. Siguiendo recomendaciones del control de contrataciones del Banco Mundial, fue enmendada en 2002 para incluir un procedimiento de apelación judicial y facilitar negociaciones directas entre las autoridades contratantes y el licitador. Sin embargo, a pesar de esos cambios, los procedimientos aún precisan revisión.

La comunidad empresaria es casi unánime en considerar a los procedimientos de apelación de la fiscalía como el principal problema en esa área. Legalmente y en la práctica, entablar una apelación detiene el proceso de licitación en sus comienzos hasta que la corte falla en el caso. Dado que no se han puesto obstáculos para que los licitadores presenten una apelación, sin importar si está poco fundada, esto ocurre con frecuencia.

Otro problema se vincula con las relaciones entre las contrataciones públicas y la planificación presupuestaria y los procesos de designación. Las dudas respecto de la disponibilidad de los fondos demora la iniciación de licitaciones esenciales, aunque la necesidad de comprometer fondos antes del final del año fiscal –o si no perderlos– da lugar a decisiones apresuradas y a violaciones a los procedimientos. La inseguridad presupuestaria también lleva a pagos demorados o al no pago a los proveedores, desalentando a los licitadores a competir por los contratos gubernamentales.

Pero el gran déficit de la legislación vigente es la vaga asignación de responsabilidades para las funciones de regulación dentro de la licitación. Se deben dar claros mandatos a una o más organizaciones para que actualicen la legislación primaria y propongan una secundaria que se ocupe de los procedimientos de operación. La función regulatoria debe incluir también la preparación y distribución de documentación estándar, monitoreo y control de calidad, y la supervisión de la capacitación profesional de los empleados dedicado a las adquisiciones. Más aún, debe incluir una revisión de las apelaciones fuera del sistema jurídico, eliminando así una de las principales fuentes de interrupción del proceso.

Otros problemas de la contratación tienen que ver con deficiencias en la ley y en la manera en que se la aplica actualmente, incluyendo la ausencia de procedimiento de arbitraje y la necesidad de una mayor claridad sobre la aplicabilidad de la ley. Están pendientes de ajuste las excesivas exigencias de documentación para la calificación de los licitadores y deben eliminarse las especificaciones que benefician a alguno de ellos. Se necesita también revisar los límites al valor de los contratos, los requerimientos de seguros, los procedimientos de la comisión de adjudicación y la pertinencia de sanciones para los procedimientos inadecuados.

Evidentes falencias definen la nueva legislación de financiamiento político

El 2002 fue el primer año en el que se esperaba que las nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos dieran resultados. Pero la nueva legislación –el acta sobre elecciones, así como las enmiendas al acta sobre elecciones locales– fracasaron en corregir los problemas que aún minan la credibilidad del sistema político búlgaro. Las encuestas de opinión indican que el nuevo liderazgo no ha convencido plenamente a los votantes de que ha cumplido con sus promesas anticorrupción².

En realidad, la corrupción política es percibida por una gran parte de la población como el problema más serio de Bulgaria, y se ha señalado a los partidos políticos como las instituciones más corruptas de los últimos años. Existen dos preocupaciones fundamentales: una se vincula con las fuentes de financiamiento de los partidos, la otra involucra la transparencia, el control y las sanciones para los trasgresores.

El acta sobre partidos políticos de marzo de 2001 confiere la supervisión de los gastos e ingresos partidarios a la Oficina Nacional de Auditoría (NAO), cuyos informes evalúan la limpieza en el financiamiento de los partidos (véase capítulo 14, “Midiendo la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria”, página 370). El acta exige a los partidos que presenten sus informes anuales a la NAO antes del 15 de marzo o sino perderán el subsidio estatal para el año correspondiente. Dentro de los seis meses de recibidos los informes anuales, la NAO debe anunciar si cumplen con la legislación correspondiente. También se requiere a los partidos que entreguen informes dentro del mes de las elecciones.

A pesar de esta nueva legislación, la NAO ha identificado un problema constante en varios aspectos del financiamiento de los partidos. Las donaciones anónimas permiten a los partidos evadirse de dar el nombre de los donantes o de declarar a la NAO sus contribuciones. En segundo lugar, los partidos no son sancionados de la misma manera por no entregar sus informes dentro del plazo fijado por la ley. El acta sobre partidos políticos garantiza los subsidios estatales sólo a aquellos que obtengan el 1 por ciento de los votos en las elecciones parlamentarias; los que no alcancen ese umbral no son castigados por no presentar sus números.

Numerosos partidos no han presentado información financiera en sus reportes anuales y parte de ella está registrada con domicilios incorrectos, llevando a los observadores a suponer que no están realmente comprometidos con la actividad política. Una manera de enfrentar este problema es volver a registrar a los partidos de acuerdo con las disposiciones del acta.

El financiamiento de la campaña para elecciones locales también necesita mejores controles. El acta sobre elecciones locales, aprobada en 1995 y enmendada por última vez a mediados de 2003, se ocupa de las elecciones para consejeros municipales y alcaldes. Las campañas pueden financiarse por medio de los fondos de los partidos políticos y coaliciones, al igual que con donaciones individuales o de corporaciones, en la medida en que sus acciones no sean propiedad pública o de entidades financieras³.

La ausencia de controles efectivos y el fracaso en sancionar a los trasgresores continúa afectando la transparencia en el panorama político. Ahora los límites a los gastos se determinan sobre las cifras de población, pero el acta enmendada sigue sin ocuparse del control de los ingresos y egresos de los candidatos o de la aplicación de sanciones. El problema es exacerbado por la ausencia de exigencias de prestación de cuentas vinculadas con la consecución de fondos, como es el caso para los candidatos a consejero municipal que tienen acceso a un doble financiamiento si abren cuentas bancarias personales aunque también saquen beneficio del financiamiento del partido.

El pobre control del financiamiento de elecciones locales se origina en la ausencia de exigencias legales de entregar información para candidatos y partidos tras los comicios. Más aún, ningún organismo está legalmente autorizado a supervisar el financiamiento de la campaña. El control sólo puede ejercerse cuando los partidos o coaliciones exigen una revisión de las finanzas de sus adversarios.

Katia Hristova y Diana Kovatcheva (TI Bulgaria)

Lecturas recomendadas

Programa de acceso a la información, "Access to Information Litigation in Bulgaria" (Acceso a la información, litigios en Bulgaria), 2003; y "Access to Information Situation in Bulgaria: AJP Annual Report 2002" (Si-

- tuación del acceso a la información en Bulgaria, Informe anual 2002 de de AJP); www.aip-bg.org.
- Coalición 2000, Informe 2002 sobre Cifras de Corrupción, www.anticorruption.bg/eng/coalition/car2002.htm.
- Open Society Institute, "Corruption and Anti-Corruption Policy in Bulgaria" (Corrupción y política anticorrupción en Bulgaria), 2002; ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf.
- TI Bulgaria, "Methodology for Drafting and implementation of an Ethics Code of Court Administration" (Metodología para proyectar un código de ética de la administración judicial), , "Strengthening Public Confidence in the Judicial Administration" (Reforzar la confianza pública en la administración judicial), "Improving Transparency in the Work of Municipalities in Relation to the Governing of Municipal Property and Public Procurement Procedures" (Mejorar la transparencia en las obras municipales en relación al control de la propiedad municipal y procedimientos de gestión pública), todos septiembre 2002; "Political Party Financing" (Financiamiento de los partidos políticos), conferencia, junio 2003.
- TI Bulgaria: www.transparency-bg.org.

Notas

- ¹ Véase "Establishment of a New Anti-Corruption Body in Bulgaria: The President's Position and Public Debate" (Creación de un nuevo organismo anticorrupción: la posición del presidente y debate público), Center for the Study of Democracy, www.csd.bg/news/acagency_stenograma.doc.
- ² Véase el reporte anual Para 2002 de Bulgaria del Programa de Acceso a la información, www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf.
- ³ Acta sobre Elecciones locales, artículo 68.

Burundi

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: no realizado.

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones

- Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Una enmienda de septiembre de 2002 a la ley de *privatizaciones* de 1996 fue impulsada por la creación de un ministerio exclusivo sobre el tema. Una disposición, que prohíbe a los funcionarios públicos de alto nivel y sus familias participar de licitaciones de los organismos públicos, incluye a los miembros del Comité Interministerial de Privatizaciones (Comité Interministériel de Privatisation), a los expertos del departamento responsables de las organismos públicos (Service Chargé des Entreprises Publiques), consultores, agentes independientes así como a cualquier jefe de un organismo público que haya sido condenado por manejo fraudulento de un organismo en privatización. La prohibición rige por cinco años desde la condena.
- En la segunda mitad de 2003, una comisión parlamentaria consideró un proyecto para la creación de una *corte auditora*, el cual debe ser analizado luego por la asamblea nacional. El Acuerdo de Paz y Reconciliación de Burundi dispone la creación de una corte auditora que “será responsable de analizar y certificar las cuentas de todas las organizaciones públicas. Esta corte presentará un informe a la asamblea nacional sobre la exactitud de las cuentas. Este informe corroborará hasta qué punto los fondos han sido usados de acuerdo con los procedimientos establecidos, y en función del presupuesto aprobado por la asamblea”. La corte es también una exigencia de la constitución de la transición y el Fondo Monetario Internacional estableció su creación como condición para librar la segunda etapa del crédito para el gobierno.
- La asamblea adoptó una ley sobre *medios* a principios de agosto de 2003 (véase abajo).

El devastador impacto de la guerra sobre la corrupción

A pesar de la dificultad para medir el impacto de la guerra sobre la corrupción en Burundi y de la escasez de datos disponibles al respecto, el rol de la hostilidades no puede ser subestimado. Durante casi diez años, el país estuvo inmerso en una guerra civil con desastrosas consecuencias. La proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza subió del 30 por ciento en 1989 al 60 por ciento en 2000. La tasa de mortalidad se ha incrementado a 114 por mil y la expectativa de vida cayó dramáticamente de 54 años en 1992 a 41 en 2000. Burundi es uno de los ocho países más pobres del planeta¹.

Junto a la guerra están las regulares masacres de víctimas inocentes, desplazamientos masivos y restricciones a los derechos humanos y civiles, como el derecho a viajar, hacer manifestaciones o expresarse abiertamente. El proceso democrático apenas funciona en este contexto, que está agravado por la vir-

tual impunidad política que genera condiciones favorables a la expansión de la corrupción.

A pesar del tratado de paz de Arusha de agosto de 2000 y de los varios acuerdos de cese del fuego desde entonces, la situación de Burundi está en pleno deterioro. La corrupción, que solía ocurrir en secreto, ha alcanzado dimensiones más públicas, y está presente en cada aspecto de los sectores privado y público afectando las licitaciones, la entrega de concesiones para el uso de la tierra, la aduana, la salud pública, la adjudicación de licencias para conducir e incluso en la distribución entre calificaciones escolares.

La presencia de personal militar a lo largo de todo el país ha contribuido a incrementar la corrupción menuda. Los soldados suelen detener personas con la excusa de controles de identidad sólo para sacarles dinero antes de liberarlos. En las áreas rurales los campesinos deben pagar un diezmo para cosechar después del toque de queda, mientras que en las carreteras principales, el toque de queda es una excusa para exigir dinero a los conductores.

Los analistas señalan que la elite militar, ya enriquecida por el desvío de los fondos públicos, tiene más a ganar si deja que Burundi se hunda más profundamente en el endeudamiento que si continúa con el proceso de paz, que podría sentar las bases para el regreso a un gobierno democrático y llevar a una reforma del ejército². A nivel gubernamental, un informe de los inspectores financieros de 2003 llama la atención sobre la apropiación ilegal de más de 20 millones de francos burundeses (alrededor de U\$S 20.000) de fondos públicos de la municipalidad de Bujumbura. El informe de la inspección general del ministerio de finanzas reveló que más de 6 mil millones de francos burundeses (alrededor de 6 millones de dólares) habían sido robados desde 1993. Los inspectores apuntan a la habitual corrupción en los departamentos de impuestos, aduanas, compras, al igual que en muchas compañías estatales³.

Ante la falta de paz y seguridad, y en circunstancias en que la autoridad y las propias instituciones del Estado son desafiadas o enfrentadas por grupos de combatientes, no es probable que la lucha contra la corrupción se convierta en una prioridad, aun si la voluntad política fuera firme. La situación puede explicar por qué la corrupción ha alcanzado mayores dimensiones públicas. Christophe Sebudandi, presidente del Governmental Action Observatory (OAG), una asociación de 18 medios y organizaciones civiles, señala que “la corrupción se ha extendido, abierta y públicamente, hasta tal punto que quienes la practican resultan más fuertes que quienes la combaten. Esto ha resultado en una especie de inversión de valores”⁴. En opinión de Julien Nimubona, profesor de ciencias políticas de la Universidad de Burundi, la guerra ha producido “una tendencia similar a la mafia en el núcleo del Estado. La corrupción está en constante crecimiento en los servicios públicos que relegan fundamentales valores sociales a un lugar secundario”⁵.

Legislación sobre libertad de prensa: a pesar de los progresos se necesitan revisiones

La asamblea nacional adoptó una largamente esperada ley sobre medios de comunicación a principios de agosto de 2003 que revisa las medidas introducidas en la legislación de 1997. Aunque asegura ciertos derechos a los medios, la ley no logra enfrentar cruciales problemas vinculados a la libertad de información.

Los debates sobre la ley de medios comenzaron en diciembre de 2001, luego de que se completara un estudio de iniciativa del gobierno sobre el marco legal para los medios y la comunicación que fue en parte financiado por el proyecto de la PNUD para apoyar al gobierno democrático. La asamblea consideró el proyecto de la nueva ley en sus sesiones de junio de 2003.

La nueva ley establece importantes modificaciones al régimen legislativo anterior. Elimina la necesidad de autorización previa para la publicación: la ley de 1997 exigía que el consejo nacional de comunicaciones aprobara el contenido de todos los diarios y publicaciones antes de que se editaran.

La nueva ley también deja de lado una exigencia previa que obligaba a las publicaciones a revelar sus fuentes, lo que implicaba una seria presión sobre la libertad de prensa y se combinaba con el hecho de que las fuentes no podían ser procesadas por violar la ley de medios. Dado que sólo los presidentes de las editoriales podían ser juzgados por delitos que surgieran de la información publicada o emitida, los periodistas deshonestos podían denunciar sin riesgos a personas que jamás les proveyeron ninguna información.

Un elemento de la nueva ley que puede resultar útil para combatir la corrupción se vincula con la prevención de conflictos de conciencia. Se garantiza ahora a los periodistas el derecho a apelar a una “cláusula de conciencia” que les permite “romper el contrato que los ata a una organización editorial si una nueva orientación de dicha organización entra en conflicto con los términos de su contrato”. Si los editores deciden servir los intereses de un partido político a cambio de un soborno, por ejemplo, un periodista puede, invocando esta cláusula, rehusarse a quedar involucrado.

A pesar de incluir estas valiosas reformas, la nueva ley establece también duros límites a la libertad de prensa, junto a sanciones. Según la ley, los medios ya no pueden invocar en ciertos casos el derecho a emitir o publicar información que se vincula con temas como la defensa nacional, la seguridad del Estado o las investigaciones judiciales secretas.

La ley establece multas y sanciones de prisión de seis meses a cinco años por la publicación de insultos dirigidos a la cabeza del Estado, así como por escritos que resulten difamatorios, injuriosos u ofensivos a individuos públicos o privados.

Pese a que puedan justificarse ciertas excepciones a la libertad de prensa, las prohibiciones respecto de los secretos oficiales pueden actuar como escudo protector del gobierno, permitiendo que algunos funcionarios se embarquen en actividades secretas o corruptas. Las restricciones a la publicación de sospechas sobre actividades corruptas de personas públicas pueden usarse para inti-

midar o censurar a la prensa. Por lo tanto, las reglas de conducta en este terreno deben tener una mayor precisión y las cortes deben ser objetivas cuando analizan los motivos de este tipo de argumentos.

Al mismo tiempo, periodistas y editores deben acostumbrarse a respetar los criterios periodísticos y mejorar sus habilidades de investigación, algo claramente difícil en un contexto de guerra que no favorece la libertad de prensa⁶. Para facilitar el progreso, el propio consejo nacional de comunicación recomendó en julio de 2003 que la libertad debe ser la regla y su suspensión preventiva una excepción. Sin buscar justificar las violaciones a las leyes sobre medios, por ejemplo, el consejo afirmó que sólo los errores profesionales pueden ser una razón para su suspensión y siempre que haya posibilidades de que el perpetrador pueda huir.

El gobierno rechazó la medida en febrero de 2003 tras la introducción de una enmienda de último momento sobre el apoyo financiero de la prensa, pero fue reconsiderada en la sesión de junio. La asamblea aprobó el proyecto con la enmienda a principios de agosto de 2003, con disposiciones que garantizan la exención de impuestos a la prensa en insumos importados y para asegurar los fondos de sostén de los medios.

Nestor Bikorimana (grupo de contacto de TI, Burundi)

Lecturas recomendadas

Association burundaise des consommateurs y Observatoire de l'action gouvernementale, "Atelier de lutte contre la corruption au Burundi" (Informe sumario sobre el grupo de trabajo sobre combate a la corrupción en Burundi), septiembre 2002, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm.

Informe de la comisión de investigación parlamentaria sobre casos de apropiación ilegal de fondos (Bujumbura, Asamblea Nacional, agosto 2000) (Francés).

PNUD Support Project for Promotion of Proper Government in Burundi, "Transparency and the fight against corruption in Burundi: a quick diagnosis" (Transparencia y la lucha contra la corrupción en Burundi: un diagnóstico rápido), mayo-junio 2000.

Notas

¹ www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf.

² *Économie* (Burundi), 13 de noviembre 2002.

³ RTNB (Radio Télévision Nationale du Burundi), 23 de agosto 2003.

⁴ Atelier de lutte contre la corruption (Taller de trabajo de lucha contra la corrupción), Association burundaise des consommateurs (ABUCO, Asociación burundesa de consumidores) y Observatoire de l'action gouvernementale, (OAG, Observatorio de la acción gubernamental), 12-13 de septiembre 2003, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm.

- ⁵ Julien Nimubona, "L'analyse critique de l'Accord de Arusha" (Un análisis crítico del tratado de Arusha), OAG, mayo 2002, véase www.ligue-iteka.bi/n121101b.htm.
- ⁶ Para mayor información, véase "Rapport de la table ronde sur le projet de loi sur la presse au Burundi" (Informe sobre la mesa redonda sobre el proyecto de medios en Burundi), Maison de la Presse, Association burundaise des journalistes y Institut Panos, Bujumbura, 3 de mayo de 2003, www.panosparis.org/fichierProj/fichierProj94.doc.

Chile

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 7,4 (20° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en octubre de 1998)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en abril de 2001)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- En febrero de 2003 entró en vigencia una nueva ley sobre las *remuneraciones y gastos del gobierno*, que regula los salarios de los altos funcionarios y limita sus presupuestos discrecionales. Ahora todos los fondos discrecionales de los ministerios deben ser desagregados y sometidos al auditor general.
- Se convirtió en ley en febrero de 2003 la exigencia de mantener un *registro* de todas las personas, instituciones y empresas que reciben fondos públicos.
- En junio de 2003 entró en efecto una nueva ley sobre *administración pública*. El cambio más importante concierne a los procesos de reclutamiento: los puestos deben estar abiertos a la competencia; los ascensos deben ser por mérito; y debe reducirse el número de nombramientos políticos. También regula la estructura de pagos, los procesos probatorios, y los trámites de subsidios y pensiones.
- En julio de 2003 entró en vigencia una *Ley de Bases sobre Contratos de Administración de Suministros*. La ley hace más transparente el proceso de contratación y establece que deben usarse mecanismos de selección basados en Internet para los contratos por encima de cierto límite.
- Se adoptó en junio de 2003 una nueva *ley sobre financiamiento de partidos políticos*. La ley incorpora el financiamiento público directo de los partidos políticos (Chile ha sido, junto a Perú, uno de los dos países de la región sin financiamiento público directo de los partidos políticos).

- Establece topes para gastos y convoca a la difusión de fuentes y montos de las donaciones (véase abajo).
- En julio de 2003, el congreso comenzó a debatir una ley sobre *lobbies* en la legislatura. El objetivo es que la práctica sea más transparente y provea un marco legal para sancionar los actos ilegales.
 - El congreso está revisando las enmiendas a la *ley de inmunidad* y considerando un proyecto que aumentará la transparencia de los fondos parlamentarios.
 - El gobierno ha seguido avanzando en su amplio programa de *gobierno electrónico*, originalmente adoptado en 1998. En 2002 y 2003, los servicios disponibles en línea incluían procesos aduaneros, líneas de crédito para micro y pequeñas empresas, pago de impuestos, certificados de exportación para la agricultura y registro de patentes. El sistema gubernamental de compras y contratos públicos se ha continuado desarrollando tras la aprobación del proyecto de firma electrónica en abril de 2002.

La limpia imagen de Chile afectada por los escándalos

En octubre de 2002, el semanario *Qué Pasa* publicó un artículo con sospechas de que funcionarios oficiales habrían recibido sobornos de un empresario que quería un contrato para construir una planta automotriz. Han surgido varios escándalos de corrupción durante la administración del presidente Ricardo Lagos (sobre todo en relación con los criterios de contratación y comercialización de la compañía estatal de cobre Codelco)¹. Pero el caso de octubre fue diferente porque disparó una serie de posteriores revelaciones que involucraban a altos funcionarios y fortalecieron la percepción pública de que toda la maquinaria estatal estaba infectada.

El impacto se sintió profundamente. Según Thomson Financial Brasil, Chile sufrió retiros por mil millones de dólares en la primera mitad de 2003, lo que se adjudicó fundamentalmente a los escándalos. El gobierno se movió para aplacar la preocupación, adoptando rápidamente medidas, algunas de las cuales habían estado languideciendo en el legislativo por años (véase abajo).

Los escándalos resultaban sorprendentes considerando la relativa coherencia de Chile con su reputación como un destino confiable para los fondos de los inversores. Chile se ha ubicado favorablemente en los índices medidores de corrupción entre los demás países latinoamericanos, pero las percepciones no se adecuaban a la realidad subyacente y no se habían realizado muchas reformas necesarias.

La necesidad de reforma en dos áreas específicas quedó resaltada por la serie de escándalos. El caso de octubre, conocido como el *Caso Coimas* y un segundo escándalo en marzo de 2003 que involucró al banco central, a un organismo estatal de desarrollo y un holding privado, puso de manifiesto la necesidad de limpiar la relación entre los sectores público y privado. El hol-

ding Inverlink usó presuntamente 100 millones de dólares de depósitos certificados robados del organismo estatal CORFO como garantía para las posiciones que tomó en el mercado de intereses fijos, basándose en información interna suministrada por el secretario del ex presidente del banco central, Carlos Massad. Tanto Massad como el vicepresidente de CORFO, Gonzalo Rivas, fueron forzados a renunciar. La investigación continúa.

La segunda área de reformas –las condiciones del sector público y su gestión –quedó al descubierto por dos consiguientes escándalos. En abril de 2003 se presentaron cargos contra 22 funcionarios, incluyendo al ex ministro de transporte y obras públicas Carlos Cruz, por haber cambiado los topes salariales de los funcionarios al desviar los fondos del ministerio para el personal a través de una empresa privada, llamada Gate, que les había contratado supuestamente como asesores. En el otro caso, el ministro de obras públicas (MOP) había pagado salarios por encima de la norma a asesores y expertos del Centro de Investigación de Empresas Aplicadas de la Universidad de Chile. Treinta funcionarios del MOP fueron acusados de pagar gastos extras ilegales por un trabajo que el juicio probó que nunca se había realizado adecuadamente: se pagaron altos honorarios por llenar un cuestionario, cuando se suponía que los consultados se habían nombrado para diseñar e implementar un plan de evaluación de los proyectos públicos y contratos de las divisiones regionales del MOP.

Estos dos últimos casos deben ser considerados a la luz de los bajos salarios del sector público chileno. Por décadas los gobiernos pagaron altos honorarios, por encima de los bajos sueldos oficiales, a los profesionales, jefes de división e incluso ministros para contar con un staff bien preparado. En muchos casos los empleados tenían múltiples contratos con la misma institución por trabajos que nunca se hacían. Los salarios adicionales se suelen pagar con fondos reservados, que no están sujetos a ningún mecanismo contable detallado.

Aunque no hubo conexión directa entre el caso CORFO-Inverlink y los escándalos posteriores, aparecieron a los ojos de la prensa y de la opinión pública como una única deficiencia del gobierno. Los comentarios en los medios no lograron distinguir con claridad entre corrupción, error administrativo, acusaciones y hechos, todo lo que contribuyó a una fuerte sensación en la población de que la corrupción recorría los pasillos del gobierno.

Los escándalos brindan nuevo ímpetu a las reformas

Como reacción a esta cadena de revelaciones (véase arriba), el gobierno de Lagos creó una comisión de transparencia, compuesta por representantes gubernamentales, la oposición y dos organizaciones de la sociedad civil con la tarea de producir propuestas para mejorar los sistemas que habían fallado en detectar las prácticas corruptas.

En marzo de 2003 se establecieron grupos de trabajo multipartidarios para

preparar nueva legislación y proponer enmiendas a las leyes que están siendo debatidas actualmente. Muchas de las medidas anticorrupción que se estaban debatiendo se basaban en propuestas de organizaciones de la sociedad civil como Corporación Chile Transparente, el capítulo nacional de Transparency International. Se decidió entre todos los partidos un pacto anticorrupción, llamado “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”.

La oposición dio su apoyo a la coalición gubernamental para acelerar en el congreso una docena de iniciativas anticorrupción que se aprobaron como leyes. Fueron parte de la “agenda corta de reformas”. Treinta y siete otras reformas, la “agenda de reformas a largo plazo” están siendo debatidas.

Entre otras áreas, la nueva legislación subió los salarios estatales para evitar la tentación de buscar sobornos, y abolió el oscuro sistema de bonificaciones. El número de puestos oficiales a ser cubiertos por el presidente fue reducido de 3.000 a alrededor de 700, y se aprobaron nuevas regulaciones al financiamiento de campañas. Las nuevas medidas incluyen también la regulación del uso discrecional del gobierno de los gastos y del financiamiento político, incorporando un compromiso formal no partidario de integridad nacional entre el gobierno, los líderes políticos, los empresarios y la sociedad civil que podría establecer mecanismos más firmes de monitoreo.

Pero como es típico en reformas que se realizan a gran velocidad, no todos los cambios estuvieron bien pensados. La ley de financiamiento de campaña, por ejemplo, contribuye a una mayor transparencia en las elecciones e incorpora por primera vez el financiamiento público, pero está afectada por una serie de vacíos legales. Establece límites a los gastos, pero no dispone sanciones para quienes los exceden². Permite que tanto como el 30 por ciento de las donaciones permanezcan anónimas³. Tampoco logra restringir las donaciones de las empresas privadas y el congreso está discutiendo nuevos proyectos que puedan incluir exceptuarlas de impuestos. Otro problema es que la ley no dispone garantías suficientemente estrictas contra los candidatos que violen los límites de financiamiento creando sus propios fondos de campaña, paralelos a los del partido. Una crítica más sería es que no hay regulación de las donaciones y los gastos fuera del período de campaña.

En otras áreas, las reformas generaron oposición. Una propuesta, destinada a evitar escándalos al estilo de Inverlink dando a los reguladores un mayor control sobre licencias bancarias y de seguros, fue demorada por generar presiones evidentes sobre los mercados chilenos.

A finales de 2003, el destino de la “agenda de reformas de largo plazo” parecía incierto. Hay una creciente preocupación de que la coalición gobernante pierda el apoyo de la oposición a las reformas pendientes a medida que los partidos buscan posicionarse para las elecciones de 2005.

Andrea Fernández (Corporación Chile Transparente)

Lecturas recomendadas

Centro de Estudios Públicos, *Reforma del Estado Volumen II*, Santiago de Chile, Andros, 2002.

Corporación Chile Transparente, “Memoria: Legislación nacional y probidad”, 2001.

Juan Jorge Faundes, “Periodismo de investigación en Sudamérica”, 2002, portal-pcf.org/bibliografia/periodismo/2002/periodismo_faundes.pdf.

Claudio Fuentes, “Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena”, en: *Colección Ideas*, N° 30, abril 2003.

Luis Bates Hidalgo, “La legislación chilena y la Convención Interamericana contra la Corrupción”, 2000, probidad.otg/regional/legislación/2001/022.html.

Corporación Chile Transparente: www.chiletransparente.cl.

Notas

- ¹ Codelco ocupó el centro del mayor escándalo financiero de 1994, cuando se descubrió que el agente de acciones Juan Pablo Dávila le había costado a la compañía 200 millones de dólares por inflar el precio de las acciones para generarle comisiones más altas a sus agencias preferidas. Más recientemente, la compañía había quedado bajo fuego al no mostrarse transparente en la adjudicación de contratos. Véase *Qué Pasa* (Chile), 28 de marzo de 2003.
- ² El primer proyecto de la ley fue aprobado por el senado, pero luego impugnado por la corte constitucional con el motivo de que no proveía canales a los acusados para buscar protección legal. En lugar de desarrollar los necesarios mecanismos de resolución de litigios (un tribunal electoral), el gobierno optó por eliminar las sanciones y reenviar el proyecto para su aprobación.
- ³ Las donaciones anónimas pueden llegar hasta el 20 por ciento de los gastos totales de campaña del candidato en la medida en que no excedan los 340.000 pesos (US\$ 484). Otro diez por ciento puede provenir de donaciones de hasta 10 millones de pesos (US\$ 14.500), las que no deben informarse más que al propio candidato.

China

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.4 (66° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: 3.5 (20° entre 21 países)

Convenciones:

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo Chino (NPC) Aprobó el Acta de Gestión Gubernamental que entró en vigencia en enero de 2003. La ley regula las *contrataciones públicas* e incluye líneas de acción Para evitar la corrupción (véase abajo).
- En diciembre de 2002 se ratificaron las enmiendas al código penal. Una de las disposiciones estipula que el abuso de autoridad y el incumplimiento del deber por parte de *funcionarios judiciales* están sujetos a una sanción criminal de hasta diez años de prisión (véase abajo).
- En 2002-2003 comenzó en la municipalidad de *Shenzhen* un plan piloto de reformas políticas, que incluye la separación de poderes para concretar políticas, aplicación y supervisión, un cambio radical respecto del modelo político habitual (véase abajo).
- La nueva dirección de China, que llegó al poder en marzo de 2003 con el presidente Hu Jintao, llamó a una aceleración en el giro anticorrupción del país. Una de sus primeras medidas fue un nuevo énfasis en el monitoreo de funcionarios de nivel provincial a través del envío por parte de la Comisión Central de Inspección Disciplinaria del Partido Comunista(CCDI) de 45 inspectores que visiten todas las provincias del país. Se espera que los inspectores terminen su programa de monitoreo en cuatro años. La decisión debe considerarse en el marco de las críticas a la CCDI por su poco éxito en detener efectivamente la corrupción.
- En agosto de 2003, el Comité Permanente del NPC aprobó una ley sobre *licencias administrativas*. La nueva ley, que empieza a regir en julio de 2004, dará forma e incorporará transparencia al sistema de permisos administrativos. Hasta ahora, la facultad de los funcionarios para otorgar licencias para todo, desde casamientos hasta comenzar un negocio, ha brindado una lucrativa fuente de corrupción a fin de compensar los magros salarios. Quienes necesitan licencias suelen pagar sobornos seriales para conseguir la aprobación de diferentes autoridades. Las nuevas reglamentaciones buscan detener el problema incorporando procedimientos de aplicación en una única instancia. También exigen que los pedidos de licencia se hagan por escrito para evitar el contacto cara a cara con los funcionarios, con la esperanza de disminuir la incidencia de “percepción ilegal de honorarios”.

Reformas para combatir la extendida corrupción en la justicia

Muchos de los más importantes líderes chinos admiten que la corrupción es la norma en la justicia y los sistemas legales de aplicación del país, a pesar de una disminución importante en las prácticas ilegales y una serie de recientes reformas. En noviembre de 2002, Liu Liying, ex secretario general electo del CCDI, señaló a la corrupción judicial como una preocupación clave¹. Los delitos de los jueces y funcionarios de las cortes incluían abusos de poder en los

procesos legales, errores intencionales de juicio, falsificación de papeles legales y aceptación de sobornos.

En un intento por mejorar la situación, las recientes reformas incluyeron la incorporación de juicios abiertos; requerimientos más restrictivos en las evidencias; la separación de la etapa del juicio de la de aplicación y monitoreo; y el monitoreo y evaluación de los jueces. El programa de reformas propone una respuesta más dura a la corrupción judicial. En diciembre de 2002, el comité permanente del NPC aprobó enmiendas al Código Penal (IV), que castigarán a los funcionarios de la corte con hasta diez años de prisión en caso de abuso de autoridad.

Como consecuencia de la campaña, 24.886 empleados de la corte fueron separados de sus cargos o procesados en 2002, el dos por ciento del staff judicial². Entre los acusados por sospechas de corrupción había dos jefes de justicia provinciales. En los últimos dos años, una cantidad de prominentes funcionarios del sistema legal han sido hallados culpables de sobornos, incluyendo a Li Jizhou, ex ministro de seguridad pública.

El gobierno está también tratando de mejorar la formación profesional de los jueces. Antes no existían exigencias específicas para los miembros de la justicia, quienes habitualmente detentaban importantes posiciones políticas pues la institución no era independiente. En marzo de 2002 –por primera vez– abogados, jueces y fiscales enfrentaron un examen profesional. También se está reforzando la preparación. En julio de 2002, la procuraduría general del pueblo cooperó con el Banco Mundial y la Universidad de Tsinghua en armar cursos anticorrupción para los fiscales.

Nuevos experimentos con la reforma política en Shenzhen

Shenzhen, una “zona económica especial” cercana a Hong Kong, ha inaugurado los experimentos nacionales de reforma económica por más de 20 años, convirtiéndose durante el proceso en una de las ciudades más prósperas de China. Recientemente ha sido el escenario de una cantidad de experiencias destinadas a reducir la corrupción. En 1997-98, Shenzhen incorporó una reforma piloto, creando “servicios de instancia única” Para más de 1.000 ítems que requieren la aprobación de la administración municipal. A principios de 2003, el número fue reducido a 300³. Desde 2000, se han extendido reformas similares a otras ciudades.

En enero de 2002, el CDDI aprobó una estrategia de prevención de la corrupción para Shenzhen y la ciudad volvió a tomar la delantera con reformas sistémicas en 2002-2003. Las últimas reformas están destinadas a crear un gobierno transparente, responsable y respetuoso de la ley, tanto para cumplir con los compromisos de China con los principios de la OMC como para generar el tipo de economía de mercado exigido por las multinacionales cuyas inversiones han impulsado el desarrollo de la ciudad.

El elemento central de las reformas es la separación del diseño de políticas

de la implementación y la supervisión, una medida que implica la limitación de los poderes del Partido Comunista, en una imitación deliberada de la separación de poderes que sostiene los regímenes democráticos, diferenciando al gobierno del partido. Lo que hace cualitativamente diferentes a estas reformas propuestas de otras anteriores es que el rol del partido quedará desde ahora restringido a “diseñar la estrategia general de desarrollo económico y a establecer algunas otras políticas importantes”, según el alcalde de Shenzhen⁴. Se prohibirá al partido participar de los aspectos ejecutivos del gobierno. El congreso del pueblo local será responsable sólo de revisar y aprobar las estrategias de desarrollo del partido y los planes de gastos a largo plazo.

Las reformas incluyen también que los organismos de supervisión y auditoría dependan directamente del alcalde. La ciudad ha creado ya una nueva Oficina de Supervisión, con la facultad de iniciar procesos. Además habrá un organismo consultor “no gubernamental”, destinado a incrementar la responsabilidad del gobierno. La administración de Shenzhen planea también acelerar el paso de la propiedad del gobierno a las empresas locales para establecer una diferencia más clara entre el Estado y los negocios.

De ser exitoso, el experimento de Shenzhen podría replicarse en todo otro lugar de China. Pero deben tenerse en cuenta las limitaciones: son reformas a nivel de la administración, no de responsabilidad democrática.

Por presión internacional, contrataciones públicas más abiertas

Los preparativos para los juegos olímpicos de 2008 en Beijing y la Expo 2010 en Shangai –así como programas de desarrollo importantes como “Desarrollar China Occidental”– han centrado su atención en la difundida corrupción de las contrataciones públicas y han motivado una serie de medidas de reforma. Según un estudio de las autoridades anticorrupción del distrito de Licheng en Jinan (provincia de Shandong) de 2002, más del 70 por ciento de los casos involucra sobornos, 44 por ciento de los cuales se producían en las licitaciones públicas. El mayor porcentaje se daba en la construcción, que sumaba el 63 por ciento de los casos de soborno.

En los años recientes las autoridades han iniciado pasos para reformar los procedimientos de contratación para mejorar la eficiencia y disminuir la corrupción. En 1996 se comenzaron en Shangai experimentos de licitaciones abiertas y se extendieron rápidamente a otras ciudades con una creciente cantidad de ofertas recibidas por Internet. En 2002 las licitaciones abiertas se incorporaron a los proyectos de ingeniería sustentados por el Estado, cuando entró en efecto la Ley de Conformidad de Licitaciones. Más importante, la NCP aprobó en junio de 2002 un proyecto de gestión gubernamental junto a una nueva serie de regulaciones. La nueva ley homologa las reglas en todo el país y a todos los niveles de gobierno y busca aumentar la transparencia en las contrataciones públicas.

Se han incorporado a la mayoría de las ciudades los así llamados “merca-

dos de la construcción" (*Jianzhui Youxing Schichang*) cuyo propósito es regular las licitaciones para proyectos de construcción y eliminar los acuerdos bajo la mesa. Bajo el nuevo sistema, los contratistas deben obtener sus contratos en competencia leal y transparente dirigida por esos centros de negociación. Todos los procedimientos están computarizados.

Sin embargo, la rápida transición china ha resultado en una alta inversión en la construcción, alimentando la expansión de la corrupción. El volumen del gasto en emprendimientos públicos Pasó de 3,1 mil millones de yuan (US\$ 0,4 mil millones) en 1998 a 65,3 mil millones de yuan (US\$ 8,2 mil millones) en 2000 y se espera que llegue a 150.000 millones de yuan (US\$ 18,7 mil millones) en 2003. Dado que todos los niveles de administración gozan de un poder creciente y escasamente controlado –y la transparencia y el monitoreo efectivo son bajos– las oportunidades de corrupción son muchas y la tarea de impedir las hercúlea.

Dos semanas después de la aprobación del acta de gestión gubernamental, el gobierno municipal de Beijing y el Comité de Organización de las Olimpíadas lanzaron un plan de acción para el evento que abarca un amplio abanico de proyectos asociados de construcción. El comité organizador está cooperando con el Centro de Investigación Anticorrupción de la Universidad de Tsinghua y con otros organismos para incorporar la transparencia a los proyectos de licitación de los juegos de 2008.

Guo Yong (Universidad de Tsinghua, China) y
Liao Ran (Transparency International)

Lecturas recomendadas

Angang Hu, ed., China: *Challenging Corruption* (Enfrentando a la corrupción), Hangzhou, Zhejiang People's Press, 2001.

TI, *Combating Corruption: Building a National Integrity System* (Construcción de un sistema nacional de integridad), traducción al chino del TI Source Book 2000 por el Centro de Investigación Anticorrupción, Universidad de Tsinghua, Beijing, Fangzheng Press, 2002.

Minggao Wang, *A Study of Special Strategies and Measures to Oppose and Control Corruption in China in the New Century* (Un estudio de las estrategias y medidas especiales para combatir y controlar la corrupción en la China del nuevo siglo), Beijing, Hunan People's Press, 2003.

Notas

¹ www.jcarb.com.cn, 20 de noviembre de 2002.

² Informes del jefe de justicia chino al Congreso Nacional del Pueblo, 2003.

³ *Nafang Metropolis* (China), 18 de enero de 2003.

⁴ *Financial Times* (Gran Bretaña), 11 de enero de 2003.

Costa Rica

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 4.3 (50° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en junio de 1997)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en julio de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Se han propuesto enmiendas a la *Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos* de 1983. La ley existente obliga a los funcionarios públicos a declarar cada año sus propiedades y los amenaza con la remoción del cargo si no lo hacen. Pero ni un solo empleado del gobierno ha sido procesado como resultado de los contenidos de su declaración. El proyecto propuesto permitirá a la auditoría general examinar las cuentas bancarias de los funcionarios y establecer un marco más amplio de sanciones para los infractores. Algunos legisladores se oponen al proyecto planteando que podría violar su derecho a la privacidad, así como las normas existentes de secreto bancario.
- La *Ley sobre la Creación de la Procuraduría Pública*, promulgada en abril de 2002 y que entró en vigencia tres meses más tarde, creó dos fiscalías especializadas dentro de la procuraduría general. Una se dedica a los actos ilícitos y abarca hacienda y la función pública (una nueva jurisdicción establecida en mayo de 2002 para ocuparse de los casos de corrupción que involucren a funcionarios públicos) y la otra para hechos vinculados con el tráfico de drogas.

La misma ley obliga a la procuraduría general a emprender las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública. También establece que la fiscalía puede denunciar y acusar a individuos ante las cortes de justicia –una función generalmente reservada al Ministerio Público– por abuso de autoridad en asuntos que caigan dentro de la jurisdicción penal de hacienda y la función pública.

En el caso de *empleados no gubernamentales*, la procuraduría general sólo actuará cuando esas personas hayan estado involucradas en la administración de propiedades o fondos públicos, hayan recibido beneficios derivados de subsidios o pagos con fondos públicos, o hayan participado en delitos cometidos por funcionarios públicos. Las funciones extendidas de la fiscalía no implican que los actos criminales no sean procesados adicionalmente a través de los controles adminis-

trativos existentes, y no se interponen con las facultades del auditor general.

- La Ley General de Control Interno, entrada en vigencia el 4 de septiembre de 2002, establece las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por la *contraloría general de la República* y los organismos bajo su supervisión para decidir, mejorar, evaluar y mantener sus sistemas de control interno

La corte destaca la necesidad de cubrir los vacíos legales en el financiamiento político

Las investigaciones sobre las fuentes de financiamiento de los dos principales partidos políticos, el Partido de la Liberación Nacional (PLN) y el Partido de la Unidad Social Cristiana (PUSC) durante las campañas presidenciales de 2002, descubrieron un sinnúmero de instrumentos irregulares de financiamiento –actualmente objeto de una investigación parlamentaria– y subrayaron la necesidad de reforzar la legislación del financiamiento político.

Los partidos disponen del reembolso por parte del Estado de una importante suma de sus costos de campaña, de acuerdo con el número de votos obtenidos y con la autorización del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los partidos deben primero hallar los fondos para pagarse las campañas. La suma es conocida localmente como “deuda política” y el derecho a que sea pagada por el Estado es un derecho constitucional.

La naturaleza de la “deuda política” quedó en cuestión en mayo de 2003 cuando el TSE decidió que era legal que el PLN violase los topes de contribuciones de campaña y la exigencia de informar los nombres de los contribuyentes, pues los aportes realizados por individuos a un fondo bancario representaban una “inversión en política” más que una donación, que podría caer en la categoría de “deuda política”. El fondo se estableció en septiembre de 2001 y las contribuciones a los partidos fueron depositadas sobre la base de que serían pagados tras las elecciones con los fondos que el Estado tradicionalmente reembolsa.

El fallo del TSE fue criticado por las ONG y la prensa, quienes afirmaron que los partidos y sus donantes no debían apelar a su papel de “inversores privados” en un intento de evadir los controles y limitaciones marcadas por la ley, especialmente cuando los fondos usados para garantizar sus inversiones son públicos. Un fondo de garantía establecido sólo con fines comerciales es diferente a un fondo para manejar las donaciones políticas, que están sujetas a controles establecidos por el código electoral, así como a las leyes que conciernen al uso y administración de fondos públicos.

Estas obligaciones están fijadas en la ley de la administración financiera de los presupuestos públicos y nacionales, que estipula cómo y cuándo puede autorizarse el uso de fondos públicos. Se aplica a todos los organismos públicos y también a “entidades privadas en relación con los recursos de la Hacen-

da Pública que administren o dispongan”. La misma prohíbe expresamente la constitución de fondos de garantía con dinero público (al menos que haya una ley especial que los autorice) mientras que el código electoral excluye expresamente las donaciones y contribuciones en nombre de terceros, que es característica específica de un fondo de garantía.

En el momento de escribir este texto, el comité parlamentario creado para investigar las irregularidades en el financiamiento de la última campaña presidencial está debatiendo si permitir la existencia de fondos de garantía implica la distorsión del sentido de la ley electoral y viola así los límites y prohibiciones que se han establecido para las donaciones políticas.

El comité está también investigando otras fuentes de financiamiento irregulares, particularmente el uso de sistemas paralelos de obtención de fondos tanto por parte del PUSC como del PLN para hacerse de donaciones que no fueron informadas al TSE¹.

Los hallazgos del comité incluyen donaciones que excedían muchas veces el tope legal, así como donaciones de extranjeros, que están prohibidas por la ley de contribuciones a los partidos políticos. Entre las transacciones, según el diario *La Nación*, no se informaron cheques por un total de U\$S 500.000 del Taiwan's International Bank of China que fueron canalizados a una cuenta secreta del PUSC en el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), una banca offshore costarricense con sede en Panamá².

Los escándalos generaron una amplia discusión sobre la pertinencia de las leyes de financiamiento de campaña, y un acuerdo sobre la necesidad de revisarlas.

Una decisión de la corte reaviva el debate sobre la ley de acceso a la información

En respuesta a los escándalos en el financiamiento del PUSC y el PLN, la corte constitucional decidió en mayo de 2003 que los fondos de los partidos políticos están sujetos a los principios de “publicidad y transparencia”, de acuerdo con el artículo 96 de la constitución. La falta de acceso a las cuentas partidarias hace difícil seguir el rastro del dinero y establecer si se han recibido donaciones ilegales. Desde el fallo, los movimientos y balances de las cuentas de los partidos políticos en bancos estatales y privados o en cualquier otra entidad no bancaria, es en principio accesible a todo el mundo.

La corte declaró que “frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos no se puede anteponer el secreto bancario, puesto que esta institución no tiene rango constitucional sino legal”. Reafirmó que el secreto bancario y el derecho a la privacidad siguen en vigencia para cualquier cuenta no conectada a partidos políticos. La decisión refuerza el derecho de un individuo a pedir y recibir información acerca de las cuentas bancarias de los partidos políticos, de sociedades limitadas que manejan recursos vinculados a grupos políticos.

Muchos políticos quedaron disgustados con la decisión, planteando que

atentaba contra la independencia de la legislatura, podría perturbar a los inversores y violaba los derechos a la privacidad. Los bancos oficiales también hicieron oír sus quejas diciendo que el fallo violaba la privacidad del cliente.

Esta decisión ayudó también a revitalizar el debate sobre el proyecto para regular el acceso a la información, que había quedado estancado en el congreso. Puede esperarse que en futuro próximo haya progresos en la nueva legislación.

El tema del financiamiento de los partidos tiene también una clara dimensión internacional. La prensa local informó de que la sucursal panameña del Banco Internacional de Costa Rica se rehusó a la inspección de una cuenta corriente registrada a nombre de Bayamo S.A. y que presuntamente sirvió de canal a los fondos de los contribuyentes del exterior a la campaña del presidente Abel Pacheco. La sucursal defendió su negativa apelando a las leyes panameñas.

Roxana Salazar y Mario Carazo (Transparency International Costa Rica)

Lecturas recomendadas

Programa Estado de la Nación, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, San José, UNED, 2001, www.estadonacion.or.cr.

Programa Estado de la Nación, *Octavo informe sobre el estado de la Nación*, San José, UNED, 2002, www.estadonacion.or.cr.

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Guía de la Convención de la OEA", San José, Transparency International Costa Rica, agosto 2002.

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Memoria del programa Elecciones Transparentes", San José, Transparency International Costa Rica, diciembre 2002.

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Guía de acceso a la información", San José, Transparency International Costa Rica, marzo 2003.

Transparencia Costa Rica: www.transparenciacr.org.

Notas

¹ En su evaluación de los costos de campaña para las elecciones de 2002 (que se usa para calcular el nivel de reembolsos a los partidos políticos), la contraloría general encontró serias omisiones en la información provista por los partidos, incluyendo gastos no autorizados y declaraciones no documentadas.

² *La Nación* (Costa Rica), 12 de septiembre de 2003.

Egipto

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.3 (70° entre 133 países)

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones:

Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Para reducir la burocracia y la corrupción a pequeña escala, y para “aerodinamizar las transacciones”, el ministerio de desarrollo administrativo creó en agosto de 2002 *centros de servicio al ciudadano* donde ciudadanos e inversores pueden realizar sus negocios con el gobierno sin tener que presentarse a los ministerios correspondientes. El ministerio publica una guía con los 450 servicios más requeridos (de un total de 728) y los coloca en Internet, especificando los documentos y costos asociados con cada uno¹.
- En un intento por enfrentar la extendida corrupción entre sus miembros, el gobernante Partido Nacional Democrático (NPD) anunció en septiembre de 2002 la creación de un nuevo *secretariado de ética*, encabezado por un juez retirado. Se adoptaron nuevas disposiciones para regular las elecciones de líderes partidarios urbanos y provinciales².
- En noviembre de 2002, el gobierno nombró nuevos jefes ejecutivos en los cuatro principales *bancos del sector público* y exigió la creación de un comité de auditoría dentro de cada uno, comprendiendo tres miembros no ejecutivos³.
- En mayo de 2003, el parlamento aprobó la Ley de la Banca Unificada, que rige para el Banco Central de Egipto (CBE), el sistema bancario y los organismos de cambio de divisas. El gobierno sostiene que la ley garantizará al CBE mayores poderes supervisores al facultar a su presidente a nombrar a los principales funcionarios de los bancos. El cambio llegó en respuesta a la reciente experiencia de préstamos por parte del sector público a magnates que entraron en bancarrota y abandonaron el país. El primer ministro Atef Abeid afirmó que la ley establece un premio a la transparencia y a la difusión, pero los críticos dicen que nada hace para cambiar la supervisión del CBE por parte del presidente⁴. Se exigirá al CBE que al término de cada año fiscal prepare al presidente y a la asamblea amplios informes respecto de las condiciones monetarias en Egipto.
- En junio de 2003, el parlamento aprobó un paquete de reformas incor-

poradas por el Secretariado Político del NDP, presidido por el hijo del presidente Hosni Mubarak, Gamal. El paquete incluía una ley que abolía las *cortes de seguridad del Estado*. Estas cortes excepcionales, creadas en 1980, estaban claramente destinadas a impartir rápida justicia en temas de seguridad nacional, pero habían sido usadas para juzgar a cualquiera, desde ex ministros corruptos a empresarios, pasando por militantes por la democracia como el sociólogo egipcio-americano Saad Eddin Ibrahim. Un funcionario del NDP afirmó que abolir las cortes facilitará la extradición de empresarios corruptos que abandonaron Egipto tras no pagar sus préstamos⁵. Abogados y activistas de los derechos humanos señalaron que la nueva ley deja intactas a las cortes de seguridad de emergencia del Estado, cuyos veredictos son definitivos y sujetos sólo a revisión presidencial⁶.

Evaluando la campaña del gobierno de Mubarak contra la corrupción

“Nuestra batalla contra la corrupción es seria y genuina”, dijo el primer ministro Atef Ebeid. “Nuestro lema es que nadie está por encima de la ley”⁷. De hecho, el gobierno entabló con celo procesal varios casos de corrupción de alto perfil en 2002-03, en parte para conformar a los inversores extranjeros y en parte para mostrar a la población que es serio en su propósito de desprenderse de las manzanas podridas. Pero los detalles de la campaña anticorrupción revelan un cuadro más matizado, en el que las consideraciones políticas se imponen a los intentos genuinos de reformas institucionales.

La oportunidad de la bien coreografiada campaña anticorrupción es evidente. En los últimos doce meses, la naturaleza de la campaña y el foco casi exclusivo en los funcionarios principales del NDP del presidente Mubarak, coincidente con el ascenso político de su hijo Gamal, ha llevado a especular de que se trata simplemente de un preludio a un papel público cada vez más importante de su hijo⁸.

El rasgo más sorprendente de la campaña es que está completamente dirigida y desarrollada por el gobierno, sin el menor aporte de ONG y otros grupos de la sociedad civil. A pesar de la retórica de la administración sobre armar coaliciones para combatir la malversación, el slogan “no a la corrupción” es monopolio del gobierno. La draconiana legislación sobre la prensa y las ONG impide a la sociedad civil la autonomía requerida para denunciar a los funcionarios corruptos.

Los medios egipcios han quedado relegados al papel de difusores de los detalles sensacionalistas de los casos de corrupción revelados por el gobierno. Una ley de prensa de 1996 impone pesadas multas y prisión a los periodistas acusados de calumnias. Fue incorporada a los códigos tras que el incisivo periódico opositor *Al-Shaab* empezó sus campañas contra los ministros y amenazó con acercarse demasiado a los negocios sospechosamente oscuros de los hijos de Mubarak (Gamal y especialmente de Alaa). El diario fue cerrado en

2000. En junio de 2003, el periodista Moustafa Bakri y su hermano, editores del diario independiente *Al-Ushu*, fueron puestos en prisión por un año acusados de difamar al editor Muhammad Abdel, pese a que las sospechas sobre sus prácticas extorsivas demostraron ser ciertas y que ahora se encuentra en prisión⁹. Los Barkis fueron liberados más tarde tras que el procurador público ordenara que se detuviera la implementación de la pena y revisó el fallo de la corte en su contra¹⁰. Hace tiempo que los periodistas vienen pidiendo reformas a ley de 1996 para permitirles investigar la corrupción sin la amenaza de prisión con la excusa de calumnias e injurias. Un proyecto de reforma presentado hace dos años por un miembro de la oposición parlamentaria no salió del Comité de Propuestas y Reclamos.

Las ONG están aún más paralizadas, atrapadas por las restricciones agregadas por la ley nueva que reemplazó a la de 1964. Ratificada en junio de 2002, esta ley otorga a la administración el derecho a vetar candidatos a la dirección de ONG; prohíbe que las ONG se involucren en política; faculta al gobierno a disolverlas sin una orden judicial; y exige que el gobierno apruebe el financiamiento de fuentes extranjeras antes de que puedan acceder a ellas. La cláusula de no política aparta a los ciudadanos de la participación en la lucha contra la corrupción y está destinada a limitar la capacidad de monitoreo de las ONG reivindicativas, especialmente los grupos de derechos humanos.

El parlamento, otro potencial control sobre la corrupción, ha quedado históricamente desplazado por el poder creciente del ejecutivo. Carece de poder financiero, requiere la aprobación presidencial antes de cambiar cuestiones del presupuesto y tampoco supervisa el presupuesto de defensa. Más aún, la constitución de 1971 faculta al presidente a realizar referéndums con lo cual el parlamento queda de lado.

El ejecutivo dispone de cuatro organismos de monitoreo y auditoría en condiciones que podrían concretar grandes progresos hacia el descubrimiento y el combate de la corrupción, pero no están institucionalmente facultados para procesar a los infractores. La Oficina Central de Auditoría (*Al-Jihaz al-Markazi li al-Muhasabat*) sólo puede hacer recomendaciones y preparar informes. La Autoridad Administrativa de Control (*Al-Riqaba al-Idariya*) es un poderoso organismo de monitoreo y una pesadilla para los funcionarios corruptos, pero está atada a la presidencia. La Autoridad Administrativa de Procuración (*Al-niyaba Al-Idariya*) y la Fiscalía de Fondos Públicos (*Niyabat al-Anwal al-Aama*) son organismos de investigación competentes pero dependientes del fiscal general, quien es nombrado por el presidente.

Dado que la presidencia ocupa el centro de la estructura institucional egipcia, puede controlar el ritmo y la dirección de cualquier campaña anticorrupción; es por eso los observadores desconfían de la eficacia de la actual. Interpretan que se trata esencialmente de un proyecto político, una maniobra para desplazar a la vieja guardia y preparar el camino para un nuevo grupo de tecnócratas, encabezado por Gamal, el hijo de Mubarak. Al menos uno de los nuevos nombramientos para dirigir los corruptos bancos públicos recayó en un amigo del hijo presidente y también banquero¹¹.

El tema de la sucesión política ha entrado recientemente a escena pues el presidente Mubarak aún debe elegir un vicepresidente. Tanto padre como hijo niegan que Gamal esté apuntado en la sucesión, pero la promoción del joven Mubarak a la dirección del Secretariado Político (un organismo absolutamente nuevo) durante el congreso del NDP de septiembre de 2002, combinada con la remoción del poderoso ministro de agricultura Youssef Wali y el ataque a los acólitos de Kamal al-Shazli, ministro de asuntos parlamentarios y cabeza de la vieja guardia del NDP, reforzaron las sospechas sobre las motivaciones políticas de la campaña anticorrupción¹².

Cualquier cambio importante en la corrupción debe empezar con una efectiva reforma institucional. Los organismos de auditoría del gobierno deben estar facultados para iniciar y llevar adelante investigaciones independientes e internarse en zonas poco frecuentadas, como los ministerios de interior, defensa y justicia. Deben responder al parlamento, no a la presidencia, y la legislatura necesita recuperar su poder de controlar al ejecutivo.

El último refugio: la justicia egipcia

El ex juez de la corte de apelaciones Yahya-al-Refai lanzó una bomba a principios de 2003 cuando contó al Club y a la Asociación de Jueces que abandonaba la profesión y dio a conocer sorprendentes revelaciones acerca de la corrupción de los jueces por parte del gobierno a través del ministerio de justicia. Casi tan sorprendente fue el silencio que recibieron las sospechas de Refai. Ningún vocero del gobierno o del ministerio ratificó o negó las acusaciones; sólo el semanario nasserista de oposición *Al-Arabi* imprimió la declaración de Refai en su edición del 5 de enero¹³.

El incidente ilustró la efectividad del silenciamiento del gobierno sobre cualquier consideración sobre la corrupción que no haya sido diseñada o coreografiada por él. El tema de la corrupción judicial es un tema particularmente sensible, y constituye un tabú fundamental en el discurso público egipcio. Aunque los activistas judiciales han estado preocupados los últimos diez años por las tendencias políticas de la justicia, Refai fue el primero en articular sus detalles y prácticas. Una carrera impecable y su largo activismo a favor de la autonomía judicial le otorgan aún más credibilidad a su denuncia¹⁴.

El ministerio de justicia, encabezado por un ex juez de la Suprema Corte Constitucional (SCC), ha trabajado duro para tener el pleno control de los jueces de la nación. Refai sospechó. El ministro nombra jueces para las cortes por el tiempo que quiere y tiene poder para disciplinar y trasladar jueces. Refai se ocupó también del tema de los ingresos de los jueces, describiendo de qué modo el congelamiento de sus magros salarios se refrendaba con un sistema de bonificaciones selectivas para identificar a los jueces adictos –y castigar a los honestos¹⁵. Por primera vez desde la ocupación del país por los ingleses en el siglo XIX, el ministro había exigido a los jueces la entrega de copias con información de los juicios civiles y criminales contra importantes funciona-

rios y, según Rafai, adoptó otras medidas para influir en el resultado de casos de alto perfil.

La justicia egipcia, en particular la corte suprema de apelaciones, la SCC y las cortes administrativas, son virtualmente las únicas instituciones que aún conservan la confianza pública, a pesar del temor a la corrupción de los estratos más bajos de la magistratura y de la justicia excepcional. Pero se ha convertido en un secreto a voces en la comunidad legal que el ejecutivo ha hecho más peligroso el camino a una justicia independiente.

A pesar del jolgorio que rodeó el nombramiento por parte del presidente Mubarak de la primera mujer como juez de la SCC, ha habido cambios preocupantes. Por primera vez en la historia de la SCC, y contrariamente a su tradición de autoselección de sus jueces principales, Mubarak nombró en agosto de 2001 a un juez principal y a cinco jueces de las cortes por fuera de sus propias filas. Los nuevos jueces nominados trabajaron todos con anterioridad en el ministerio de justicia, redactando legislación que restrinja a la prensa y a las ONG¹⁶.

Aun así, la justicia mantiene signos de vida en sus escalafones superiores, a pesar de los intentos de dominación. En diciembre de 2002, la suprema corte de Apelaciones aceptó la apelación del ex ministro de finanzas Mohieddin El-Gharib, sentenciado a ocho años de prisión en febrero por haber aceptado sobornos de un empresario a cambio de ayuda para evadir impuestos aduaneros. La corte revió el veredicto de la suprema corte de seguridad del Estado, liberó a El-Gharib y ordenó un nuevo proceso. El 18 de marzo de 2003, la misma corte de apelaciones dio cierre a los tres años de la saga del sociólogo egipcio-norteamericano Saad Eddin Ibrahim, absolviéndolo finalmente después que dos cortes federales lo hallaran culpable de cargos imprecisos y lo sentenciaran a siete años de prisión¹⁷.

Ambos casos muestran que la justicia sigue siendo un refugio posible para aquellos que caen en desgracia ante el gobierno, y se rehúsa a participar de las campañas de descrédito auspiciadas por el oficialismo. Las cortes superiores mantienen un importante grado de autonomía de los dictados del ejecutivo. En abril de 2003, una corte administrativa puso un nuevo obstáculo a las intenciones del gobierno, en un fallo sin precedentes que autorizaba manifestaciones públicas y lo criticaba por su prohibición inconstitucional de esas reuniones¹⁸.

El problema fundamental es la falta de garantías institucionales para la independencia de la justicia. La ausencia de cargos de por vida es la vía principal para que el ejecutivo controle a los jueces, ofreciéndoles lucrativas ofertas en las gobernaciones, trabajos de consultoría o nombramientos a puestos en el gobierno, un hecho resaltado por Rafai en su relato. El hecho de que los jueces no tengan control sobre su presupuesto es otro motivo de parálisis. Al igual que con el parlamento y la sociedad civil, el ejecutivo debe perder su poder sobre la justicia y permitir que maneje sus propios asuntos.

Mona El-Ghobashy (Columbia University, Estados Unidos)

Lecturas recomendadas

Autoridad de Control Administrativo (El Cairo), *Informe Anual 2002* (en árabe)

Abdel Meguid, ed., *Desarrollo democrático en Egipto*, Centro Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos, 2002 (en árabe).

Hanan Salem, *La cultura de la corrupción en Egipto: Un estudio comparativo de los países en desarrollo*, El Cairo, Dar Misr al-Mahrousa, 2003 (en árabe).

Notas

¹ *Al-Ahram* (Egipto), 1 de agosto de 2002.

² *New York Times* (USA), 3 de octubre de 2002.

³ *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 19 de junio de 2003; *Business Today* (Egipto), 1 de noviembre de 2002; *Financial Times* (Gran Bretaña), 1 de febrero de 2003.

⁴ *Cairo Times* (Egipto), 24-30 de abril de 2003; *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 10-16 de abril 2003; *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 13-19 de marzo de 2003.

⁵ *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 13-19 de marzo de 2003.

⁶ *Cairo Times* (Egipto), 26 de junio-2 de julio de 2003.

⁷ *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 6-12 de febrero de 2003.

⁸ La propuesta de Gamal de terminar con la cortes de seguridad del Estado (véase arriba) y otras iniciativas de reforma que se convirtieron en ley en junio llevaron a algunos analistas a concluir que había en camino una campaña para legitimar su entrada no electiva a la política y postulando al hijo del presidente como “el salvador de la corrupción”. Véase *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 5-11 de junio de 2003; *Al-Arabi* (Egipto), 18 de mayo de 2003, p. 5; y *Middle East Quarterly* (USA), primavera de 2001.

⁹ *Cairo Times* (Egipto), 5-11 de junio de 2003.

¹⁰ *Cairo Times* (Egipto), 26 de junio-2 de julio de 2003.

¹¹ *Al Arabi*, 11 de mayo de 2003. Como lo señala Eberhard Kienle, un experto en Medio Oriente de la London's School of Oriental and African Studies, el fervor anticorrupción “es siempre muy selectivo, así que no concluiría que se trata de una campaña general para terminar con la corrupción. Debe ser entendida como un juego de poder entre varios grupos”, *Reuters*, 23 de septiembre de 2002.

¹² Wali fue removido luego de que su suplente, Youssef Abdel Arman, fuera acusado de recibir sobornos de una empresa pesticida francesa a cambio de permitir la entrada a Egipto de sus productos carcinógenos.

¹³ *Cairo Times* (Egipto), 10-16 de julio de 2003.

¹⁴ El nombre de Refai entró en la consideración pública en 1969 cuando él y 188 respetados jueces fueron dimitidos o transferidos a puestos administrativos como parte de una purga del régimen de Nasser. Esa purga fue en respuesta a una declaración de los jueces en 1968 que acusaban a la falta de democracia y responsabilidad política por la derrota de Egipto ante Israel de 1967. Tras ser reincorporado por el presidente Anwar Sadat, Refai quedó a la cabeza de un circuito de la Corte de Casación (corte superior de Apelaciones), la institución judicial más independiente de Egipto. Dado que el puesto de juez no es permanente, Refai dejó la profesión cuando llegó a la edad de su retiro. Abrió un estudio privado y continuó haciendo campaña por reformas constitucionales y legales que liberaran a los jueces del ministerio de justicia, y fue uno de los primeros en plantear el tema de la plena supervisión judicial de las elecciones parlamentarias.

¹⁵ *Cairo Times* (Egipto), 30 de enero-5 de febrero de 2003.

¹⁶ *Cairo Times* (Egipto), 27 de junio-3 de julio de 2002.

¹⁷ Las cortes de seguridad del Estado fueron abolidas en junio de 2003 cuando se derogó la ley 105.

¹⁸ El fallo vino como respuesta a un proceso iniciado por el activista Abdel Mosher Ham-mouda para preparar una manifestación contra la invasión estadounidense a Irak. Véase *Cairo Times* (Egipto), 5-11 de junio de 2003.

Estados Unidos

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 7.5 (18° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: 5.3 (13° entre 21 países)

Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en septiembre de 2000)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada diciembre de 1998)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- La *Bipartisan Campaign Reform Act* (Acta bipartidaria de reforma de campañas) –BCRA–, conocida como el proyecto McCain-Feingold –Cochran, entró en vigencia en noviembre de 2002. Sus proponentes lo consideran un paso fundamental en la reducción de la corrupción en la política estadounidense al poner fin al “soft money” (contribuciones a las arcas locales de los partidos políticos que no son contabilizados dentro de las cuentas federales del partido) y restringir la propaganda de “temas” específicos de un candidato. Sin embargo, la legislación tiene deficiencias y ya ha quedado sujeta a impugnaciones legales e intentos de eludirla (véase recuadro 2.2, “La ‘reforma’ del soft money en Estados Unidos, ¿ha cambiado algo?”, página 42).
- Estalló una serie de escándalos multimillonarios en torno a corporaciones que apuraron al congreso a aprobar el *Sarbanes-Oxley Act* de 2003, nombrada así por sus principales autores, el senador Paul Sarbanes y el congresista Michael Oxley. Convertida en ley por el presidente Bush en julio de 2002, la ley dispone una mayor limpieza en el manejo de las corporaciones y una reforma contable para las empresas que negocian con el Estado. Entre sus principales disposiciones está la exigencia para que los más altos ejecutivos de las corporaciones certifiquen la exactitud de las declaraciones financieras; que los departamentos, y en particular los comités de auditoría, estén integrados por directores independientes y que las empresas auditoras informen al gobierno y estén limitadas en los servicios que pueden proveer. La Comisión de Valores (SEC) ha hecho comentarios públicos y adoptado numerosas regulaciones para implementar la ley.

- La Sarbanes-Oxley Act ordena a la SEC la creación de un *directorio público de monitoreo de las cuentas de las empresas que cotizan en bolsa* (PCAOB), para que se ocupe de la auditoría, control de calidad, ética, independencia y otras exigencias aplicables a los auditores de las compañías correspondientes. Tiene también la facultad de realizar inspecciones en las firmas de contadores, para reforzar el cumplimiento con los requisitos profesionales y las principales leyes de seguridad y para controlar a las firmas contables y de auditoría. Dos de sus cinco miembros deben ser contadores públicos certificados (CPAs) y tres no deben serlo. La SEC los nombra tras consulta con otros funcionarios importantes.
- El New York Stock Exchange (NYSE) y la National Association of Securities Dealers (NASD), a través de su subsidiaria, el NASDAQ Stock Market, han desarrollado propuestas de *gestión corporativa* para sus compañías asociadas y el directorio del NYSE ha aprobado reformas para mejorar su propia gestión y desarrollar prácticas de difusión.
- Mientras la Sarbanes-Oxley Act llegaba a su última etapa, la administración Bush creó un grupo de acción sobre el fraude corporativo. Dirigida por el departamento de justicia, la fuerza de 16 miembros incluye a la secretaria del tesoro y departamentos de trabajo y al presidente de la SEC. Sus objetivos son fortalecer la investigación y el procesamiento penal de crímenes financieros y recuperar los fondos.

Estados Unidos responde a los escándalos de corrupción de las corporaciones

Aunque la corrupción de las corporaciones siguió ocupando los titulares durante 2003, se lanzó un vigoroso proceso de reformas en un amplio frente, incluyendo investigaciones, procesamiento, legislación, regulaciones y aplicación, así como una reforma en el sector privado. A pesar de que es demasiado pronto como para determinar si la multiplicidad de intentos lograrán detener el fraude y restaurar la confianza pública, hay signos de que los directivos corporativos están tomando más seriamente sus responsabilidades. Al mismo tiempo, algunos sostienen que las reformas han ido demasiado lejos y que habrán de causar perjuicios económicos, y ciertos intereses específicos buscan una regulación menos estricta.

La bancarrota de Enron que comenzó a desvelarse en 2001 fue la mayor en la historia estadounidense implicando montos superiores a los 62.000 millones de dólares. Fue también de las más rápidas, llevando menos de un mes desde admitir ganancias infladas a entrar en quiebra. Incluso después del colapso de Enron y Arthur Andersen, muchos seguían creyendo que el problema afectaba sólo a unos pocos malos actores. Con la quiebra de World Com, los replanteos financieros en Adelphia Communications, Global Crossing, US Technologies y Xerox, y las revelaciones sobre problemas contables en Health South, Kmart, Symbol Technologies y Tyco, esta primera percepción se reveló insostenible.

La amplitud y la gravedad de los escándalos llevó a múltiples llamados a la acción. La Oficina Federal de Investigaciones (FBI), la SEC y 11 comités parlamentarios iniciaron investigaciones sobre Enron. Su ex jefe de finanzas y otros funcionarios importantes enfrentan ahora múltiples acusaciones criminales por fraude, lavado de dinero, conspiración y obstrucción de la justicia. Numerosos accionistas pleitean por sospechas de que docenas de ejecutivos tomaron más de mil millones de dólares del stock de la compañía antes que se desplomara a expensas de los inversores y empleados¹.

El departamento de justicia y la SEC levantaron cargos criminales y civiles contra los ex ejecutivos de muchas otras corporaciones. Un ex director de Tyco fue hallado culpable de fraude en acciones y evadió la prisión al aceptar devolver 20 millones de dólares que se le habían pagado secretamente, sumado a una multa de U\$S 2,5 millones². Seis ex funcionarios importantes de Xerox Corporation aceptaron pagar más de 22 millones de dólares para detener las acusaciones de la SEC por fraude contable. En junio de 2003, uno de los fundadores de ImClone Systems fue sentenciado al máximo de siete años de prisión por fraude con acciones y otros cargos. La famosa Martha Stewart quedó también involucrada en este caso.

El congreso se movió con destreza para poner en vigencia la Sarbanes-Oxley Act de 2002. Considerada como una “vertiente” para la gestión corporativa, sus disposiciones exigen que los directores ejecutivos y funcionarios financieros de las compañías consideradas certifiquen la exactitud y la completud de los informes financieros y aseguren efectivos controles y procedimientos internos. Requiere que las compañías informen si cuentan con un código de ética para los ejecutivos principales y de no ser así, por qué no.

El acta amplía las regulaciones y controles sobre las cuentas. Exige que los comités de auditoría de las empresas sean independientes, prohíbe que los contadores provean servicios de asesoría a las firmas a las que auditan, requiere que los directores ejecutivos y jefes de finanzas certifiquen los informes anuales y cuatrimestrales, y recomienda que los CEO firmen los retornos de impuestos de las corporaciones.

El proyecto dispone “la más avanzada protección de denunciantes para todos los empleados del sector privado de empresas que cotizan en bolsa”³. En el pasado, las leyes variaban de estado a estado; ahora, la ley federal dispone una amplia protección a los empleados, incluyendo la revelación de delitos comerciales o malversación, y dispone pagos compensatorios y sanciones penales por represalias. Estas reglamentaciones son destacables dado el papel crucial jugado por los denunciantes en las revelaciones de los casos Enron y World Com⁴.

También fortalece las facultades investigativas y de aplicación de la SEC. Amplía las penas de prisión y aumenta las multas para que aquellos que defrauden a accionistas; crea la responsabilidad criminal para ejecutivos quienes a sabiendas entreguen informes financieros falsos; y facilita el procesamiento a los ejecutivos que destruyan documentación.

El congreso ha corregido la falta de recursos que impedía el trabajo de la

SEC en el pasado. Otorgó a la SEC 716 millones de dólares del año fiscal 2003 y está considerando un pedido de más de U\$S 840 millones para el 2004. Esto posibilitará que el organismo maneje el agudo incremento de casos.

Hay en consideración legislación que podría facilitar a la SEC aumentar las multas administrativas para directores y funcionarios corporativos hasta 2 millones de dólares por violación sin tener que obtener la previa aprobación de una corte federal. La legislación fue aprobada por el senado y espera en el congreso⁵. La SEC ya está separando el monto de las multas en un fondo de recuperación establecido por el proyecto.

Encargada de la implementación de la Sarbanes-Oxley Act, la SEC ha publicado numerosas reglas propuestas para que sean comentadas antes de su adopción. Aprobó nuevas reglas que exigen que sea el comité auditor antes que la gerencia quien contrate y despidan a los auditores externos y que evite que los miembros del comité mantengan relaciones como asesores u otros vínculos financieros con la corporación. Las nuevas reglas requieren una mayor divulgación y una independencia de la auditoría e imponen penalidades para el ejercicio de influencias indebidas sobre el comportamiento de los auditores.

El NYSE ha sometido nuevas reglas de gestión para la aprobación de la SEC, incluyendo la exigencia de que las compañías tengan una mayoría de directores independientes, que los directores no gerentes no se reúnan regularmente sin control de la gerencia, que las compañías deben tener un comité de gestión corporativa compuesto completamente por directores independientes, y que deben poseer un comité auditor independiente de al menos tres directores independientes. Las compañías que cotizan en bolsa deben adicionalmente adoptar y difundir las líneas estratégicas de gestión corporativa, un código de conducta empresarial y de ética, y certificar anualmente que el director ejecutivo no está al tanto de ninguna violación del catálogo de criterios de gestión de la corporación⁶. El NASDAQ ha desarrollado su propio conjunto de criterios, similar al del NSYE, obligando a directores independientes y a una carta constitutiva para los comités de auditoría⁷. Más recientemente propuso un regla que exige a los ejecutivos y funcionarios de los agentes de los corredores de bolsa que certifiquen anualmente que sus firmas han cumplido adecuadamente y que asuman políticas de supervisión para proteger a los inversores⁸.

El NSYE también se ha ocupado de reformar sus propios sistemas de gerencia. Adoptó nuevas reglas para reducir los conflictos de intereses para directores y funcionarios importantes y para que las compensaciones a los funcionarios importantes sean públicas.

Muchos estiman que el ímpetu para reformar las actividades a nivel local, particularmente a funcionarios como el fiscal general del estado de Nueva York, Eliot Spitzer, "Cruzado del Año" para la revista *Times* en 2002. Spitzer inició una investigación en 2001 sobre cómo los analistas de inversión en los que el público confía alteraron información sobre acciones. Estableció una multa de 100 millones de dólares contra Merrill Lynch. Desde entonces, regula-

dores de casi una docena de estados han investigado las prácticas de las firmas de Wall Street. En mayo de 2003, Spitzer y otros reguladores, junto al presidente de la SEC William Donaldson, encausaron a diez de las mayores firmas de Wall Street por fraude y anunció una indemnización de 1.400 millones de dólares, la mayor en la historia de Wall Street.

Con las nuevas regulaciones, el nuevo liderazgo de la SEC y del directorio público de monitoreo de las cuentas de las empresas que cotizan en bolsa, con el inicio de procesos y la aplicación de multas, los intentos de reforma están en buen camino. Se siguen anticipando acciones posteriores, incluyendo inspecciones de la SEC cada tres años de todas las empresas listadas y una consideración de los méritos de la convergencia entre reglas y la contabilidad basada en principios.

Tomará tiempo determinar la amplitud de las reformas adoptadas. El jurado, compuesto por el público y los mercados financieros, todavía no tiene claro si los funcionarios corporativos, las agencias de encuestas, inversores, legisladores, reguladores e incluso los medios han tomado todos los pasos necesarios para asegurar la integridad y restaurar la confianza de la población.

Transparencia y responsabilidad en el sector de las ONG

El sector no lucrativo ha tenido su parte de escándalos de gestión. Uno afectó a United Way of the National Capital Area, un capítulo local de una organización nacional de caridad, que recolecta y distribuye donaciones a otros organismos de beneficencia. En 2001, el grupo local recolectó más de 97 millones de dólares de más de 300.000 donantes, incluyendo empleados estatales⁹.

Ante las sospechas de que las contribuciones estaban mal registradas y mal utilizadas se inició una investigación federal. También hubo presunciones de cuestionables pagos por millones de dólares a la gerencia, la cual aparentemente se rehusó a entregar importante información financiera a su directorio. Tras la consiguiente cobertura mediática, la organización perdió importantes Aportes de las corporaciones y de donantes individuales.

Otro caso de alto perfil afectó a Nature Conservancy, un grupo ambientalista muy conocido internacionalmente por sus intentos por salvar tierras y aguas en peligro, de la que se estima que reunió fondos por 3.000 millones de dólares. Una serie de artículos del *Washington Post* describió sospechosas operaciones financieras, incluyendo ventas de tierras preferenciales y préstamos a sus directores, sus compañías, fondos estatales y regionales y contribuyentes, que generaron una seria inquietud. Según los artículos, la organización hizo inversiones que fracasaron dejando deudas millonarias. Ni esos problemas ni las cuestiones legales contra Nature Conservancy son mencionados en sus informes anuales, como tampoco se hacen constar allí los tratos comerciales con encargados, directores o miembros de sus familias. La información brindada sobre compensaciones ejecutivas fue considerada altamente inexacta¹⁰.

Las organizaciones no lucrativas representan un amplio abanico de intereses, que incluyen servicios sociales, salud, educación, arte y cultura, el medio ambiente y defensa de varios temas. Reflejando su creciente importancia, el congreso está prestando atención a su gestión al tiempo que considera la legislación para promover donaciones de caridad. Chuck Grassley, el principal de los senadores republicanos del comité de finanzas que supervisa las exenciones de impuestos, ha convocado a Nature Conservancy y a United Way para que informen sobre las sospechas de la prensa. Ha incorporado varias exigencias de información para las ONG que se benefician con el proyecto CARE, un proyecto caritativo bajo consideración del congreso¹¹.

Los donantes y aquellos que contratan con ONG están empezando a fijarse en temas de gestión y de control interno. Un reciente estudio analizó esas prácticas entre directorios y gerencias principales de más de 1.000 ONG que tenían tratos con la ciudad de Nueva York¹². De acuerdo con uno de sus autores, el experto en gestión corporativa Ira Millstein, los directorios tienen el deber “de llevar la contabilidad del uso de los fondos que les son confiados – ya sea que esos fondos deriven de contribuciones caritativas o de facilidades estatales en forma de reducción de impuestos, incentivos o subsidios directos. El directorio de una ONG no es responsable ante accionistas, sino ante un grupo más informal: el público, a través de cuya misión el Estado ha garantizado el status de ONG”.

Este estatuto permite a las ONG estar exentas de impuestos pero requiere transparencia. Debido a su status, las leyes norteamericanas exigen actualmente una difusión pública de la información sobre sus actividades y otros aspectos de su funcionamiento financiero. Hay una presión creciente a favor de más transparencia y mejor gestión.

Entre los resultados del estudio de New York está que los directorios de ONG deben estar más al tanto de sus responsabilidades “de control financiero y que deben comunicarse directamente con los auditores”. Destacaron que las transacciones políticamente interesadas son un problema importante de los directorios de las ONG y recomendaron políticas formales y escritas sobre conflictos de intereses y medidas de su aplicación.

Como fue señalado por Board Source, antes el National Center for Non-Profits Boards, “hubo una época en que el servicio en el comité directivo de una ONG era percibido principalmente como un trabajo honorario. Hoy se espera que los directorios de las ONG gobiernen”¹³.

Aunque hay evidencia de la necesidad de una mayor transparencia y, la presión externa está creciendo. Una comisión de la ONU, dirigida por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, ha recomendado la adopción de líneas de trabajo y otros mecanismos para promover la responsabilidad de las ONGs acreditadas ante la ONU¹⁴.

Sin embargo, algunas organizaciones están sacando ventajas del foco en la gestión para atacar a las ONG cuyos planteos políticos les resultan objetables. Señalando el “crecimiento sin precedentes en el poder e influencia de las organizaciones no gubernamentales”, en junio de 2003 el American Enterpri-

se Institute y la Federalist Society abrieron un website Para monitorearlas. El sitio *NGOWatch.org*. indica que “compilará datos concretos, sin prejuicios” pero los ímpetus subyacentes parecen tener como objeto las posiciones y tácticas de las ONG, incluidas aquellas que están “contra el libre mercado” y que son “internacionalistas”¹⁵.

Queda claro que las ONG deben enfrentar los temas contables si es que quieren mantener su credibilidad, pero cumplir con este imperativo puede tomar su tiempo. Según otro estudio reciente, “The 21st Century NGO”, algunos “ven llegar el tema, pero quieren posponer el día de reconocerlo. La reacción recordó a las respuestas de las corporaciones la exigencia de información plena aproximadamente una década atrás cuando comenzó a aparecer la agenda de la triple línea de fondo”¹⁶.

Para quienes quieren enfrentar estos temas, hay muchos que tienen consejos Para dar. La American Bar Association (la asociación de foros americanos) publicó recientemente una Non-Profit Governance Library (Biblioteca de gestión de ONGs). Consiste en tres publicaciones con consejos legales, listas de controles y políticas¹⁷. Hay también nuevos criterios de transparencia, como la Global Reporting Initiative y la Accountability’s AA1000 standard que pueden ayudar a las ONG a cumplir mejor con sus obligaciones.

Nancy Z. Boswell (TI USA), Phyllis Dininio
(Transnational Crime and Corruption Center, American University) y
Michael Johnston (Colgate University)

Lecturas recomendadas

Nancy Boswell y Peter Richardson, “Anti-Corruption: Unshackling Economic Development” (Anticorrupción: liberar al desarrollo económico), *Economic Perspectives* (marzo 2003), www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/boswell.htm.

Michael Lippe, “Corruption at the Local Government Level: The U.S. Experience” (Corrupción a nivel de los gobiernos locales: la experiencia estadounidense), marzo 2002, www.transparency-usa.org/documents/corruptionlocalgovernmentin_america.doc.

D. Renzulli, *Capitol Offenders: How Private Interests Govern Our States* (Delitos en el Capitolio: cómo gobiernan los intereses privados a nuestros estados), Washington D.C., Center for Public Integrity, 2002.

TI USA, “Anti-Bribery Toolkit: Guidance for Small and Medium Companies to Develop Compliance Programs” (Herramientas antisoborno: guía para que pequeñas y medianas empresas desarrollen programas de cumplimiento), mayo 2003, www.transparency-usa.org/toolkit.html.

TI USA, “Statement on Corporate Governance and Accounting Reforms” (De-

claración sobre gestión corporativa y reformas contables), Julio de 2002, www.transparency-usa.org/Corporate%30Governance%20Statement.htm.
TI USA, "Corporate Governance: Code of Conduct/Compliance Programs Leading Practices Survey" (Gestión corporativa: estudio sobre las principales prácticas en código de conducta/ programas de cumplimiento), febrero 2003, www.transparency-usa.org/documents/03020'397750_CorporateGovernanceSurvey-FINAL.pdf.

TI USA: www.transparency-usa.org.

Notas

- ¹ Charles Lewis, "The Enron Collapse: A Financial Scandal Rooted in Politics" (La caída de Enron: un escándalo financiero con raíces políticas), Center for Public Integrity, www.publici.org.
- ² *New York Times* (USA), 31 diciembre de 2002.
- ³ Véase "Statement of Government Accountability Project" (Declaración del proyecto de prestación de cuentas del gobierno), en www.whistleblower.org.
- ⁴ *Times* (USA), 22 de diciembre de 2002.
- ⁵ *Reuters* (Gran Bretaña), 9 de abril de 2003; *New York Times*, 10 de abril de 2003.
- ⁶ "NYSE Corporate Governance Proposal" (Propuesta de Gestión Corporativa de la NYSE), Archivo de la Comisión N° SR-NYSE-2002-33, Entrega N° 34-47672
- ⁷ "NASDAQ Corporate Governance Proposal" Propuesta de Gestión Corporativa de la NASDAQ, Archivo de la Comisión N° SE-NASD-2002-141, Entrega N° 34-47516.
- ⁸ *New York Times* (USA), 4 de junio de 2003.
- ⁹ Véase www.unitedway.org.
- ¹⁰ *Washington Post* (USA), 4 y 7 de mayo de 2003.
- ¹¹ "Grassley Seeks Details on United Way's Financial Management" (Grassley busca detalles del gerenciamiento financiero de United Way), comunicado de prensa, 20 de agosto de 2002, www.grassley.senate.gov/releases/2002/p02r8-20a.htm; "Senate Finance Committee passes Non-Profit Bill" (El comité financiero del senado aprueba el proyecto de ONG), OMB Watch, junio de 2002.
- ¹² Alan G. Hevesi e Ira Millstein, "Non-Profit Governance in New York City" (Gestión de ONGs en la ciudad de New York), www.comptroller.nyc.gov/bureaus/opm/Nonprofit%20Governance%20In%20New%20York%20City.pdf.
- ¹³ Charles F. Dambach, *Structures and Practices of Non-profit boards* (Estructuras y prácticas de los directorios de ONGs), Washington D.C., Board Source, 2003.
- ¹⁴ *One World* (USA), 12 de junio de 2003, www.oneworld.net.
- ¹⁵ Mucho de esto apareció en una conferencia organizada por el American Enterprise Institute y el Institute of Public Affairs of Australia, "Non-Governmental Organizations: The Growing Power of an Unelected Few" (ONGs: el creciente poder de unos pocos no elegidos), www.ngowatch.org.
- ¹⁶ Sustain Ability, *The 21st Century NGO: In the Market for Change* (La ONG del siglo XXI; en el Mercado para el cambio), Washington D.C., Sustain Ability, 2003.
- ¹⁷ Véase www.abanet.org.

Filipinas

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.5 (92° entre 133 Países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones:

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en mayo de 2002)

Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, el gobierno incorporó un programa de *trámites por Internet* a todos los departamentos en un intento por reducir la corrupción en las contrataciones públicas. De acuerdo al informe de julio de 2003 de la Oficina de Relaciones entre la Presidencia y el Legislativo, 57 por ciento de los organismos subdepartamentales, el 91 de las empresas bajo propiedad y control del gobierno y el 72 por ciento de las universidades y colegios estatales estaban vinculadas al programa luego de 12 meses de aplicación.
- En diciembre de 2002 se creó un sistema de evaluación de rendimiento en *gestión corporativa* para las empresas bajo propiedad o control del gobierno y sus subsidiarias.
- Se presentaron ante el senado en diciembre de 2002 tres proyectos sobre *financiamiento político*. Uno pretende fortalecer al sistema de partidos políticos por medio de la provisión de fondos. El segundo dispone la institucionalización de reformas en el financiamiento de las compañías. El tercero crea un fondo de campaña para cubrir gastos permitidos en las elecciones para presidente y vicepresidente. En el momento de escribir este texto, los tres proyectos siguen pendientes en el senado.
- En enero de 2003, el presidente firmó un proyecto de *reforma de las contrataciones gubernamentales*, que busca la modernización, estandarización y regulación de las contrataciones públicas. Implica medidas para incrementar la transparencia, la competitividad, la eficiencia, la responsabilidad y el monitoreo público tanto del proceso de licitación como de la implementación del otorgamiento de contratos. Las reglas de implementación y las regulaciones se formularon a partir de aportes de las ONG y fueron aprobadas en septiembre de 2003.
- Bajo presión del Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FATF) la legislatura aprobó en marzo de 2003 un Acta Contra el Lavado de Dinero que enmienda la legislación que databa de 2001. La nueva legislación disminuye los topes para informar transacciones a los reguladores de 4 millones de pesos (US\$ 75.000) a 500.000 pesos (US\$ 9.000); expande el abanico de actividades ilegales cubiertas; y otorga al banco

central de Filipinas facultades regulatorias para monitorear depósitos. Sin embargo, los legisladores dejaron vigente una disposición de la ley de 2001 que exige permiso judicial antes de que las autoridades puedan congelar cuentas sospechosas. La FATF advirtió que esa disposición podría afectar las actividades anti lavado en la medida en que pueden hacerse transferencias electrónicas antes de que se pueda obtener una orden judicial. Tanto que en junio de 2003, Filipinas seguía estando en la lista de la FATF de Países y Territorios No Cooperadores.

- En junio de 2003, se planteó un proyecto para crear un control de gobierno locales sobre la policía local: el Proyecto de Ampliación de Poderes de los Ejecutivos Locales sobre las Fuerzas Policiales Filipinas. De ser aprobado, hay riesgo de que el proyecto sirva simplemente para reforzar el poder coercitivo de las administraciones locales corruptas.
- Durante 2002-03, la Comisión Presidencial Contra la Corrupción (PAGC) adoptó un enfoque más proactivo y comenzó a promover medidas contra la corrupción gubernamental. Previamente, sólo había escuchado e investigado denuncias contra los erróneos nombramientos presidenciales (véase abajo).

La iniciativa “control del estilo de vida” de la PAGC

“Control del estilo de vida” es la reforma anticorrupción más reciente propuesta por la presidente Gloria Macapagal Arroyo. En octubre de 2002, ordenó controles de estilos de vida a todos los funcionarios del gobierno incluyendo a la policía y los militares. Los controles de estilo de vida brindan un medio por el cual puede detectarse la corrupción a través de las disparidades entre los ingresos percibidos y el estilo de vida comprobable. Deben basarse en cuatro “áreas de prueba”: conducta, como los hábitos durante el ocio; valor de los bienes o dinero disponible; control de parentesco, observando a parientes que hayan obtenido empleo por las influencias del funcionario; y conflictos de intereses. La Comisión Presidencial contra la corrupción (PAGC) es iniciativa del organismo primario, con la oficina del defensor del pueblo como instancia de aplicación. Los titulares de los organismos gubernamentales notorios por sus altos niveles de corrupción, como la Policía Nacional de Filipinas, el Departamento de Obras Públicas y Autopistas, y la Oficina de Ingresos Internacionales (BIR), anunciaron inmediatamente que formarían parte de la iniciativa.

En marzo de 2003, una Coalición de Control del Estilo de Vida, que reunía organismos del gobierno y de la sociedad civil, firmó un memorando de entendimiento (MoU). La coalición incluye seis organismos del Consejo Coordinador de la Organización Interdepartamental Contra la Corrupción: la PAGC, el defensor del pueblo, el departamento de justicia, la Oficina Nacional de Investigaciones, la Comisión de Auditoría y la Comisión del Empleo Público. También participan la Comisión de la Juventud Nacional, así como varias ONG anticorrupción y la Conferencia de Obispos Católicos de Filipi-

nas. La MoU formó cuerpos especiales para rastrear información sobre los estilos de vida de los funcionarios que es reunida y ordenada por grupos de la sociedad civil. Los organismos de aplicación de la ley revisan luego la información e inician investigaciones si es pertinente. La PACG ha extendido sus seminarios y encuentros de trabajo y capacitación sobre control del estilo de vida entre su personal y grupos de la sociedad civil.

Hasta ahora, sólo han quedado expuestos funcionarios de bajo perfil y de la línea media de la administración. La iniciativa se ha revelado altamente inefectiva contra funcionarios de alto nivel. Esto se debe en parte a que es más fácil detectar las ganancias ilegales de los funcionarios de bajo rango dado el tipo de gastos en que incurre localmente este grupo. Sin embargo, la PAGC enfrenta también problemas de jurisdicción y recursos. Su investigación más importante hasta ahora, que concierne al personal del BIR, fue bloqueada por la suprema corte que sostiene que el caso está fuera de la jurisdicción de la PAGC; sólo una minoría de casos han quedado bajo responsabilidad de la PAGC hasta ahora. Además, la mayoría de los casos se deben a denuncias anónimas con acusaciones no verificables, y un grupo pequeño de investigadores debe ocuparse de una enorme cantidad de casos.

También han surgido problemas con los métodos usados y su posible impacto. Primero, hay un riesgo de que los controles de estilo de vida terminen en una caza de brujas por parte de los directivos de departamentos contra su personal, posiblemente como represalia o para desprenderse de quienes investigan su propio terreno, o si no por personal de bajo rango como armas contra sus superiores. Las acusaciones pueden motivarse en rivalidades, con el riesgo de acoso. Segundo, los controles de estilo de vida entran en conflicto con la confidencialidad y la privacidad, y pueden surgir problemas de derechos civiles de los “procedimientos de entrampado” propuestos recientemente por el la Oficina Especial de Fiscalía del defensor del pueblo. Tercero, pese a que los controles de estilo de vida podrían resultar ciertamente útiles para delitos de poca monta, pueden intensificar la fuga de capitales y el lavado de dinero, haciendo más difícil el desenmascaramiento de los funcionarios de alto rango. Ahora el futuro de la estrategia anticorrupción que comenzó con un enorme potencial parece incierto, ya que ha generado preocupaciones éticas y enfrenta dificultades de implementación.

PIATCo genera cuestionamientos acerca de las reformas anticorrupción en el sector público

La controversia del PIATCo, que se convirtió en un fuerte tema mediático tras aparecer en los diarios en agosto de 2002, destacó tanto las debilidades como las fortalezas del giro anticorrupción del gobierno. Por una parte, enfatizaba la incoherencia en la política anticorrupción y, por la otra, aparecía como ejemplo de la voluntad política de la administración Arroyo por liberar al Estado y a su pueblo de los “contratos onerosos” y los “intereses privados”.

En 1996, bajo el proyecto de la Transferencia de la Construcción y la Operación (BOT), PIATCo (Philippine International Air Terminal Company) obtuvo un contrato para construir la Terminal 3 en el Aeropuerto Internacional Ninoy Aquino (NAIA). Tres meses antes de que se empezara la nueva terminal proyectada, apareció una disputa entre los socios alemanes y filipinos de PIATCo. Además, ambos grupos debían lidiar con los crecientes costos. Con la persistencia de esta disputa, Gloria Clímaco, Asesora Presidencial Para Proyectos Estratégicos, anunció la expropiación de la Terminal 3 del NAIA en una tercera investigación del congreso. Este súbito anuncio de una expropiación de una firma del sector privado sacudió a los miembros del congreso y a la comunidad empresarial.

El anuncio de la expropiación también impactó en la estrategia anticorrupción del gobierno. Primero, puso en juego a ciertas líneas políticas directrices. En reacción a la excesiva intervención estatal y a las regulaciones bajo la ley marcial, las administraciones pos Marcos habían hecho de las privatizaciones la piedra de toque de la reforma económica con la esperanza de que el sector privado podría reducir la corrupción e incrementar la rentabilidad. Aunque la expropiación por parte del gobierno no requería de apoyo presupuestario, iba en cambio contra el principio de privatización. Además, los diarios hablaron de sospechas de que Clímaco tenía un potencial conflicto de intereses, pese a que el gobierno lo negó.

El caso PIATCo reveló también las debilidades y fortalezas del rol de la legislatura. Por un lado, subrayó el éxito de la legislatura en develar irregularidades de contratos específicos y, por la otra, su dificultad como fuerza cohesionada para combatir la corrupción. Luego de la controversia, se comenzaron una serie de investigaciones para analizar el contrato. Las investigaciones del Comité Cinta Azul del Senado produjeron una serie de revelaciones, comenzando con el descubrimiento de dudosos individuos que recibían pagos excesivos en relación a sus cargos, la pretendida monopolización de todas las operaciones de la terminal 3, el inflado de los costos del contrato que superaban los 156 millones de dólares hacia septiembre de 2002, y desviaciones importantes del contrato original y de sus exigencias. Desgraciadamente, esos descubrimientos fueron neutralizados por otros comités de la legislatura que habían presentado revelaciones contradictorias e inconclusas.

Hacia finales de noviembre de 2002, la presidente Arroyo exhibió finalmente una fuerte voluntad política al declarar nulos y sin efecto los cinco contratos del gobierno con PIATCo, un pronunciamiento que luego recibiría la aprobación de la suprema corte. Más aún, instruyó a dos organismos anticorrupción –el Departamento de Justicia y la PAGC– para que investigaran los contratos y procesaran a quienes fueran hallados culpables.

La administración ha afirmado su compromiso de combatir la corrupción, pero, si la política anticorrupción pretende ser coherente, la acción de gobierno debe contar con directivas políticas y el ejecutivo no debe vincularse de ningún modo con lobbies empresarios. Más aún, la legislatura debe mejorar

su posición para presentar una política de investigaciones coherente, que a su vez aumentará su credibilidad como mecanismo de control y equilibrio.

La necesidad de un proyecto para denunciantes

Las leyes de protección a los denunciantes y los proyectos para estimular las revelaciones sobre mal desempeño de los funcionarios escasean en Filipinas. No hay un programa claro que proteja a quienes revelan el mal desempeño de los funcionarios ni a aquellos que puedan ser acusados erróneamente. Tanto que sólo el Acta de Protección, Seguridad y Beneficios de Testigos se acerca algo a proteger a los denunciantes o testimoniantes. Sin embargo, la ley se ocupa de casos criminales, y sigue faltando una legislación para los casos civiles o administrativos. Además, el programa de protección de testigos establecido por el acta carece de recursos, coordinación y seguridad.

Se han hecho recientemente una cantidad de propuestas en el senado que podrían mejorar la protección de los denunciantes: un proyecto de 2001 pendiente en el Comité de Justicia y Derechos Humanos que prohíbe la discriminación contra los denunciantes en la industria de la construcción; un proyecto de febrero de 2002 que prohíbe exhibir en los medios a quienes son arrestados antes de que se comience un proceso en su contra; y otro de agosto de 2002 que prohíbe que las personas acusadas sean mostradas de un modo degradante y humillante. Sin embargo, hasta ahora no habido resultados concretos.

En mayo de 2002, la Comisión del Empleo Público –el organismo principal en la profesionalización de los empleados estatales y en la promoción de la responsabilidad pública– estableció un programa de protección a denunciantes dentro de un apartado del Código para empleados públicos. Sin embargo, poco tiempo después, el programa se mostró inefectivo cuando los denunciantes revelaron dos escándalos de corrupción que fueron ampliamente cubiertos por los medios.

Los informes mostraban que el denunciante de una operación de desvío de impuestos, por el cual un grupo de funcionarios del Land Bank y de la Oficina de Ingresos Internos quedaron sospechados de haber desviado 203 millones de pesos (US\$ 3, 8 millones) de pagos de impuestos a una cuenta ficticia, había sido una cajera de banco llamada Acsa Ramírez. Ramírez había informado sospechosos pagos por encima de los topes legales a sus superiores, quienes a su vez lo reportaron a la Oficina Nacional de Investigaciones (NBI). Durante la entrevista de Ramírez con la NBI, fue colocada en frente a los medios junto a sus acusados. Deprimida por haber sido presentada como una criminal, se rehusó a posteriores encuentros con la NBI Para hacer más revelaciones. En agosto de 2002, Ramírez fue reunida con el grupo de malversadores y acusada de 11 cargos de violación de la Ley Contra el Lavado de Dinero, enfrentando una posible condena de 44 años de cárcel.

El otro denunciante fue Sulficio Tagud Jr., un miembro del directorio de la Autoridad de los Bienes Públicos (PEA) recientemente nombrado por el go-

bierno. Tagud denunció a sus colegas del directorio, a gerentes de la PEA y a auditores de la Comisión de Auditoría, de quienes sospechaba que habían condescendido a ajustes de precios “ilegales” y “aumentos de precios no autorizados” por un total de 600 millones de pesos (US\$ 11 millones) Para la construcción de una autopista de ocho carriles y cinco kilómetros de largo en el área de la bahía de Manila. Irónicamente, el nuevo camino –el boulevard Presidente Diosdado Macapagal– fue nombrado así en homenaje al padre de la presidente, quien la había ofrecido como “un regalo para el pueblo”. Tagud, apoyado por 15 sociedades del servicio civil, se presentó directamente a los medios con sus sospechas, afirmando que había recibido amenazas de muerte. El caso estalló en un juicio mediático, con el resultado de que la presidente removió a todos los funcionarios involucrados.

En noviembre de 2002, sólo dos días después de recibir un voluminoso informe del PEA, la PAGC llegó al veredicto de que existía *prima facie* evidencia de corrupción. Apoyándose en el veredicto de la PAGC, la presidente removió a todo el directorio del PEA, eliminando “perpetuamente” a sus miembros, incluyendo al denunciante Talud, impidiéndoles ocupar cargos públicos y finalmente ordenó su disolución. Sin embargo, al momento de escribir este texto, los diarios informan que los funcionarios han desafiado la orden presidencial y continúan en sus cargos. La descalificación de Tagud Para futuros cargos lo llevó a comentar que su caso sería una “advertencia para aquellos que decidan revelar la corrupción en el gobierno: que se callen o sufran las consecuencias”¹.

Los dos casos muestran la importancia de adoptar legislación y crear programas de protección a denunciantes. Se necesitan varias medidas: proteger a los denunciantes de represalias o de responsabilidad criminal cuando hacen revelaciones de interés público; asegurar que una revelación de interés público se haga ante una entidad estatal y no en los medios; proveer para que la inadecuada publicación de revelaciones sin sustento no dañe la reputación de quienes son acusados; asegurar que se obtengan informes adecuados de las revelaciones; y prevenir revelaciones que afecten la independencia de la justicia y de otros organismos de investigación. Si no se incorporan estas medidas, el juicio mediático seguirá vigente en Filipinas, y víctimas inocentes seguirán siendo salpicadas con falsas acusaciones mientras que los verdaderos culpables están a buen resguardo.

Gabriella Quimson (School of Political Science
and International Studies, University of Queensland, Australia)

Lecturas recomendadas

Armando Doronilla, *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story* (La caída de Joseph Estrada: la historia secreta), Manila, Inquirer Books and Anvil Publishing, 2001.

Sheila Coronel y Lorna Kalaw-Tirol, eds., *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide* (Investigar la corrupción: una guía de autoayuda), Quezon City, Philippine Centre for Investigative Journalism, 2002, www.pcij.org.

David Kang, "Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines" (Capitalismo amigo: corrupción y desarrollo en Corea del Sur y Filipinas), *Journal of Public Policy*, vol. 22, N° 3, 2002.

TI Filipinas: ti.ph.tripod.com.

Nota

¹ *Philippine Daily Inquirer* (Filipinas), 19 de diciembre de 2002.

Francia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 6.9 (23° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: 5.5 (12° entre 21 países)

Convenciones:

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (firmado en noviembre de 1999; aún no ratificado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en septiembre de 1999; aún no ratificado)
- Convención de la UE de Combate contra la Corrupción (ratificada en agosto de 2000)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en julio 2000)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada octubre 2002)

Cambios legales e institucionales

- Una ley aprobada en septiembre de 2002 introdujo una cantidad de cambios en el *proceso de la justicia criminal* y su organización. Al especificar límites a cierto tipo de delitos, y permitiendo presentaciones ante la corte y los testimonios anónimos en casos que implican delitos menores, las nuevas disposiciones ayudan a reducir las oportunidades de corrupción (véase abajo).
- En marzo de 2003, la legislatura modificó la constitución para incluir una disposición de 2002 relacionada con las *órdenes de arresto y extradición* con los países miembros de la UE. En efecto, la garantía de arresto

permite la extradición sin aplicar el principio de doble exposición, de acuerdo al cual los crímenes presuntos deben ser delitos en el país miembro que firma la garantía, igual que en el que la ejecuta. La reglamentación identifica a la corrupción como un delito.

- La muy demorada *ley de seguridad financiera* entró en vigencia en agosto de 2003. Está destinada a reforzar las facultades de control de sistema regulatorio por medio de la creación de una única autoridad para los mercados financieros. Los auditores asumirán una creciente responsabilidad y se les estará prohibido prestar servicios de auditoría y asesoramiento al mismo cliente, al menos que ambos servicios sean parte del proceso de auditoría. La ley especifica con mayor claridad qué tipos de conflictos de intereses impiden que los auditores trabajen en la contabilidad. Un organismo independiente vinculado con el ministerio de justicia –el consejo superior de la oficina de auditoría– será el responsable de regular a los auditores. La ley también convoca a hacer pública la remuneración de los auditores; a una reunión anual para recibir información sobre el trabajo del directorio y sobre temas de control interno; y a que todas las organizaciones hagan una oferta pública de acciones para difundir todas las transacciones realizadas por sus gerencias, o por los asociados con estos últimos.
- En el momento de escribir este texto, el parlamento estaba revisando un proyecto que podría afectar al *sistema judicial* y que incluye recientes planteos sobre criminalidad y que puede cambiar completamente los procedimientos del derecho penal francés. El proyecto incorpora el concepto de alegar culpabilidad y contiene reglas que conciernen a la cooperación legal internacional que mejoran la efectividad de las acciones anticorrupción. En particular, busca enmendar el código penal para reflejar la Convención de Asistencia Mutua en Temas Criminales entre los Estados miembros de Unión Europea de mayo de 2000, así como la disposición de 2002 de crear Eurojust, el organismo europeo dedicado a combatir los grandes delitos entre fronteras o transnacionales¹.

El mal uso de la propiedad empresarial

Los jueces que investigan casos de corrupción suelen ocuparse de delitos por mal uso de la propiedad empresarial. Es probable que ahora cambie el estatuto de las limitaciones y los tipos de sanciones para este delito.

Hasta muy recientemente, el estatuto de las limitaciones en casos de mal uso de la propiedad empresarial comenzaba no desde la fecha del delito sino desde su descubrimiento; por lo contrario, el estatuto de limitaciones para los delitos de corrupción se aplica desde la fecha de cometidos, pero cubre sólo tres años. En consecuencia, los jueces que investigan han tendido a procesar por mal uso de la propiedad antes que por corrupción, que suele ser más difícil de probar. Sin embargo, en junio de 2001 la corte de casación decidió que la

fecha de comienzo del estatuto de limitaciones debe coincidir con la fecha en que la empresa realiza sus declaraciones financieras anuales, al menos que no haya declaraciones².

Pero la definición de no declaración está realmente en el núcleo de este debate. Las opiniones pueden estar divididas, por ejemplo, en un proceso que involucra la aparición de un empleado ficticio listado en un informe anual: ¿sería este un caso de no declaración? En su informe anual del 25 de abril de 2003, la corte de casación pidió a la legislatura que arbitrara en el debate. Hasta ahora el parlamento, temiendo una discusión entre grupos políticos, se ha rehusado a quedar involucrado en iniciativas legislativas referidas a esta cuestión.

En un tema conexo, la sanción por el mal uso de la propiedad empresarial debe ahora resultar afectada por la ley de 2002 que modifica el sistema judicial (véase abajo). Por ejemplo, los nuevos procedimientos permiten que un fiscal público dé fin a una investigación criminal y proponga una multa o una orden de restricción a alguien que se declara culpable y acepta la oferta. Todos los delitos punibles con cinco años de prisión –incluyendo el mal uso de la propiedad empresarial– están sujetos a los nuevos procedimientos.

El alicaído rol de los jueces de investigación

La ley de 2002 que modifica el sistema judicial encontró una fuerte oposición entre los magistrados de investigación, cuya autoridad promete reducir. Por el contrario, los políticos no han comentado abiertamente la legislación, pese a que apoyan ampliamente una reducción en el poder de los jueces, basándose en tres aspectos de la autoridad judicial.

Primero, hasta la fecha el proceso penal francés se ha basado en un sistema de averiguaciones que favorece el rol muy activo del juez de investigación. El fiscal público presenta al juez de investigación complejos casos criminales, y éste es responsable de realizar imparcialmente la averiguación para establecer los hechos. Napoleón consideraba que el juez de investigación era el hombre más poderoso de Francia por su derecho en aquel momento a volver a poner al acusado bajo custodia; desde entonces, el rol fue asignado a otro juez especial, tras una ley aprobada en junio de 2000.

Segundo, políticos de toda extracción han cuestionado con frecuencia el rol jugado por los jueces de investigación en casos muy sensibles, en particular porque varios juicios quedaron anulados tras el descubrimiento de errores procesales³. Para la consiguiente decepción de muchos, casos importantes habían terminado en absolución, en especial los que involucraron al ex ministro de relaciones exteriores de François Mitterrand, Roland Dumas, al ex ministro de economía y finanzas, Dominique Strauss-Kahn y al ex secretario general del Partido Comunista francés, Robert Hue.

Tercero, incluso el procurador general de la Corte de Apelaciones de París ha hablado a favor de la abolición de los jueces de investigación para proteger mejor los derechos de los acusados.

No es sorprendente que la nueva ley confiera poderes adicionales al procurador público a costa del juez de investigación. El procurador general –responsable ante el ministro de justicia– puede ahora disponer de medios coercitivos, como rastreos y escuchas telefónicas, hasta entonces algo posible sólo si el caso había sido remitido a un juez de investigación. El procurador general puede también determinar qué casos están vinculados con el crimen organizado y hacer un pacto con un acusado que ha admitido haber cometido un delito. Reforzar el papel del juez como árbitro representa un importante paso hacia un procedimiento de acusación, mientras que dar más poderes al fiscal público equivale a dejar de lado al juez de investigación. En su reciente libro, Eva Joly señala que si esta reforma se hubiera aplicado al caso Elf, se hubiera evitado el escándalo pues se hubiera llegado a un acuerdo antes del comienzo del proceso⁴.

La reforma de los contratos públicos propuesta: ¿demasiado liberal?

Un síntoma de la tendencia actual en Francia a reducir los procesos, la controvertida reforma de los contratos públicos ha estado sujeta a intensos debates. Las críticas de la oposición afirman que esta regulación crea nuevas oportunidades para la corrupción, y los grupos profesionales están preocupados pues consideran que procedimientos más estrictos y salvaguardas son garantías de transparencia y mayor responsabilidad. El gobierno respondió a esas reacciones incorporando alteraciones a la regulación, con un especial énfasis en los límites a los gastos.

Esta regla, que como muy pronto podría ser aprobada a finales de 2003, propone una importante reorganización del sistema de contrataciones públicas francesa. A través de la creación de asociaciones entre los sectores público y privado, el gobierno otorgaría a los empresarios la responsabilidad por el diseño, construcción y operación de prestaciones públicas como los hospitales. La remoción de todo control y gerenciamiento estatal de los fondos y desempeño de esas prestaciones fue condenada hace diez años por las cortes de finanzas públicas y el proceso fue abandonado por su vulnerabilidad a los abusos financieros. Las preocupaciones son alimentadas por temas como el hecho de que se estima que los partidos políticos han recibido alrededor de 100 millones de dólares de fondos de para contratos públicos entre 1989 y 1995, un dinero que se suponía debía usarse para la renovación de las escuelas superiores de la región de la Ile de France.

El texto original permitiría a un funcionario electo local firmar un contrato de obras públicas por 6,2 millones de euros (US\$ 7,1 millones) con la empresa de su elección sin necesidad de someter las ofertas a una comisión de control o discutir el contrato con un consejo. Al ser preguntado sobre las oportunidades de corrupción que podrían generar esas reformas, el ministro de economía y finanzas respondió que la corrupción no se eliminaría por medio de procedimientos restrictivos dado que era una “una cuestión de la condición del alma”⁵.

Las críticas iniciales al primer borrador de la reforma apuraron al gobierno a introducir importantes cambios en el texto, y en julio de 2002, a crear una comisión multipartidaria de diputados para reevaluar los procedimientos más restrictivos de las disposiciones.

El ministerio de economía y finanzas anunció entonces que el nuevo umbral competitivo sería de 240.000 euros (U\$S 275.000) para todas las ofertas públicas. Para los contratos de construcción entre 240.000 euros y 6,2 millones de euros (U\$S 7,1 millones) el Estado y las comunidades locales podrán elegir una de entre tres fórmulas: el tradicional proceso de licitación, recomendado cuando la competencia entre compañías es fuerte; un proceso de negociación público, que permite a las comunidades plantear cuestiones y pedir mejoras en las ofertas; y el diálogo competitivo en el cual el contratador define necesidades a las compañías. Para contratos que involucran más de 6,2 millones de euros (U\$S 7,1 millones), sólo se autorizará el método tradicional de licitaciones. Además, los contratadores públicos deben difundir regularmente una lista de todas las transacciones y vendedores importantes. El ministerio de finanzas ha decidido continuar monitoreando las transacciones con un ojo puesto en la aplicación de las regulaciones.

La reforma fue planteada en un clima que favorece claramente a la descentralización, con el gobierno central buscando devolver un poder creciente a las autoridades regionales, departamentales y municipales. En particular la autorización para la construcción de caminos está pronta a ser derivada completamente a las autoridades locales, mientras que el entrenamiento profesional y laboral, y los proyectos de infraestructura no regionales serán responsabilidades regionales.

Yves-Marie Doublet (École Nationale d'Administration, Francia)

Lecturas recomendadas

Thierry Beaugé, "Vers une nouvelle réforme du code des marchés publics" (Hacia una reforma de los códigos de contratos públicos), TI Francia, newsletter N° 17, abril 2003.

Yves-Marie Doublet, "Quel financement futur pour les partis politiques européens?" (Preguntas sobre el financiamiento futuro de los partidos políticos europeos), TI Francia, Newsletter N° 17, abril 2003.

"À propos de la réforme en cours du code des marchés publics, il est possible de concilier simplification et transparence" (El actual proceso de reformas a los contratos públicos puede reconciliar simplificación y transparencia), TI Francia, Newsletter N° 18, julio 2003.

"La délinquance financière devant les tribunaux français" (La delincuencia financiera ante los tribunales franceses), TI Francia, Newsletter N° 15, octubre 2002.

Service central de prévention de la corruption (Servicio central de preven-

ción de la corrupción), *Informe 2001*, Editions des journaux officiels, N° 4433 (en francés).

“En finir avec la criminalité économique et financière” (Poner fin la delincuencia económica y financiera), *Syndicat de la magistrature y ATTC, Editions mille et une nuits*, N° 46, noviembre de 2002.

Notas

¹ Para más sobre la Convención de Asistencia Mutua en Asuntos Criminales entre los Estados miembros de la Unión Europea, véase europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133108.htm y www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcSBHN548FE.

² La corte de casación es la corte suprema de la magistratura, la corte final de apelaciones contra los fallos de las cortes inferiores.

³ En Francia, jueces y fiscales forman parte del mismo cuerpo único de magistrados. Puede haber magistrados “sentados” o “de pie”. Los magistrados “sentados” son similares a los jueces de estrado de Estados Unidos; pueden establecer ordenanzas, juicios y arrestos. Los magistrados “de pie” son fiscales públicos que trabajan para el gobierno en la jurisdicción penal.

El principio de seguridad de cargo se aplica a los jueces pero no a los fiscales, quedando estos últimos bajo la dirección y supervisión de sus superiores jerárquicos y de la autoridad del ministerio de justicia. El procedimiento penal francés implica una acusación discrecional por parte de la oficina del fiscal general y hasta ahora ha garantizado a los jueces un mayor papel que las partes en la conducción de los procesos.

⁴ Eva Joly, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre?* (¿Es este mundo en el que queremos vivir?), París, Les Arènes, 2003.

⁵ *La Tribune* (Francia), 30 de abril de 2003.

Grecia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 4.3 (50° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (ratificado en febrero de 2002)

Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en enero de 1999; aún no ratificado)

Convención de la UE de Combate contra la Corrupción (ratificada en abril de 2001)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en febrero 1999)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- En noviembre de 2002, el gobierno creó el cargo de *Inspector General de*

la Administración Pública (GIPA), con el propósito de mejorar el desempeño de los organismos de monitoreo y exponer la corrupción. El GIPA puede ordenar inspecciones en los departamentos gubernamentales, empresas públicas o funcionarios públicos, y analizar los ingresos privados de cualquier empleado estatal ocupado de cualquier tarea de monitoreo. Publicará un informe anual que liste los ejemplos más importantes de corrupción, malversación o ausencia de transparencia en la administración pública.

Aunque el cargo pueda tener un impacto positivo contra la corrupción, los críticos lo han descartado por ser el último ejemplo de la tendencia de responder a un problema creando simplemente nuevas instituciones en lugar de analizar porqué las existentes no funcionan adecuadamente. El GIPA se superpone con varios organismos, incluyendo el escuadrón de fraude económico y los inspectores del Cuerpo de Controladores de la Administración Pública, creado en 1997.

- En enero de 2002, un nuevo proyecto extendió las responsabilidades del *defensor del pueblo* para incluir las investigaciones sobre sospechas de corrupción en los departamentos de servicios públicos así como para ocuparse de los derechos humanos y de la niñez. El actual defensor del pueblo está asistido por cinco diputados y varios investigadores.
- En febrero de 2003, el parlamento reformó la ley de *inmunidad* para miembros del gobierno. Según las leyes reformadas, los miembros del gobierno no deben ser procesados, arrestados o encarcelados sin la aprobación del parlamento. También se requiere consenso parlamentario antes de que pueda comenzarse o cerrarse una investigación sobre la conducta del gobierno. Los diputados electos gozan de impunidad por el artículo 62 de la constitución y el parlamento tiende a proteger a sus miembros contra los procesamientos.

Las construcciones para los Juegos Olímpicos multiplican las oportunidades de corrupción

Grecia ha estado poniendo en marcha un acelerado programa de desarrollo económico en los últimos años, en función de la aprobación del tercer paquete de fondos de la UE y su preparación de los Juegos Olímpicos en 2004, lo que ha incrementado la necesidad de obras públicas. Los dos programas han multiplicado las oportunidades de recibir sobornos y generado preocupaciones sobre la capacidad de las autoridades para monitorear esas amplias contrataciones en función del máximo de transparencia y una realización óptima.

Los fondos para el desarrollo de la UE para 2000-06 llegan a alrededor de 50.000 millones de euros (U\$S 7.000 millones), muchos de los cuales serán usados en mejorar la competitividad de la economía modernizando la infraestructura¹. El costo de preparación de los Juegos Olímpicos supera los 4,4 mil millones de euros (U\$S 5.000 millones)².

Tres ministerios supervisan el otorgamiento de los contratos: el ministerio de finanzas (provisión de servicios); el ministerio de medio ambiente, planeamiento y gestión pública (construcción y bienes raíces); y el ministerio de desarrollo (insumos del Estado). La corte de auditoría juega un importante papel de monitoreo. Ejerce un control previo cuando el valor del contrato excede el millón y medio de euros (U\$S 1,7 millones) en el caso de insumos y servicios, o el doble de ese importe en el caso de proyectos de construcción, y puede realizar una revisión a posteriori del procedimiento de selección si éste es impugnado. El Comité Olímpico griego, en colaboración con el gobierno, también supervisa los proyectos de infraestructura asociados con los juegos.

Para incrementar la transparencia, el parlamento ratificó un proyecto de junio de 2002 que impide que las empresas de medios participen en contratos de obras públicas a causa de su influencia sobre la opinión pública y los políticos. Se temió que obtuvieran un tratamiento preferencial como candidatos a realizar obras públicas, o que puedan involucrarse en tráfico de influencias.

Se propuso en octubre de 2002 una legislación más estricta sobre el monitoreo de las contrataciones públicas, pero no fue aprobada. Los puntos principales incluían: la creación de un comité independiente para supervisar el proceso de selección para el otorgamiento de contratos, garantías para asegurar que el costo y la calidad de las obras públicas se midan objetivamente, y sanciones más estrictas para los funcionarios corruptos y las empresas que distorsionen los procedimientos. Tanto GRECO como TI-Grecia, entre otras organizaciones, han propuesto medidas todavía más detalladas para combatir la corrupción.

La necesidad de mecanismos más efectivos resulta subrayada por los indicios de sobornos, corrupción y favoritismo en el otorgamiento de contratos públicos. Un examen de una Corte de Auditoría de los contratos preliminares de 2000 descubrió que 43 entre 182 eran ilegales, y 34 de entre 164 al año siguiente³. Una encuesta de opinión realizada en febrero de 2001 reveló que el 72 por ciento de los consultados creía que los organismos de la administración pública eran responsables de la mayor parte de la corrupción en Grecia y que debían ser sustancialmente reformados, mientras que el 86 por ciento se mostró insatisfecho por el modo en que se manejaban⁴. Las inundaciones dañaron seriamente muchas obras públicas durante el verano y el otoño de 2002, generando cuestionamientos sobre la calidad y la efectividad de las autoridades de monitoreo. Alrededor de 2.140 casos de corrupción, cuya mayoría involucraba a funcionarios públicos, están actualmente bajo la investigación de las autoridades⁵.

Financiamiento de los partidos políticos durante las elecciones

Muchos candidatos y partidos fueron criticados durante la elección de 2000 por la falta de transparencia respecto de los donantes y el verdadero monto de fondos recibidos. Impulsado a actuar por esta insatisfacción, el parlamento ratificó en junio de 2002 una nueva ley sobre financiamiento político que

dispone sanciones más estrictas para los candidatos que no cumplan las reglas de financiamiento de campaña durante las elecciones.

La nueva ley fija el nivel del financiamiento público a los partidos en el 0,022 por ciento del presupuesto nacional. Su distribución proporcional depende del número de miembros de un partido en el parlamento y de los votos que recibió. El monto total gastado por un partido en una temporada electoral no debe superar el 20 por ciento de los fondos públicos previos. La nueva ley establece también regulaciones a las contribuciones privadas. Se permite a los nativos griegos un máximo de contribución anual de 15.000 euros (US\$ 17.000) a un Partido y 3.000 euros a un candidato. Los extranjeros y los propietarios griegos de empresas de medios no pueden hacer donaciones a los partidos políticos.

La nueva ley es también más precisa respecto de cómo deben informar los partidos sus ingresos. Se exigen informes anuales que den cuenta de gastos, ingresos y los nombres de los donantes. El monitoreo es responsabilidad de un comité compuesto de miembros del parlamento y jueces. Quienes violen las nuevas leyes enfrentarán multas o, en casos serios, la destitución. El ministerio de asuntos internos, administración pública y descentralización debe crear un comité electoral especial previo a los comicios con responsabilidad de implementar efectivamente la ley.

Sin embargo, la preocupación no pasa por los detalles de la nueva ley, sino por si los partidos políticos realmente la cumplen. Tras las elecciones de 2000, TI informó varios casos en que los candidatos no habían respetado las reglas existentes sobre estrategias promocionales, pero nada se hizo para sancionar a los infractores⁶. Más que aprobar nuevas legislaciones, la prioridad debería ser asegurar el cumplimiento de las existentes.

Vassilios Ntouvelis (Transparency International Grecia/
Universidad de Economía y Negocios de Diethnis y Atenas)

Lecturas recomendadas

Centro Para el desarrollo de ideas para Grecia en el siglo XXI, “Corrupción: Políticas destinadas a contener la corrupción en el sector público”, 1998, www.E21.gr (en griego).

Council of Europe’s Group of States against Corruption (GRECO), “Evaluation Report on Greece” (Informe de evaluación sobre Grecia), mayo de 2002, [www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2001\)15E-Greece.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)15E-Greece.pdf).

European Anti-Fraud Office, “European Commission Fight Against Fraud Reports” (La Comisión Europea de Lucha contra los informes de fraude), 2000, 2001 y 2002, europa.eu.int/comm./anti_fraud/reports/commission/2002/en.pdf.

Transparencia Grecia: www.transparency.gr.

Notas

- ¹ Ministerio de desarrollo, www.ypan.gr.
- ² TI Grecia
- ³ "GRECO: Evaluation Report on Greece" (Informe de evaluación sobre Grecia).
- ⁴ Encuesta de opinión sobre transparencia realizada por TI Grecia en colaboración con Prognosis S.A.. Se trató de una muestra de 920 personas de la región de Atenas y el Pireo, entre 16 y 69 años en febrero de 2001.
- ⁵ www.in.gr. 13 de febrero de 2003.
- ⁶ A pesar de que nada quedó probado, TI Grecia envió un informe al comité responsable del monitoreo de la elección, detallando varios casos de candidatos que no habían cumplido con las regulaciones referidas a los gastos en publicidad. Pero para entregar el informe al comité hubo que enfrentar resistencias y dificultades burocráticas. No se sabe si el informe llegó efectivamente al comité.

Guatemala

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.4 (100° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

Convención interamericana de la OEA contra la corrupción (ratificada en julio de 2001)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- En octubre de 2002, se disolvió el Departamento de Operaciones Antinarcóticos (DOAN) y se lo reemplazó con el *Servicio de Análisis e Información Antinarcótica* (SAIA). El SAIA tiene la responsabilidad de investigar el lavado de dinero. El DOAN había quedado envuelto en una serie de escándalos –320 de sus integrantes fueron arrestados por corrupción en 2002– y el nivel de decomiso de drogas cayó por debajo del promedio. El US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (la Oficina Internacional de EE.UU. de Narcóticos y asuntos de aplicación de la ley) entrenó a 400 nuevos agentes del SAIA entre 2002 y 2003.
- El congreso aprobó en diciembre de 2002 una Ley en materia de Antejui-cio, que entró en vigencia en febrero de 2003. Extiende a un número mayor de funcionarios el derecho a que sus casos sean escuchados en el congreso antes de llegar a la corte¹. También otorga tiempo ilimitado a las comisiones parlamentarias para que decidan si levantan o no la *inmunidad* del acusado, excepto en el caso de jueces o magistrados, cuando la decisión debe tomarse dentro de los dos meses.
- Fue aprobada en el congreso en diciembre de 2002 una *Ley de Probidad y*

Responsabilidades que entró en vigencia en febrero de 2003. Contiene reglas y procesos para abrir procesos administrativos contra funcionarios públicos y especifica la imposición de sanciones monetarias si se los encuentra culpables. Sin embargo, las sanciones son leves y los procedimientos muy complicados. También es problemático el hecho de que el texto se refiere al delito de “enriquecimiento ilícito”, que no está definido en esta ley ni en ninguna otra.

- En diciembre de 2002, el presidente Alfonso Portillo creó la *Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción* para coordinar las acciones anticorrupción e incentivar la transparencia implementando políticas institucionales para “prevenir, sancionar y erradicar la corrupción del sector privado, el público y los sectores civiles”. Creado como un cuerpo autónomo, imparcial, compuesto de igual número de representantes de la sociedad civil y del gobierno, hacia fines de 2003 la comisión está enfrentando sospechas de falta de transparencia y su futuro se muestra incierto.
- En diciembre de 2002, el congreso aprobó un decreto que adjudica a la procuraduría general la responsabilidad de defender, tanto legal como extrajudicialmente, los intereses del Estado en Guatemala y en el exterior. Este último punto tiene positivas implicancias para la *recuperación de fondos*.
- Fueron presentados en el congreso una cantidad de proyectos que podrían reforzar la *transparencia*, pero hubo escaso interés en discutirlos y menos aún en aprobarlos. Incluían: una ley para regular los *fondos sociales*, que actualmente se manejan de una forma completamente discrecional; una ley de *acceso a la información* (a pesar de que este proyecto fue neutralizado por el agregado en la legislatura de 40 enmiendas); definiciones de los delitos de *soborno transnacional*, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias; y una ley para la *protección de los testigos* que denuncian corrupción.

Más preocupante para las organizaciones de la sociedad civil y para los medios es la propuesta de reforma del código penal para criminalizar el “*uso indebido de información privilegiada*”, lo que podría incitar al ocultamiento de información pública, limitar la libertad de expresión y revertir los progresos logrados en hacer accesible la información a la población. No se define lo que se entiende por “información privilegiada”. Sin embargo, hay pocas posibilidades de que la ley sea aprobada dada su impopularidad y por el hecho de que 2003 es un año electoral.

La cultura de la impunidad es útil a la gran corrupción

Los últimos años han sido testigos de varios casos de gran corrupción que involucraban funcionarios del más alto nivel. Muchos han quedado sin re-

solver, reflejando una cultura de la impunidad profundamente enraizada en el Estado guatemalteco. Los escándalos fueron expuestos por una prensa local cada vez más atenta.

Uno de los mayores casos fue el presunto robo de 4,5 millones de quetzales (US\$ 600.000) de fondos públicos por parte del presidente Portillo, el vicepresidente Juan Francisco Reyes y su secretario privado, Julio Girón. Fueron acusados de abrir 13 cuentas bancarias y cuatro empresas fantasma en Panamá para lavar el dinero. La así llamada “Conexión Panamá” apareció a la luz en un informe publicado por el diario *Siglo XXI* el 5 de marzo de 2002.

En agosto de 2002, la fiscal anticorrupción Karen Fischer Pivaral abandonó la investigación por falta de evidencias. Pero las acusaciones siguieron lloviendo y en diciembre le pidió a las autoridades panameñas que se ocuparan de investigar. Fischer renunció en marzo de 2003, alegando presión del fiscal general Carlos de León para cerrar la investigación. Más tarde abandonó Guatemala afirmando haber recibido amenazas de muerte.

La sucesora de Fischer, Tatiana Morales, presentó su carta de renuncia en julio de 2003 alegando presiones similares. En su carta se refiere a su frustración porque otros ámbitos de la fiscalía estaban boicoteando su trabajo. Una comisión asesora especial creada para revisar el caso, en paralelo a las investigaciones del fiscal anticorrupción, aconsejó no continuar con la investigación basándose en la información del organismo panameño de supervisión de bancos de que Portillo no tenía cuentas en Panamá y, más aún, que la suprema corte primero tendría que suspender su inmunidad. La suprema corte de Panamá ordenó a mediados de julio a la fiscalía general que abriera la investigación a partir de un pedido de Morales.

Otro caso que aún no ha sido adecuadamente investigado es la corrupción en Guatel, la compañía estatal de comunicaciones. Apareció en la consideración pública en agosto de 2002, cuando el diario *El Periódico* publicó una serie de investigaciones sosteniendo que el gerente de Guatel, Guillermo Estuardo del Pinal, y personas cercanas a él habían malversado fondos públicos².

Presuntamente, Del Pinal autorizó varios pagos cuantiosos que ya se habían realizado y contabilizado con la gerencia anterior de Guatel. A finales de 2001 se realizó probadamente una transferencia de 70 millones de quetzales (US\$ 9 millones) para cubrir una deuda con el banco norteamericano Eximbank, pero los contadores de Guatel demostraron que esa suma ya había sido pagada en 1998-99. También se lo acusa de nombrar como empleados de Guatel a amigos y familiares de funcionarios de alto rango, así como de miembros del congreso.

A pesar de que el ministro de finanzas Eduardo Weymann dijo que las transacciones eran ilegales –como lo hizo el auditor general– no encontró obstáculos importantes para autorizar el presupuesto de Guatel Para 2000 y 2001. Ni tampoco las sospechas fueron un inconveniente para la elección de Dubón Palma para su actual cargo de auditor general. Dubón firmó presuntamente el duplicado cuando era director financiero y gerente de

operaciones de Guatel. Luego renunció a su puesto para ocupar el de auditor general, un cargo que ya intentaba conseguir cuando empezaron las sospechas³.

Estos casos son indicativos de una práctica generalizada en Guatemala, el abuso del cargo público para el enriquecimiento personal, o como una fuente de trabajo y de ingresos para amigos y familiares. Hacen aparecer preguntas respecto de la falta de autonomía de los distintos departamentos y organismos del gobierno, que suelen estar dirigidos por personas cercanas al Partido o a los funcionarios gubernamentales, como lo demostró el caso Guatel. La renuncia de Fischer como fiscal anticorrupción da un motivo particular de preocupación sobre la posibilidad de que los fiscales públicos puedan actuar en casos que involucran a altos funcionarios; el fiscal general tiene poder discrecional para remover y nombrar fiscales. Esta ausencia de independencia contribuye a la persistente impunidad para los que cometen corrupción.

Violeta María Mazariegos Zetina (Acción Ciudadana, Guatemala)

Lecturas recomendadas

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano: Conociendo y Denunciando la Corrupción", Guatemala, 2002.

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano para el acceso a la información pública", Guatemala, 2003.

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano de monitoreo del gasto público", Guatemala, 2003.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, "¿Llegó la hora de la ética, la integridad y la transparencia en la gestión pública?", junio 2001, www.asies.org.gt/analisis6-2001.htm.

Foro Guatemala, "Por la transparencia en la Administración Pública y el Combate a la Corrupción en Guatemala", Guatemala, febrero 2002.

Reporteros sin Fronteras, "Un 'monopolio de facto' en torno al Gobierno", 2002, www.infoamerican.org.

Acción Ciudadana: www.quik.guate.com/acciongt.

Notas

¹ Esta parte de la ley fue declarada inconstitucional y suspendida el 2 de septiembre de 2003.

² Todos los detalles de este caso fueron informados en una investigación especial de *El Periódico* (Guatemala), 21-26 de agosto de 2002.

³ El congreso elige al auditor general por un plazo de cuatro años. El ocupante del cargo sólo puede ser removido por el congreso en caso de negligencias.

Japón

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 7.0 (21° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: 5.3 (13° entre 21 países)

Convenciones

Convención Anticorrupción de la OCDE (ratificada en octubre de 1998)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- La Ley sobre la Eliminación y la Prevención de participación manipulada en Contrataciones fue aprobada en julio de 2002 y entró en vigencia en enero de 2003. La ley incorpora mecanismos Para prevenir que los funcionarios públicos de nivel nacional y local *amañen las contrataciones en la administración pública*. La manipulación en contrataciones públicas está absolutamente extendidas en Japón, en especial en el sector de la construcción. Ya fueron criminalizadas por el código penal y reguladas por la ley de lealtad comercial: la nueva ley amplía las facultades de la Comisión de Lealtad Comercial (FTC) para exigir que los titulares de un ministerio o de un gobierno local tomen medidas para eliminar las presuntas maniobras con contrataciones por parte de funcionarios públicos. Cuando lo requiera la FTC, un ministro o jefe del gobierno local está obligado ahora a realizar investigaciones, sancionar y pedir compensaciones a los funcionarios involucrados.
- La *Comisión de Lealtad Comercial* fue reubicada en abril de 2003 y ahora está bajo el control directo del gabinete. Desde 2001 han existido organismos semiautónomos dentro del ministerio de gestión público, asuntos internos, correo y telecomunicaciones. La ubicación previa de la FTC generaba dudas respecto de su independencia dado que sus funciones incluían el control de las industrias de correo y telecomunicaciones, que eran dirigidas por otra oficina dentro del mismo ministerio.

Fracaso en extraditar a Fujimori

En respuesta al pedido formal de Perú en julio de 2003 para la extradición del ex presidente peruano Alberto Fujimori para que enfrente cargos por violación de los derechos humanos y corrupción, un funcionario dijo que el gobierno japonés no tiene intenciones de cambiar su principio de no extraditar ciudadanos japoneses. Un tratado bilateral de extradición podría eliminar este impedimento, pero no existe uno entre Japón y Perú. A Fujimori se le

otorgó la extradición cuando abandonó Perú en noviembre de 2000. Aunque se lanzó una campaña en Perú y en todo el mundo para presionar por la extradición de Fujimori, sólo ha recibido un apoyo limitado en Japón (véase recuadro 6.2 “Campaña por la extradición de Fujimori”, página 123).

Escasas acciones contra el soborno extranjero

A pesar de que ha habido varios informes acerca de pagos ilícitos por parte de empresas japonesas para obtener negocios en el mercado internacional, ninguna ha sido procesada hasta ahora. En febrero de 1999, se ilegalizó en Japón el soborno de funcionarios públicos extranjeros mediante una enmienda a la Ley de Prevención de la Competencia Desleal (UCPL), que siguió a la firma por parte de Japón de la Convención Anti Sobornos de la OCDE.

El caso más prominente se produjo en 2002-03 e involucró presunciones de que un empleado de Mitsui & Co entregó 1,3 millones de yens (U\$S 11.000) como soborno a un alto funcionario del ministerio de infraestructura de Mongolia entre junio de 2001 y abril de 2002. El propósito era supuestamente ganar licitaciones por proyectos de construcción del gobierno mongol, financiados con la ayuda oficial japonesa para el desarrollo. En septiembre de 2002, las autoridades fiscales japonesas decidieron no iniciar un proceso contra la empresa o el empleado, a pesar de que el escándalo público llevó a la renuncia del presidente y del director de Mitsui. El organismo supremo de la fiscalía pública determinó que no había suficiente evidencia para probar que el dinero había sido entregado específicamente para obtener un beneficio ilícito, una importante exigencia antes de poder aplicar las disposiciones de UCPL. La pequeña cantidad de dinero supuestamente involucrada y sus plazos –mucho antes de que Mitsui ganara la licitación– fueron también citados como razones para cerrar el caso. Sin embargo, al hacerlo se puede haber enviado un mensaje a las compañías japonesas de que los pequeños sobornos son aceptables.

Japón enfrentó también críticas del Grupo de Trabajo sobre la Convención Anti Sobornos de la OCDE por los vacíos legales de la legislación existente. La UCPL no se aplica a los casos en que una sucursal extranjera de una compañía japonesa paga sobornos a funcionarios foráneos. En un evidente intento por disipar las críticas, el ministro de economía, comercio e industria anunció en enero de 2003 que se aprobaría una nueva ley dentro de los próximos dos años sobre soborno a funcionarios extranjeros. Se espera que esa ley reemplace las disposiciones antisoborno de la UCPL y expanda la jurisdicción de la ley.

Un año de escándalos en la Dieta

En marzo de 2003, Takanori Sakai, miembro de la cámara baja del parlamento japonés, la Dieta, fue arrestado por sospechas de violación de la ley de control de fondos políticos. Los fiscales dijeron que Takanori Sakai violó la ley al orde-

nar a sus secretarios que no informaran alrededor de 120 millones de yens (U\$S 1 millón) en donaciones que había recibido de empresarios desde 1997 a 2001. Sakai se declaró inocente, y en el momento de escribir este texto el caso sigue librándose en los tribunales. En el mismo mes, el ministro de agricultura Tadamori Oshima fue exonerado luego de que sus secretarios enfrentaran una serie de sospechas de que no había informado haber recibido dinero de empresarios.

Estos casos fueron los últimos de una cadena de sospechas de corrupción que llevó al arresto o a la renuncia a numerosos miembros de la Dieta en los últimos doce meses. En noviembre de 2002, Muneo Suzuki fue acusado de varios cargos, entre ellos el de haber recibido en 1998 un soborno de alrededor de 5 millones de yens (U\$S 42.000) de una empresa de Hokkaido como pago por usar su influencia para conseguirle negocios vinculados con un parque nacional. En el momento de escribir este texto, el caso se está celebrando en un corte de distrito.

En agosto de 2002, la ex ministro de relaciones exteriores Makiko Tanaka renunció la Dieta, aparentemente a causa de las crecientes sospechas de que se había apropiado de una parte de los salarios oficiales pagados a sus secretarios. La primera mitad del año asistió también a las renunciaciones de la legisladora socialdemócrata Kiyomi Tsujimoto, Koichi Kato (ex secretario general del gobernante Partido Liberal Democrático) y Yukata Inoue, presidente de la cámara alta. Tsujimoto renunció tras la sospecha de que había malversado fondos provistos para el pago del salario de su secretaria. Los otros dos renunciaron luego de las sospechas de que empresarios habían desviado fondos ilícitos a través de sus secretarías. Ninguno de los tres fue procesado.

Hay una cantidad de razones detrás del alto porcentaje de renunciaciones políticas durante el año. Aunque no hay evidencias de un aumento en el nivel de corrupción de la Dieta, el grado de detección ha subido claramente. Algunos casos fueron revelados por denunciantes, y sus acciones llevaron a exigir la incorporación de leyes que los protejan. Los medios han jugado también un importante rol en alimentar la impaciencia pública con las acciones de los políticos y sus secretarios.

El caso de Takanori Sakai puede también dar evidencia de una actitud más rigurosa por parte de las autoridades de la fiscalía en aplicar la legislación existente sobre financiamiento político. Los fiscales consideraron a las presuntas demandas persistentes de donaciones políticas por parte de Sakai como un equivalente de extorsión. Fue la primera vez en que un miembro de la Dieta quedó arrestado por la ley de control del financiamiento político.

TI Japón

Lecturas recomendadas

Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correos y Telecomunicaciones, ed., *Un estudio de casos de corrupción en los gobiernos locales*, 2002 (en japonés).

Tetsuro Murobushi, *130 años de historia de la corrupción estructural en el Japón*, Tokio, Sekai Shoin, junio de 2000 (en japonés).

TI Japón: www.ti-j.org.

Kazakhstán

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.4 (100° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado

Convenciones

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 el parlamento adoptó una *ley sobre partidos políticos*, que entró en vigencia al mes siguiente (véase abajo).
- Se creó en agosto de 2002 una nueva *aduanas*. Previamente formaba parte del ministerio de ingresos públicos y carecía de independencia. Esto había resultado en choques entre el ministro de ingresos públicos y el presidente del comité aduanero, que la nueva estructura busca evitar.
- Un decreto presidencial de septiembre de 2002 creó el cargo de *defensor del pueblo* para monitorear el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales, incluyendo casos en los que esos derechos hubieran sido violados a consecuencia de corrupción. El organismo recibió 226 investigaciones en los primeros seis meses, muchas de ellas vinculadas a denuncias por la ley de organismos de aplicación, o incumplimiento de las decisiones de los tribunales. En diciembre de 2002, se creó por decreto presidencial el Centro Nacional por los Derechos Humanos como apoyo al defensor del pueblo.
- Se cambió el estatuto de los *cuerpos disciplinarios* (DBs) de las regiones y ciudades de Astana y Almaty y sus poderes incrementados por una resolución de diciembre de 2002. Los DBs son cuerpos consultivos, creados en marzo de 1999 Para monitorear las actividades de los *akim* (alcaldes) y los titulares de otros organismos administrativos y territoriales incluyendo los cuerpos encargados de la aplicación de la ley que sean financiados por el presupuesto local. Hacen recomendaciones sobre la acción disciplinaria de los servidores públicos. Sin embargo, el poder de los DBs para detener la corrupción no parece ser importante. Carecen de autonomía pues dependen del *akim* para tener personal administrativo y recursos. También están subordinados a una comisión presidencial sobre corrupción y ética de la función pública.

- Se creó dentro del ministerio de justicia la *Comisión Para la Prevención y Supresión de la Corrupción* siguiendo una orden del ministro de justicia de enero de 2003. Hay también planes para crear comisiones similares en los departamentos de justicia regionales. Esta comisión tiene el estatus de un organismo interdepartamental. Sus principales objetivos son prevenir y suprimir la corrupción, abuso de la función y malversación de los fondos presupuestarios por parte de empleados o autoridades judiciales, aunque poco se ha avanzado hasta ahora.
- El *código de privatización de tierras* fue aprobado en junio de 2003. Incorpora la propiedad privada de las tierras agrícolas, regula los derechos de propiedad (propiedad y renta), asegura la competencia del Estado y sus organismos para proteger y regular el uso de las tierras. El proceso de privatización de tierras tiene un enorme potencial para incrementar la corrupción si no se lo monitorea adecuadamente.
- Se propuso en junio de 2003 una *amnistía de registro de propiedades* para legalizar las propiedades adquiridas en la economía informal. Pretende incorporar a las pequeñas empresas a la economía regulada y registrar las propiedades de los inmigrantes rurales en la ciudad. Este proceso de registro tiene un enorme potencial de corrupción dado que la información no será difundida y el registro es voluntario. Sin embargo, el proyecto de ley estipula que no están garantizados los derechos a la propiedad que hayan sido impugnados legalmente o adquiridos por medios corruptos.

La restrictiva ley de financiamiento de partidos políticos amenaza principios democráticos

La nueva ley de partidos políticos de Kazajistán incorpora cambios fundamentales en relación con las actividades de financiamiento de los partidos. Cualquier resultado beneficioso que pueda representar en términos de un financiamiento más transparente y responsable queda sin embargo relativizado por las cláusulas de la ley que restringen la formación y funcionamiento de nuevos partidos.

La nueva ley permite a los partidos políticos buscar fondos por medio de tasas de ingreso y de membresía, donaciones de ciudadanos kazajistaníes y ONG, y de empresarios locales. Estipula que las donaciones deben tributar impuestos y que se debe entregar la documentación probatoria de las donaciones.

Una cantidad de fuentes de financiamiento incluidas en la ley anterior de julio de 1996 están ahora excluidas, como los ingresos por conferencias, exhibiciones, deportes, lotería y publicaciones. También digno de mención es que la ley sólo exige información de los partidos acerca del dinero mantenido en cuentas bancarias registradas bajo la ley del país. La nueva ley no considera dinero mantenido en cuentas extranjeras.

La explicación oficial de la nueva ley es que fortalece el papel de los partidos políticos y hace más transparente su financiamiento. Hacia mediados de 2003, ningún partido había sido acusado de violar las secciones de la nueva ley relacionadas con el financiamiento partidario.

Sin embargo, donde la ley mostró su verdadera cara fue en el registro de partidos. Se aumenta el número de miembros que necesita un partido para quedar registrado de 3.000 a 50.000 y se exige que haya sucursales en cada región de la república con no menos de 700 miembros. También incorpora rígidos mecanismos de regulación de la actividad partidaria e incrementa la oportunidades para que el gobierno y sus organismos interfieran en los asuntos internos de los partidos.

Había 19 partidos registrados antes de que se aprobara la nueva ley, ahora hay siete. Muchos de los restantes no pudieron juntar el número de miembros requeridos para poder volver a registrarse¹. Como resultado, el único partido de oposición que queda en Kazakhstan es el Partido Comunista.

Algunos grupos de oposición, que incluyen al Partido Republicano del Pueblo de Kazakhstan y Azamat, se han rehusado a atenerse a la ley, planteando que algunas cláusulas contradicen directamente la constitución y otras legislaciones. Por ejemplo, las nuevas exigencias de membresía para la formación de partidos políticos contradice la ley de 1996 de Organizaciones Públicas que estipula que sólo se necesitan diez personas para crear una organización pública.

Los efectos de la ley en el primer año sugieren que sus beneficios en términos de transparencia pueden quedar compensados por su retroceso en los derechos democráticos. Además de las cláusulas que prohíben competir a partidos si no superan el umbral de miembros, hay restricciones en las posibilidades de financiamiento que pueden llevar a los partidos a recurrir a mecanismos ilegales para costear sus actividades.

La sociedad civil y los partidos opositores se movilizan para detener el flujo de dólares del petróleo a cuentas privadas

Una falta de transparencia contable y de control público ha llevado a la triste realidad de que algunos beneficios del boom del petróleo en Kazakhstán hayan sido derivados a cuentas privadas en lugar de aportar al desarrollo a largo plazo. El siguiente caso, conocido como “Kazakhgate”, muestra cómo son mal usadas las ganancias petrolíferas y resulta sorprendente por las altas sumas involucradas, los altos funcionarios implicados y la participación masiva de corporaciones multinacionales y bancos. Casi tan importante, demuestra la intolerancia de la sociedad civil con esas falencias institucionales.

El caso ganó importancia en marzo de 2003 cuando el empresario estadounidense James Giffen fuera arrestado en New York y acusado de pagar más de 20 millones de dólares en sobornos a altos funcionarios de Kazakhstán para asegurar lucrativos contratos a su firma consultora, Mercator Corporation².

Se le había pagado desde 1992 a Giffen Para que asesorara al presidente Nursultan Nazarbaev en atraer capitales extranjeros, en especial norteamericanos, al sector del petróleo y del gas. Su principal tarea era actuar como intermediario entre las empresas petroleras y el gobierno, por un acuerdo de fecha 21 de diciembre de 1994 entre Mercator y el ministerio de petróleo y gas. A Mercator se le pagaron “honorarios por éxito” por cada trato que cerrara.

Desde 1995 a 2000, Mercator recibió aproximadamente U\$S 67 millones en “honorarios por éxito” por su trabajo en Kazakhstán. Giffen también le pidió a las compañías petroleras que depositaran cerca de U\$S 70 millones en cuentas de depósito incondicionales del Banco Indosuez, y su representante, Credit Agricole Indosuez, en conexión con la compra de derechos sobre el petróleo y el gas. De los “honorarios por éxito” recibidos y el dinero transferido a las cuentas confidenciales suizas, presuntamente Giffen hizo pagos ilegales por un total de más de 78 millones de dólares a dos de los funcionarios de más alto rango del gobierno de Kazakhstán, nombrados en el archivo del caso como “KO-1” y “KO-2”. El *Wall Street Journal* del 23 de abril de 2003 los identificó como el presidente Narzabaev y el ex primer ministro Nurlan Balgimbaev.

Los partidos de la oposición estaban al tanto de la investigación del fraude mucho antes de que el caso estallara en la prensa internacional. En enero de 2003, el Partido Democrático de Kazakhstán, Ak Zhol, lanzó una campaña por “la transparencia en los contratos por materias primas” Para alertar a la población sobre cómo se estaba dilapidando la riqueza de la nación. Las actividades incluían la recolección de firmas en apoyo de una mayor transparencia en la celebración de contratos de materias primas. Hacia el 4 de junio de 2003, el partido informó haber recolectado más de 650.000 firmas. Ak Zhol trabajó también en proyectos de enmienda a la legislación vinculados a la transparencia de los contratos entre el gobierno y las empresas de energía con el propósito de que todos los contratos se hicieran públicos. El copresidente del partido exigió que los legisladores del *Majilis* (el directorio del parlamento) dieran su apoyo y empezaran a trabajar en la ley. Finalmente, los líderes partidarios convocaron a todas las empresas líderes extranjeras del sector de materias primas a levantar la confidencialidad en los contratos petroleros firmados con el gobierno.

El Partido Comunista trató también de obtener más información sobre el Kazakhgate. En octubre de 2002, el primer secretario del Partido, Serikbolsyn Abdildin, exigió repetidamente al primer ministro Imanghaliy Tasmagambetov que proveyera detalles acerca de las personas y sumas de dinero involucradas en el escándalo, sin ningún resultado. Un pedido de incluir el tema en la agenda del Parlamento fue desechado por el vocero, Zharmakahn Tuyaqbaev.

La sociedad civil ha jugado también un importante papel en la lucha por lograr que los ingresos del petróleo no sean robados o gastados en proyectos consentidos o empresas ineficientes. El proyecto del Caspian Revenue Watch, coordinado por el Open Society Institute, con contactos con las ONG locales, está presionando al gobierno para que implemente reformas sistémicas en el

manejo de los ingresos por petróleo. Ha instado a las compañías extranjeras de petróleo y gas a revelar sus pagos de modo que se pueda monitorear el uso de esos ingresos. Sin información, insisten las organizaciones, las empresas se exponen a la acusación de haber pagado de menos al gobierno y de contribuir con la permanente pobreza.

Estos intentos de la oposición, más la presión de la sociedad civil, son vitales porque el gobierno hasta ahora ha realizado escasos intentos ya sea para remediar el problema o para cooperar con los investigadores internacionales, apelando a la “inmunidad de la soberanía”.

Andrei Cheboratev, Nurgul Kuspanova y Sergey Zlotnikov
(Transparency Kazakhstan)

Lecturas recomendadas

Mark Braden, “Review of Kazakhstan’s New Law on Political Parties”, (Re-seña de la nueva ley de Kazakhstan sobre partidos políticos)

unpan1.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf.

Andrei Chebotarev, “Reciprocity Payments” (Pagos recíprocos), *Itzvestia-Kazakhstan* (Kazakhstan), 25 de junio de 2002 y “The Fight against Corruption in Kazakhstan: New Stage or Immediate Bluff?” (La lucha contra la corrupción en Kazakhstan: ¿una nueva etapa o un engaño próximo?), *Towards Society Without Corruption*, N° 3 (11), junio de 2002.

Transparency Kazakhstan, *Source book of the student conference “Youth against Corruption”* (Libro de las Fuentes de la conferencia estudiantil “La juventud contra la corrupción”), 2001, www.transparencykazakhstan.org.

Transparency Kazakhstan, “Problems and Perspectives of Development in the System of Local Government” (Problemas y perspectivas del desarrollo en el sistema de los gobiernos locales), 2001, www.transparencykazakhstan.org.

Transparency Kazakhstan, “State of Corruption in Universities” (Evaluación de la corrupción en las universidades), 2002, www.transparencykazakhstan.org.

Transparency Kazakhstan: www.transparencykazakhstan.org.

Notas

¹ En cuatro casos, las razones dadas por la justicia por la anulación del registro fue el infrincimiento de la prohibición de la nueva ley sobre partidos basados en géneros o etnias.

² Véase el material de www.kub.kz del 30 de abril de 2003 sobre el acta de acusación del caso Giffen extendida por la corte del Southern District of New York.

República de Kirguiz

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.1 (118° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- La ley del *defensor del pueblo* puesta en vigencia en julio de 2002 dispone las bases legales para que el defensor del pueblo asegure el cumplimiento del gobierno con los derechos constitucionales. Especifica los procedimientos para el nombramiento –y la remoción– al cargo, así como sus responsabilidades y procedimientos de investigación (véase abajo).
- Una comisión para regularizar la *economía ilegal* creada por el primer ministro Nikolai Tanaev en agosto de 2002, recibió la tarea de diseñar un programa de acción bajo la dirección del viceprimer ministro Djomart Otorbaev y el ministro de finanzas Bolot Abdilaev. El plan considera cuatro proyectos principales: análisis económico de la economía sumergida; identificación de medidas de política fiscal; una política del trabajo; y una política contable y de registros. El objetivo de las cuatro medidas es adaptar los negocios ilícitos de todos los sectores económicos a las normas legales. El Comité Nacional de Estadísticas ha informado que la economía en negro representa al menos el 13 por ciento y podría ser del 40 por ciento del PIB.
- Un *referéndum constitucional* en todo el país aprobado en febrero de 2003 incorporó la extensión de la inmunidad por procesos al primer presidente (véase página siguiente).
- El presidente Askar Akaev firmó en febrero de 2003 un decreto que aumenta en un 50 por ciento los *salarios judiciales*. Afirmó que era una medida para reducir la corrupción en los tribunales.
- En marzo de 2003 se adoptó una *ley anticorrupción* para descubrir y prevenir la corrupción, convocar a los infractores a que rindan cuentas y crear un marco legal y operacional para acciones anticorrupción. La ley –que carece de mecanismos de implementación– convoca a los *medios* a investigar e informar casos de corrupción, y a insistir ante las instituciones estatales importantes para que les brinden información sobre esas infracciones (véase página siguiente).
- El presidente Akaev firmó un decreto en abril de 2003 que dispone la creación de un *Consejo Nacional Para el Gobierno Concienciado* (NCCG) Para facilitar la transparencia de la administración como parte de la estrategia anticorrupción del gobierno. Se espera que el NCCG elimine

las interferencias del gobierno en la economía; disponga la apertura y accesibilidad de los servicios públicos; y refuerce la responsabilidad de los funcionarios y supervisores ante la sociedad civil y el Estado. A pesar de que los 25 miembros del consejo están trabajando aún precisan ser aprobadas las disposiciones relativas a su funcionamiento, por el presidente¹.

- Junto al ministerio de finanzas, de interior y el servicio nacional de seguridad, el Banco Nacional de Kirgizistán preparó una ley contra el *lavado de dinero* que fue presentada a la cámara baja del parlamento a principios de 2003 y se espera su adopción para finales del mismo año. El proyecto establece la suma cuyo origen no debe ser informado en 1 millón de soms (U\$S 23.000). El director del banco, Ulan Sarbanov, dijo que la ley servirá como punto de partida legal para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo².
- En junio de 2003, la cámara baja del parlamento adoptó leyes que otorgan *inmunidad* de por vida de procesos al presidente Akaev y a dos ex primeros secretarios del Partido Comunista que ahora son parlamentarios. La ley abarca todas las acciones tomadas durante su permanencia en sus cargos y garantiza a Akaev y su familia privilegios de por vida, como la retención de la vivienda y el uso de auto y chofer. Propuestos como un gesto de respeto por el primer presidente del país por el parlamentario Kubatbek Baibolov, los beneficios no serán extendidos a los futuros jefes de Estado. Un movimiento de oposición que pide la renuncia de Akaev y que está compuesto de parlamentarios, activistas de los derechos humanos y políticos opositores hizo una declaración denunciando la ley como inconstitucional y antidemocrática.
- Por orden del presidente, el primer ministro Tanaev, quien también dirige la NCCG, creó en julio de 2003 una estructura independiente dedicada a la lucha contra la corrupción. El organismo trabajará junto a los funcionarios para combatir los *sobornos, el robo y el nepotismo*, pero no tiene facultades de aplicación ni funciones policiales³.

La creación de la oficina del defensor del pueblo

En un importante paso hacia la defensa de los derechos humanos, se adoptó en julio de 2002 la ley del defensor del pueblo. En el puesto fue nombrado un activista de los derechos humanos, Tursunbai Bakir-uulu, quien entró en funciones en diciembre de 2002⁴.

Bakir-uulu ha llamado a la extensión de la moratoria de la pena de muerte para 2003 y a su completa abolición en el futuro. También instó al presidente a reformar el sistema carcelario abriendo lugar a la psiquiatría en los institutos correccionales. Bakir-uulu anunció que 60 personas –extranjeros y ciudadanos dentro de la república y en el exterior– habían pedido protección y asesoramiento legal.

El defensor del pueblo tiene a su disposición 12 organismos de investigación, calificados para investigar casos de derecho civil y familiar así como de protección de los derechos de la mujer, de los niños, minorías étnicas, grupos religiosos, veteranos, personas discapacitadas y acceso a la educación y la salud.

El Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) aprobó el 11 de marzo de 2003 un proyecto de nueve meses por 140.000 dólares para fortalecer la oficina del defensor del pueblo a través de provisión de material sobre derechos humanos y entrenamiento del staff⁵. El PNUD está brindando similar asistencia en Azerbaijón, Kazajistán y Eslovaquia, todos los cuales crearon oficinas del defensor del pueblo entre marzo y noviembre de 2002⁶.

Aunque la comunidad internacional y los grupos de derechos humanos recibieron con beneplácito la decisión, pocas personas en Kirguizistán están al tanto de las funciones del defensor del pueblo. Una encuesta realizada en marzo de 2003 por el Centro de Estudios de la Opinión Pública y Pronósticos mostró que el 53 por ciento de los consultados no entendían la palabra “defensor del pueblo” y sólo el 23 por ciento había oído hablar de su función.

Hacia junio de 2003, el defensor del pueblo había recibido alrededor de 800 denuncias; la mayoría referidas a los organismos de Aplicación. Bakir-uulu ha otorgado posiciones importantes en su oficina a la oposición: Omurbek Subanaliev, miembro del Partido Ar-Namys de Feliks Kulov, es responsable de las relaciones con el ejecutivo y los organismos de Aplicación y Zuura Umetalieva, una conocida defensora de los derechos humanos y de la sociedad civil, representa al defensor del pueblo en la provincia norteña de Naryn⁷.

Pero el futuro de la oficina del defensor del pueblo es incierto. En junio de 2003, Bakir-uulu anunció que la oficina podría cerrar por causa de la falta de fondos y de que varios jueces lo acusaban de interferir con los procesos legales. El PNUD entregó su subsidio al mes siguiente y luego el gobierno hizo otro aporte de 15 millones de soms (US\$ 350.000)⁸. Sin embargo, los organismos internacionales están preocupados por la falta de independencia del defensor del pueblo.

Las irregularidades vician el referéndum constitucional

A pesar de la fuerte oposición, el 2 de febrero de 2003 se realizó y aprobó un referéndum sobre cambios a la constitución. Los resultados fueron rechazados por la oposición y los grupos de la sociedad civil, que elevaron sospechas de maniobras con los votos. El control estatal de la televisión permitió al presidente controlar el nivel de debate y pocos fueron los que tuvieron acceso a las perspectivas alternativas de los periódicos de la oposición.

Las enmiendas garantizan al presidente Akaev el derecho a permanecer en su cargo hasta el final de su mandato en diciembre de 2005 y refuerza sus poderes a costa del parlamento. Será mucho más difícil destituir al presidente: se requieren cuatro quintas partes de los votos, en lugar de los dos tercios

necesarios antes de la enmienda. Además, los diputados han recuperado su inmunidad y la del presidente se ha ampliado (véase página anterior)⁹.

Los críticos acusaron al presidente de apurar el proceso y no permitir el suficiente tiempo parlamentario para la consideración de las disposiciones. El 15 de enero, 22 líderes de ONG urgieron al gobierno a posponer el referéndum, considerándolo “una acción prematura y apresurada”. Advirtieron que los ciudadanos no estaban en condiciones de responder a la pregunta “¿Está de acuerdo con los cambios y agregados a la constitución?”. Mientras tanto la Organización Para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) renunció a enviar una misión observadora con la excusa de que necesitaba al menos dos meses para prepararla¹⁰.

Incluso la comisión de expertos manejada por el presidente –que reemplazó en la práctica a la asamblea constitucional– llamó a dejar de lado una controvertida enmienda que ampliaba el poder de veto presidencial. Sin embargo, a mediados de enero, los miembros de la oposición advirtieron que con la ayuda de los expertos, “el presidente había realizado una nueva edición del texto... lista para el referéndum”¹¹.

A pesar de la oposición, el referéndum tuvo lugar tal como había sido planeado. La Comisión Electoral Central (CCE) anunció que más de las tres cuartas partes de los votantes habían aprobado las enmiendas. Afirmó que más de 2 millones de personas, o sea el 86 por ciento de los votantes registrados, habían emitido su voto con un 76 por ciento a favor del gobierno. Un vocero del opositor Cuartel de Monitoreo del Referéndum planteó que las cifras oficiales eran exageradas, estimando que sólo entre el 30 y el 40 por ciento de los votantes se había realmente acercado a las urnas. El Instituto Nacional Democrático (NDI), con sede en Washington, que también había llamado a una posposición, informó que “los funcionarios electorales llenaron las urnas con boletas y presionaron a los votantes para que eligieran el ‘sí’ a la pregunta”¹².

El NDI se refirió a la impropia participación de empleados estatales, al acoso a quienes llamaban a la posposición y las demandas de los funcionarios de que las aldeas proveyeran “cuotas de votos”. El instituto informó también abusos que involucraban “a los funcionarios locales que le decían a los sufragantes como votar” así como “el llenado de urnas con votos repetidos de una misma persona y el así llamado ‘voto familiar’”¹³. La dirección de la CCE negó haber recibido tales denuncias y desestimó los planteos de los críticos.

La corrupción y los medios de comunicación

La ley de lucha contra la corrupción definió un rol claro para los medios: están para investigar casos de corrupción y tener acceso a información importante de las instituciones gubernamentales. Fue aprobada a menos de un año de que la Human Rights Watch llamara a que la Unión Europea impulsara a las autoridades de Kirguiz a descriminalizar la difamación, para evitar que sea usada como medio de bloquear investigaciones de corrupción. Desde que la

ley fue aprobada, el diario *Obshchestvennyi Reiting* fue llevado ante la corte acusado de calumnias por el ministro de relaciones exteriores Askar Aitmatov. Un artículo sin firma aparecido en el periódico sostenía que el ministro estaba enredado en corrupciones y amiguismos. La corte distrital de Lenin en Bishkek ordenó que el diario pagara 50.000 soms (U\$S 1.200 dólares) a Aitmatov y 25.000 soms (U\$S 600) a cada uno a dos de sus empleados. El primer ministro adjunto de relaciones exteriores inició un proceso similar contra el diario.

Además, el periódico *Kyrgyz Ordo* dejó de publicarse en enero de 2003 tras que sus fondos fueran retenidos por no pagar las multas por difamación. Otras publicaciones independientes enfrentaron un acoso similar. Alexander Kim, editor del periódico independiente decano de la prensa del País, *Moya Stolitsa-Novosti* (MSN), anunció en junio de 2003 que el diario estaba en bancarrota debido a los más de 30 procesos iniciados en su contra. Se le ordenó a MSN el pago de 4 millones de soms (U\$S 95.000) en multas, más 500.000 soms (U\$S 12.000) por daños al primer ministro Tanaev. Kim vincula esos casos con artículos sobre corrupción en el gobierno¹⁴.

El hostigamiento de las publicaciones independientes aumentó fuertemente durante el año, y la cantidad de fuentes de información controladas por el gobierno han crecido equitativamente en lo que podría ser una campaña orquestada para retomar el control de los medios mediante la compra de algunas publicaciones y la ruina de otras a través de los juicios por difamación. Freedom House señala que declinó la libertad de prensa “como resultados de los intentos gubernamentales para introducir nuevas restricciones a los medios independientes” y califica a la prensa de Kirguiztán como “no libre”¹⁵.

Como gran parte del sector empresario en el país, los medios son dominados por la familia del presidente Akaev. Su yerno, Adil Toygonbaev, es dueño de casi toda la televisión por cable y de varias publicaciones¹⁶. Antes del referéndum constitucional –y en los meses que lo siguieron– las autoridades lanzaron un ataque contra los medios que incluía procesos, ofertas estatales por frecuencias de radio y televisión, reemplazo de licencias válidas por otras temporarias y una propuesta de formar un consejo de medios para combatir el “extremismo político” en la prensa. Los periodistas temen que el verdadero propósito de este consejo es intimidarlos y restringir su libertad de expresión.

Aigul Akmatjanova (TI República de Kirguiz)

Lecturas recomendadas

Anders Aslund, “Specific Taxation Problems and Possible Solutions in the CIS” (Problemas impositivos específicos y posibles soluciones en el CIS), 2000, www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm.

Corporate Governance and Enterprise Reform Project, “Strengthening Corporate Governance and Judicial Reform” (Fortalecer la gestión cor-

porativa y la reforma judicial), una encuesta entre 404 jueces y abogados, Asian Development Bank, TA N° 3779-KGZ, 29 de julio de 2003. TI Kirguiz, “Los problemas de combatir la corrupción en Kirguiz” (en prensa).

Notas

- ¹ El gobierno difundió las disposiciones para el funcionamiento de este consejo en la edición del 29 de julio de 2003 del *Slovo Kyrgyzstana*, un periódico pro gobierno.
- ² *Interfax News Agency* (Rusia), 14 de abril de 2003.
- ³ *Deutsche Welle* (Alemania), 27 de julio de 2003; www.dw-world.de/russian/0,3367,2226_A_935021_A00.html.
- ⁴ *Prima News Agency* (Kirguiz), 23 de diciembre de 2002.
- ⁵ *Eurasianet*, 11 de marzo de 2003, www.eurasianet.org/resource/kyrgystan/hypermail/200303/0034.shtml.
- ⁶ “Regional Defensor del pueblo Gathered in Bishkek”, PNUD, 15 de abril de 2003, www.undp.kg/english/news.phtml?1=0&id=148.
- ⁷ RFE/RL, *Newsline*, 17 de junio de 2003, 11 de marzo de 2003 y 8 de abril de 2003.
- ⁸ RFE/RL, *Newsline*, 17 de junio de 2003.
- ⁹ Las enmiendas también incorporan la abolición de la legislatura en dos cámaras y la creación de un cuerpo unicameral, así como la votación por listas de partidos de los representantes parlamentarios.
- ¹⁰ Aunque la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE declinó monitorear el referéndum, produjo una declaración con recomendaciones; véase www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constrefeb2003_asmrep.php3.
- ¹¹ *Eurasianet*, 22 de enero de 2003, www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. La declaración de la oposición fue publicada en el sitio de AKI, www.akipress.org.
- ¹² Declaración del NDI después del referéndum constitucional del 2 de febrero de 2003, www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgystan/kyrgystan_statement_020403.asp.
- ¹³ “El voto familiar” suele incluir la emisión de votos por parte del jefe de la familia en nombre del resto de los miembros. Así queda sacrificado el derecho de los individuos al voto.
- ¹⁴ www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html.
- ¹⁵ www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.
- ¹⁶ *Novaya Gazeta*, 7 de julio de 2003, novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml.

Líbano

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.0 (78° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones:

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2001; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Se aprobó en 2001 un proyecto de marco jurídico para *privatizaciones*, que estaba repleto de vacíos legales. Un proyecto de privatización de telecomunicaciones fue presentado en julio de 2002, pero tuvo que ser repetidamente enmendado entre desacuerdos en el gobierno acerca de la forma y la amplitud de la privatización, y su aprobación sigue aún pendiente.
- Durante la discusión parlamentaria de un proyecto sobre la creación del aeropuerto internacional de Beirut en noviembre de 2002, el diputado Ghassan Moukheiber propuso que un porcentaje de sus acciones fueran listadas en la *Bolsa de Valores de Beirut* para asegurar una mejor gestión, rendición de cuentas y transparencia. Su sugerencia fue adoptada.
- Se diseñó en agosto de 2003 una *ley de protección al consumidor* como trámite previo a la abolición de las “agencias exclusivas” del Líbano, compañías que tienen derechos exclusivos a importar productos específicos. Esta ley podría mejorar la transparencia en la competencia y es especialmente importante para la industria farmacéutica: según varios informes los programas sociales pagan precios exorbitantes por los medicamentos debido a la existencia de un monopolio farmacéutico que se vale de sus influencias para mantener los valores artificialmente altos¹.

Cooperar con las instituciones internacionales para detener el soborno

En junio de 2002 la Unión Europea y el gobierno del presidente Émile Lahoud iniciaron una cooperación más estrecha al firmar un acuerdo de asociación en el contexto de Euromed Partnership. Se firmó un acuerdo provisorio acerca de temas de comercio –como anticipo del acuerdo de asociación pronto a entrar en vigencia– luego fue ratificado por el parlamento y comenzó a regir el 1° de marzo de 2003.

Estos dos acuerdos abarcan las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre la UE y el Líbano. Consideran la creación de un área de libre comercio tras un período de transición de 12 años durante los cuales el gobierno incorporará importantes reformas administrativas y económicas relacionadas con la liberalización y la democratización, así como disposiciones para una contabilidad más transparente.

El acuerdo de asociación llega más lejos que el acuerdo provisorio ya que incluye la cooperación en el combate al lavado de dinero, el crimen organizado y la corrupción. También incluye cláusulas condicionales que disponen su suspensión en caso de violación de los principios que sostienen al acuerdo, específicamente democracia, estado de derecho, derechos humanos y el respeto a las libertades fundamentales².

En noviembre de 2002, delegados de 18 estados y ocho instituciones financieras se reunieron en París para discutir cómo aliviar la pesada deuda pública

del Líbano, que sube a alrededor de 33 mil millones de dólares. Durante la conferencia de donantes, conocida como París II, el Líbano se aseguró alrededor de 4,4 mil millones de dólares en créditos blandos de las naciones acreedoras. En compensación, el gobierno prometió un programa de reformas políticas y económicas, centrándose en los bancos y en reformas fiscales³. El gobierno explicó su fracaso en implementar las reformas previamente prometidas como consecuencia de la inestabilidad de la región. El acuerdo de París pospuso la necesidad de urgentes reformas administrativas.

El Líbano comenzó a cooperar con el Grupo de Acción Financiero (FARF) en abril de 2001 con un decreto que creaba un comité especial de investigaciones (SIC) dentro del banco central con la responsabilidad de ocuparse de los casos de lavado de dinero. En junio de 2002, Líbano fue borrado de la lista de países y territorios no cooperadores en la lucha contra el lavado de dinero⁴. El SIC permaneció activo durante el período de revisión, pero su eficacia quedó limitada por su accionar secreto.

El primer gran desafío para el SIC fue el escándalo del banco Al-Madina a principios de 2003. Una cantidad de gerentes de bancos fueron acusados de malversación, prácticas fraudulentas y por no aplicar los adecuados procedimientos contables⁵, con pérdidas en la región de 350 millones de dólares⁶. El banco Al-Madina estuvo durante mucho tiempo sospechado de facilitar el lavado de dinero. El caso fue derivado una y otra vez entre el SIC y la oficina del fiscal público, hasta que regresó al SIC con instrucciones de priorizar la recuperación de fondos. Tras recobrar una parte sustancial del dinero en septiembre de 2003, ni el SIC ni las autoridades judiciales presentaron cargos contra los propietarios del banco. Este resultado sugirió a muchos críticos que se pagaron considerables sobornos a poderosos políticos a cambio de protección frente a la ley.

Ayuda agrícola: ¿malversación de fondos públicos?

El ex ministro de agricultura, Ali Abdullah, y diez altos miembros de su gabinete fueron acusados en septiembre de 2003 de robo y malversación de fondos públicos. Presuntamente había subsidiado a cooperativas de sus propios familiares con fondos de la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID) y del Fondo Internacional Para el Desarrollo Internacional.

A pesar de la copiosa evidencia documental disponible tan pronto como en junio de 2002 que comprometía a Abdullah, no se inició ninguna acción legal ni hubo reacción oficial alguna ante las sospechas. Luego de un largo período el ex ministro fue expulsado, por razones distintas, del Partido Movimiento Amal, dejándolo sin protección política. Luego de que fuera despedido del gabinete del nuevo gobierno anunciado en abril de 2003, su sucesor se ocupó personalmente de entablar juicio contra Abdullah por corrupción, robo y malversación de fondos públicos.

Definir la corrupción política: las elecciones de Monte Líbano

Una elección en la región de Meta en junio de 2002, generada por la muerte del parlamentario Albert Moukheiber, fue el foco de un ardiente debate que duró meses y que llevó a la clausura de dos empresas mediáticas en septiembre de ese año.

Las elecciones fueron un caso de estudio de la corrupción política libanesa, que presenta incidentes de conflictos de intereses, abuso de poder, aplicación incoherente de la ley electoral, compra de votos, presiones políticas para influir sobre los votantes, excesivos gastos de campaña, uso ilegal del espacio en los medios y ataques a la libertad de prensa.

Los tres principales candidatos fueron Gabriel Murr, su sobrina Myrna Murr y Ghassan Moukheiber, sobrino del parlamentario fallecido. Políticamente, ambos Murr están en bandos opuestos de una familia adinerada e influyente que proveyó un ministro del interior, Michel Murr, al igual que al actual ministro del interior, Elias Murr, que es hermano de Myrna. Myrna recibió un amplio apoyo de sus parientes en el gobierno, mientras que Gabriel Murr y Ghassan Moukheiber, un veterano activista de la sociedad civil, la democracia y los derechos humanos, iban en boletas opuestas.

A pesar de que el financiamiento electoral no está regulado en el Líbano, muchos consideraron que las grandes sumas gastadas por los dos principales candidatos era un indicio de compra indirecta de votos. Como propietario de estaciones de radio y televisión, Gabriel Murr se benefició con un acceso ilimitado a publicidad electoral gratuita en oposición a la ley electoral, mientras que Myrna Murr disfrutaba del apoyo personal de su hermano, el ministro del interior, en lo que fue un flagrante caso de conflicto de intereses.

Gabriel Murr fue más tarde procesado y condenado por usar a Murr Televisión (MTV) como plataforma política, llevando a la clausura de su estación. Aunque hubo una clara infracción de la ley electoral, la decisión fue controvertida, pues planteaba cuestiones respecto de la independencia de la justicia. La mayoría de las estaciones televisivas libanesas son propiedad de prominentes políticos que las usufructúan durante las elecciones sin sufrir percances judiciales (véase abajo).

En la víspera de las elecciones, el ministro del interior anunció una reinterpretación espontánea de la ley electoral al efecto de que las votaciones en un cuarto oscuro pasaran a ser opcionales, antes que obligatorias, poniendo así en juego al secreto del sufragio⁷. La oposición acusó al ministro de influir sobre las elecciones al intimidar a los votantes. Hubo también sospechas de que el gobierno había monitoreado el padrón electoral, especialmente donde se habían comprado presuntamente votos, y que las fuerzas de seguridad vinculadas al ministerio del interior presionaron a los votantes e intimidaron a la oposición⁸.

El proceso de escrutinio resultó igualmente viciado⁹. Políticos de alto rango se contactaron presuntamente con el organismo responsable del conteo de votos, el comité supremo de escrutinio (HVTC), con la intención de manipular el resultado. El HVTC emitió tres informes, que nunca llegaron a la pren-

sa¹⁰. Para el momento en que el ministerio del interior anunció el ganador –la hermana del ministro– Myrna Murr había decidido abandonar, lo que se agregaba a la confusión general.

Tras un controvertido recuento, el ministro del interior Elias Murr declaró finalmente como ganador a su distante tío, Gabriel Murr, por 17 votos, generando protestas de una oposición sospechosa de sus motivos¹¹. La permanencia de Gabriel Murr en su cargo resultó breve. Seis meses después, el Consejo Constitucional lo relevó de su puesto por haber usado su estación televisiva, lo que convertía a su campaña en ilegal. El ganador por cantidad más cercana de votos fue Myrna Murr, quien también fue descalificada por irregularidades en el conteo de votos y por otras infracciones al código electoral.

Enfrentado a la disyuntiva de llamar a nuevas elecciones o declarar ganador al candidato con la cifra más cercana de votos, el Consejo Constitucional optó por anunciar que la banca de Meta sería para Ghassan Moukheiber. La decisión no complació a casi nadie, pues ambos Murr habían obtenido 35.000 votos cada uno, y Moukheiber apenas 1.700.

Presionando sobre la libertad de prensa

En un intento aislado por descalificar la victoria electoral de Gabriel Murr se insistió en su no presentación de bienes dentro de los tres meses de las elecciones, como se estipula en el Acta de Enriquecimiento Ilícito de 1996. La defensa de Murr –casi increíble, pero cierta– fue que en realidad su declaración estaba lista en término, pero quedó bajo llave en su oficina en los cuarteles de la MTV.

MTV había sido clausurada y sellada por las fuerzas de seguridad el 4 de septiembre de 2002 luego de que la Corte de Publicaciones decidiera que su uso por parte de Murr como “plataforma propagandística” de campaña estaba en contravención con el artículo 68 de la ley electoral¹². Los críticos señalaron que el artículo 68 se aplica selectivamente en Líbano, una impresión reforzada por el hecho de que MTV fue acusada un año antes de calumniar al presidente, de abusar de inteligencia militar y de poner en peligro relaciones con Siria. Antes, en 2002, el gobierno acusó a la Lebanese Broadcasting Corporation International (LBCI) de “agitación sectaria”. Tanto MTV como LBCI emiten programas en los que se realizan críticas al gobierno.

La clausura de MTV causó indignación pública y llevó a manifestaciones que fueron violentamente reprimidas. A pesar de las irregularidades, el fallo contra MTV fue sostenido a principios de 2003 y declarado permanente.

El proceso de atacar la libertad de los medios está ahora en pleno desarrollo y continuará mientras la justicia esté sujeta a interferencias del ejecutivo. Es una señal ominosa para el futuro de la libre expresión en el Líbano, y para la presencia en la televisión de las voces de la oposición democrática¹³.

Charles D. Adwan y Mina Zapatero (Asociación Libanesa Transparencia)

Lecturas recomendadas

- Arab Finance Corporation, "Report on the Republic of Lebanon" (Informe sobre la república del Líbano), www.menafn.com/rc_country.asp?country=3.
- Albert Dagher, "L'administration libanaise après 1990 " (La administración libanesa después de 1990), conferencia, enero de 2002, thorstein.veblen.free.fr/pdf/A.DAGHER.pdf.
- Unión Europea, "Lebanon: Country Strategy Paper 2002-2006" (Líbano: papel estratégico 2002-2006) y "National Indicative Programme 2002-2004" (Programa indicativo nacional 2002-2004), europa.eu.int/comm/external_relations/Lebanon/csp/02_06_en.pdf.
- FMI, "International Monetary Funds Concludes 2002 Article IV Consultation with Lebanon" (El Fondo Monetario Internacional concluye el artículo IV de 2002 en consulta con el Líbano), comunicado de información pública N° 03/36, 2003, www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn00336.htm#P31_344.
- Bassim Kanaan, "Anti-Money Laundering Legislation 2002" (Legislación contra el lavado de dinero 2002), para el estudio legal Badri & Salim El Méouchi, www.elmeouchi.com/pdf/laundrying.pdf.
- República Libanesa, "Beyond Reconstruction and Recovery... towards Sustainable Growth" (Más allá de la reconstrucción y la recuperación... hacia el crecimiento sustentable), trabajo presentado en la reunión de París II, Beirut, 2002, www.lebanonwire.com/paris2/index.htm.
- US Department of State, "Lebanon", informe sobre las prácticas en derechos humanos, marzo 2003, www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2002/c8699/htm.

TI Líbano: www.transparency-lebanon.org.

Notas

- ¹ *Daily Star* (Líbano), 11 de febrero de 2002.
- ² El acuerdo y el papel estratégico de Líbano pueden encontrarse en: europa.eu.int/comm/external_relations/lebanon/intro/ag.htm. Es de señalar que la suspensión nunca se implementó sobre la base de violaciones de los derechos humanos o de administración de los países firmantes.
- ³ El informe presentado por el gobierno puede encontrarse en: www.lebanonwire.com/paris2/index.htm.
- ⁴ Véase www.fatfgafi.org/NCCT-en.htm.
- ⁵ *Daily Star* (Líbano), 14 de julio de 2003.
- ⁶ *Daily Star* (Líbano), 16 de julio de 2003.
- ⁷ *Daily Star* (Líbano), 7 de junio de 2002.
- ⁸ *Daily Star* (Líbano), 8 de junio de 2002.
- ⁹ *Daily Star* (Líbano), 4 de junio de 2002.
- ¹⁰ *Daily Star* (Líbano), 4 de junio de 2002.
- ¹¹ *Daily Star* (Líbano), 8 de junio de 2002.
- ¹² *Al-Ahram Weekly Online*, entrega 603, 12-18 de septiembre de 2002.

¹³ *The Executive*, "Losing our Voice. Freedom of Speech takes on new meaning with the recent media oppression" (Perdiendo nuestra voz. La libertad de expresión adquiere un nuevo significado con la opresión reciente a los medios), Beirut, octubre de 2002.

Mali

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3,0 (78° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones

Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en abril de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Se creó en agosto de 2002 un comité *ad hoc* para la *evaluación de las recomendaciones del Banco Mundial* sobre el programa anticorrupción de Mali¹.
- Un decreto de enero de 2003 dispuso la creación dentro del Controlador General de los Servicios Públicos de una comisión de *monitoreo de los sistemas internos de control*. Únicamente un cuerpo asesor, la comisión podrá aprobar los manuales de procedimientos y los módulos de entrenamiento diseñados por organismos públicos. Es también responsable de las evaluaciones posteriores.
- En 2003, el gobierno adoptó un decreto que considera al *auditor general* como autoridad independiente con la responsabilidad de evaluar el desempeño y los efectos de la administración pública. El auditor general evaluará las políticas que guían los programas de desarrollo, gastos y operaciones de ingresos y el uso de créditos y fondos. Nombrado por un período no renovable de siete años, el auditor es acompañado por un comisionado asistente. La oficina producirá un informe anual que distribuirá al gobierno y a los medios².

La inmunidad parlamentaria como protección contra la justicia

La negativa de la asamblea nacional a revocar la inmunidad de uno de sus miembros a pesar del pedido de la justicia generó acalorados debates hacia fines de 2002. En particular fueron los profesionales legales quienes atacaron al gobierno por obstruir la justicia.

La controversia data de noviembre de 2002, cuando el procurador general de la corte del distrito de la capital, Bamako, pidió formalmente al ministro de justicia que revocara la inmunidad parlamentaria del diputado Mamadou

Diawara. Miembro del partido gobernante y ex jefe del departamento de insumo de la Compañía de Mali para el Desarrollo Textil (CMDT), Diawara supuestamente ignoró las regulaciones de los contratos públicos al aprobar compras que habían sido previamente rechazadas por los controladores internos de la CMDT y por inspectores de la policía judicial.

Se creó en abril de 2001 un comité parlamentario responsable de investigar el caso cuyo informe se conoció más de un año después³. Los miembros del comité –cuya independencia ha sido cuestionada por sus críticos– concluyó que no había suficiente evidencia que justificara llevar al diputado ante la corte y que no había violado ninguna de las regulaciones de la CMDT. El comité aconsejó no levantar la inmunidad de Diawara, una recomendación que la asamblea nacional confirmó con su voto unánime.

Un grupo de magistrados produjo una declaración condenando la posición de la asamblea por juzgar que las presunciones no podían constituir el motivo de los procedimientos legales⁴. Afirmaban que todo procedimiento penal se entabla a partir de presunciones y que es tarea del juez probarlas o rechazarlas. Sostenían que la decisión de la asamblea nacional había protegido al diputado de los procedimientos legales y que por lo tanto era una violación al principio de la separación de poderes.

A pesar de que su cargo caducaba entonces, Diawara no se presentó para renovar su función en 2002, afirmando que pretendía limpiar su nombre en tribunales. Fue arrestado el 3 de septiembre de 2002 y puesto en detención preventiva temporalmente por 28 días antes de ser liberado provisoriamente el 1 de octubre de 2002.

En el momento de escribir este texto, su caso seguía pendiente en los tribunales del distrito de Bamako.

Bloqueo en el camino anticorrupción de Mali: inercia del gobierno

Desde que Mali dio hace varios años sus primeros pasos para desarrollar una infraestructura anticorrupción, ha tomado numerosas medidas en el sentido correcto. Pero el gobierno debe aún demostrar la voluntad política para implementar una serie de medidas anticorrupción aprobadas que fueron consideradas como urgentes a mediados de 2002.

La estrategia anticorrupción de Mali fue testigo del inicial entusiasmo del gobierno cuando el ex presidente Alpha Oumar Konaré pidió el envío de misiones técnicas del Banco Mundial en marzo y abril de 1999. El propósito era evaluar el programa anticorrupción del gobierno y hacer las recomendaciones pertinentes⁵.

Las recomendaciones se centraron en tres grandes áreas: limitar las oportunidades de corrupción, aplicar sanciones y asegurar la transparencia de las transacciones públicas. El presidente Amadou Toumani Touré instruyó al primer ministro para que creara un comité encargado de evaluar las directivas anticorrupción, así como las medidas contra los delitos financieros. La mayo-

ría de sus 30 miembros representan al sector público, pero tres o cuatro provienen de la sociedad civil⁶.

A mediados de agosto de 2002, el organismo se reunió en cinco subcomités especializados. Entre otros puntos, el subcomité de política económica de la corrupción recomendó una reducción del número de nombramientos políticos y la adopción de exigencias para informar. El grupo también convocó la creación de una comisión independiente y responsable para que monitoree la efectividad del mecanismo de financiamiento de los partidos políticos.

Una de las recomendaciones del subcomité de contratos públicos fue una reducción del umbral para los contratos públicos. Propusieron que la cifra sobre la cual se aplicarían los procedimientos debía bajarse de CFA 250 millones de francos (US\$ 440.000) a CFA 50 millones de francos (US\$ 90.000) para las empresas del Estado y las obras públicas⁷.

Entre sus recomendaciones, el subcomité de gerenciamiento y control de las finanzas públicas sugirió la creación de un organismo regulador supremo para supervisar y coordinar todas las estructuras de control e inspección.

Con respecto a la reforma del empleo público, las recomendaciones incluían la incorporación de un sistema de seguridad social y la creación de un plan de protección al staff contra el abuso de las autoridades políticas y administrativas. Se propuso también la incorporación de concursos para el nombramiento y reclutamiento de empleados públicos.

El quinto subcomité, que se concentró en los servicios legales y el sistema judicial, recomendó que el presidente y los miembros del gobierno declaren sus bienes y que debía haber una revisión del código penal y del código de procedimientos penales.

Tras evaluar el informe del comité el 23 de agosto de 2002, el gobierno rechazó muchas de sus recomendaciones. Medidas que habían sido aprobadas y presentadas como urgentes ahora siguen esperando ser implementadas, como la creación de sistemas de control interno en todos los servicios públicos, la reducción del umbral en los presupuestos de contratos públicos y la instalación de un sistema efectivo de control interno en todos los organismos públicos. Sin embargo, estaban en producción al momento de escribir este texto los manuales de procedimientos relacionados con las medidas existentes de control interno.

El rechazo del gobierno a ciertas recomendaciones y su demora en concretar las acciones urgentes que ya habían sido aprobadas son indicios de la pobre voluntad política respecto de la agenda anticorrupción. El destino de las recomendaciones del comité dependerá del verdadero compromiso de las autoridades para combatir la corrupción y los delitos financieros en Mali.

Brahima Fomba (Transparence Mali)

Lecturas recomendadas

Sada Diarra, “Les fondements juridiques de la corruption sous la 3ème République au Mali ” (Fundamentos jurídicos de la corrupción en la Tercera República de Mali”), junio 2000, www.aidtransparency.org/francais/articleune.cfm?vararticle=267.

Brahima Fomba, “Elections et Corruption Politique au Mali” (Elecciones y corrupción política en Mali), conferencia, junio 2002, disponible en GERDDES-Mali (Grupo de Estudios e Investigación sobre la Democracia y el Desarrollo Económico y Social), www.gerddes.org.

Notas

- ¹ Decreto N° 02-380/PM-RM del 30 de julio de 2002 y decreto (enmienda) N° 02-400/ PM-RM del 7 de agosto de 2002 crearon el comité. *Journal Officiel*, N° 24, 31 de agosto de 2002.
- ² En agosto de 2003, la asamblea nacional aprobó por amplia mayoría (126 a seis, con siete abstenciones) una ley que crea la oficina del auditor general.
- ³ “Report of the Ad Hoc Committee Charged with Investigating the Lifting of Parliamentary Immunity from Deputy Mamadou Diawara” (Informe del comité ad hoc encargado de investigar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria al diputado Mamadou Diawara), 7 de junio de 2002, Asamblea Nacional.
- ⁴ El cuerpo de magistrados es el Sindicato Autónomo de la Magistratura.
- ⁵ “Rapport du Comité ad hoc de Réflexion sur les Recommandations de la Banque Mondiales relatives au Renforcement du Programme Anti-Corruption au Mali” (Informe del comité ad hoc de investigaciones sobre las recomendaciones del Banco Mundial respecto del fortalecimiento del plan anticorrupción de Mali), agosto de 2002.
- ⁶ El comité es el Comité ad hoc de investigaciones sobre las recomendaciones del Banco Mundial respecto del fortalecimiento del plan anticorrupción de Mali. Véase www.justicemali.org/divers197.htm.
- ⁷ El límite presupuestario actual fue establecido por orden N° 97-1898/MF-SG el 19 de noviembre de 1997.

Nepal

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: no realizado.

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2002; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- La segunda enmienda de la Comisión para la Investigación del Abuso de Autoridad (CIAA) fue convertida en ley en agosto de 2002 e incorpo-

rada en septiembre de 2002 y una regulación de la CIAA, le confiere la autoridad plena para ocuparse de *investigaciones*. Puede ordenar la retención de pasaportes, investigar y bloquear cuentas bancarias, confiscar propiedades y entrar en oficinas y residencias en casos de corrupción. Los críticos dicen que la CIAA puede ser usada para atacar a los opositores políticos, pese a que una cantidad de observadores locales sostienen que ha ayudado a crear un ambiente de intolerancia a la corrupción.

- Un proyecto vinculado con *organizaciones y partidos políticos*, aprobado en septiembre de 2002, regula su financiamiento, desarrollo y funcionamiento. Especifica que no deben recibir donaciones de organizaciones internacionales o de gobiernos, individuos o asociaciones extranjeras. Cada partido debe informar detalladamente los gastos electorales en informes anuales que deben presentarse ante la comisión electoral en los seis meses del cierre del año fiscal. Los auditores deben ser autorizados por la oficina del auditor general. Se deben incluir los nombres, domicilios y ocupaciones de los individuos u organizaciones que donen más de 25.000 rupias (U\$S 300).
- Se incorporó en septiembre de 2002 un proyecto de *juicio político* para terminar con la *inmunidad* de la que habían disfrutado en el pasado algunos funcionarios públicos. La disposición de que la CIAA puede iniciar una investigación por sospechas de corrupción contra cualquier funcionario público es el agregado más importante. Previamente, la CIAA no podía iniciar acciones contra el primer ministro y necesitaba aprobación del presidente de la cámara antes de poder comenzar a investigar a miembros del parlamento. La CIAA sigue sin poder accionar contra los jueces.
- En enero de 2003, la CIAA creó una división de planeamiento Para acelerar los casos. Un mes más tarde amplió su staff de 128 a 205 miembros y extendió sus sucursales a los cinco centros de desarrollo regional y a los 10 distritos considerados como los más corruptos. En marzo de 2003, la CIAA lanzó un plan de cinco años para controlar la corrupción.
- En enero de 2003 y con fondos del gobierno se creó el *Centro Nacional de Vigilancia* para que ponga en marcha medidas preventivas y de información contra la corrupción, las irregularidades administrativas y los arreglos bajo cuerda. Tiene autoridad para indagar en los asuntos de los ministerios, departamentos, oficinas y funcionarios públicos.

Se adoptaron leyes anticorrupción pero su cumplimiento sigue siendo problemático

Una cantidad de leyes y medidas recientemente dispuestas por el ejecutivo pretende detener el flagelo de la corrupción otorgando mayores facultades a los organismos de investigación y aplicación y recolectando datos para conocer mejor el problema. Pero tan importante como la letra de la ley y las inten-

ciones detrás de los cambios legales e institucionales, es si realmente se los aplica. La inestabilidad política y el hecho de que el aparato estatal está centrado en combatir un movimiento insurgente hacen difícil su cumplimiento.

El primer aspecto significativo de la nueva legislación es la enmienda al Proyecto de Prevención de la Corrupción de junio de 2002, que fortaleció el poder de la CIAA definiendo más claramente la corrupción y las sanciones a los infractores, incluso aquellos cuya culpabilidad se prueba luego de que dejen el cargo. Al mes siguiente se creó una corte especial para ocuparse de casos de corrupción, antes jurisdicción de la corte de apelaciones. Esto fue seguido de un proyecto de destitución lo que facilita iniciar acciones legales contra altos miembros electos del gobierno, y un proyecto de partidos políticos, destinado a hacer más transparente su financiamiento.

Un segundo cambio importante fue la creación en marzo de 2002 de una Comisión Superior de Investigación Jurídica sobre Propiedades para investigar las propiedades de los funcionarios y políticos nombrados a partir de 1990. Esta es un área importante pues una de las razones de la percepción popular de que el nivel de corrupción en el gobierno es alto es que varios políticos y funcionarios han sido vistos comprar casas y amasar fortunas poco después de ocupar el cargo (véase abajo).

Finalmente, el gobierno dio pasos para conocer mejor la corrupción. La ordenanza de servicios públicos de noviembre de 2002 envió equipos a los centros regionales de desarrollo a supervisar todos los servicios públicos, su distribución, funcionamiento y gestión durante seis meses desde enero de 2003. Los equipos investigaron las denuncias públicas vinculadas a irregularidades y corrupción. El propósito de esta acción fue hacer evidente a los funcionarios de que debían ser responsables. El Centro Nacional de Vigilancia, creado en enero de 2003, comparte el mismo objetivo.

Es demasiado pronto para evaluar el impacto de los cambios. La implementación de algunos de ellos ha sido dificultada por el contexto político e institucional. Por ejemplo, la CIAA y otros organismos de monitoreo han tenido dificultades en 2002 y 2003 para que sus informes sean públicos¹. El procedimiento es someterlos al rey, quien luego los envía al parlamento; pero el parlamento ha estado vacante desde su disolución en mayo de 2002, por lo que el proceso de información no ha podido cumplirse.

A pesar de estas dificultades, ha habido algunos éxitos de gran relevancia. Poco después de que se adoptaran las leyes, la CIAA procesó a tres ex ministros, Chiranjibi Wagle, Khum Badahur Khadka y Jay Parakash Prasad Gupta, por presunta corrupción, la primera vez en que altos políticos nepaleses eran acusados de ese delito. Wagle enfrenta cargos por apropiarse indebidamente de 30 millones de rupias (US\$ 400.000) usando de sus influencias políticas para apoyar negocios de viajes de su hijo y por dar datos falsos en su declaración de propiedades. Khadka fue acusado de aceptar un soborno de un contratista por más de 110 millones de rupias (US\$ 1,5 millones) a cambio de usar su poder para otorgarle un contrato sin licitación por construir una obra cerca del río Bakraha. Gupta se hizo presuntamente de más de 30 millones de rupias (US\$

400.000) a través de tratos ilegales en comunicaciones, gestiones ilícitas en telefonía celular y liquidación incorrecta de licencias cinematográficas.

Wagle fue alguna vez primer ministro interino y diputado del Partido del Congreso Democrático de Nepal, mientras que Khadka fue secretario general del mismo partido. Estuvieron en el poder gran parte de la última década hasta septiembre de 2003, cuando los organismos anticorrupción accionaron contra ellos. Los tres, que se presentan como víctimas de una venganza política, fueron liberados en caución hasta los veredictos, que llevarán bastante tiempo.

Los analistas locales confían en que los juicios sirvan como una necesaria advertencia a otros funcionarios públicos, pese a que algunos observadores temen que la CIAA pueda ser usada en realidad para atacar a los opositores políticos y que carecen de una representación multipartidaria. Además de investigar las sospechas de corrupción de funcionarios electos, la CIAA está estudiando posibles actos de corrupción de altos empleados del gobierno, directores de compañías estatales y oficiales policiales.

La investigación judicial sobre las propiedades brinda un necesario control sobre la corrupción de los políticos

En marzo de 2003, la Comisión de Investigación Judicial sobre Propiedades (JICP) presentó un informe de 600 páginas al rey Gyanendra Bir Bikram Shah Dev con la intención de demostrar que los ingresos de los funcionarios públicos ya no quedarán fuera de la “auditoría judicial” en nombre de la propiedad privada o del derecho a la privacidad individual.

La JICP fue dirigida por el juez de la suprema corte Bhaiab Prasad Lamsal, con dos ex juristas como miembros. Se constituyó en marzo de 2002 durante la administración del ex primer ministro Sher Bahadur Deuba para analizar si las propiedades de los políticos y funcionarios nombrados desde 1990 habían sido obtenidas legalmente. La JICP exigió que 41.900 políticos y funcionarios declarasen por escrito sus propiedades, de los cuales no cumplieron 11.300. El informe final contenía un inventario de las propiedades de las 30.500 personas estudiadas.

Varios ex ministros y funcionarios del gobierno que ocuparon un cargo bajo Sher Bahadur Deuba fueron consecuentemente obligados a explicar su riqueza, que excedía sus ingresos legales.

El informe fue trasladado a la CIAA, que emprendió inmediata acción contra 40 políticos y burócratas. La comisión obligó a una cantidad de ex ministros y funcionarios a brindar detalles sobre sus propiedades, incluyendo al ex primer ministro Girija Prasad Koirala, quien también es presidente del congreso de Nepal. Koirala hizo una presentación ante la corte unos pocos días después, afirmando que la CIAA no tenía motivos para obligarlo. En el momento de escribir este texto, el caso estaba en la jurisdicción de la suprema corte.

Muchos otros citados no se presentaron, considerando que las acciones de la comisión estaban políticamente motivadas dado que coincidieron con una protesta multipartidaria contra la asunción del rey como autoridad directa². Los políticos presionaron a la CIAA para que hiciera público el informe de la JICP a fin de disipar el temor a una caza de brujas entre las filas de los partidos políticos. La CIAA ha señalado que no hará público el informe.

A diferencia de intentos anteriores por asegurar que los políticos dieran cuenta de sus riquezas, hay expectativas de que el informe de la JICP no quedará olvidado, y pueda realmente fortalecer algunos de los mecanismos existentes y no aplicados para que los funcionarios muestren sus cuentas. El gobierno ha ordenado a los preparadores de informes del departamento de empleo público (Kitab Khana) que actualicen el registro de todos los informes de propiedad de los servidores estatales, que existe desde los 1960 pero cuya exigencia de declarar las propiedades periódicamente había quedado en el olvido. Se ordenó al ministro del interior que difunda el nombre de todos los políticos y funcionarios públicos que no han declarado sus bienes.

Rama Krishna Regmee (investigador, Nepal)

Lecturas recomendadas

Comisión para la Investigación del Abuso de Autoridad (CIAA), "Investigation and Prosecution: Guidelines" (Investigación y procesamiento: líneas de acción), 2003.

CIAA, "A Collection of Constitutional and Legal Provisions on Corruption and Principles Enshrined in Supreme Court Verdict" (Una recopilación de disposiciones constitucionales y leales sobre corrupción y principios destacados por el veredicto de la Suprema Corte), 2003.

CIAA, "Quarterly Bulletin", Katmandú, www.akhtiyar.org.np (en nepalés). Hari Bahadur Thapa, *Anatomy of Corruption*, (Anatomía de la corrupción) Katmandú, ESP, 2002.

TI Nepal, "A Household Survey on Corruption" (Una encuesta de hogares sobre corrupción), South Asian Report, agosto 2002. www.tinepal.org.

TI Nepal: www.tinepal.org.

Notas

¹ TI Nepal, "Newsletter", abril de 2003.

² El rey quitó de su cargo al primer ministro y a su gabinete en octubre de 2002 por "incompetencia" después de que se disolviera el parlamento. Desde entonces no ha sido posible realizar elecciones a causa de la insurgencia. El país está ahora gobernado por el rey y su gabinete nombrado hasta que puedan realizarse las elecciones en una fecha futura no especificada.

Nicaragua

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.6 (88° entre 133 países)

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones:

Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción (ratificada en mayo de 1999)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Por un decreto presidencial de julio de 2002 se creó la *Oficina de Ética Pública*, cuyos objetivos son promover la transparencia y el uso efectivo de los recursos a través de la educación, la difusión y la ampliación de la formación de los funcionarios públicos. La oficina es responsable de un “programa especial de eficiencia y transparencia en la gestión del estado y en las contrataciones”.
- La *Ley de Probidad de los Servidores Públicos* entró en vigencia en agosto de 2002, y regula asuntos relacionados a los conflictos de intereses. Las declaraciones de probidad se emiten al comienzo y al final de la participación en un cargo. No se las hace públicas, a pesar de que son usadas en algún caso de enriquecimiento ilícito, sobre todo en el caso del ex presidente Arnoldo Alemán (véase abajo).

El proceso al ex presidente Arnoldo Alemán quita el manto de impunidad

En una región caracterizada por la impunidad, resulta difícil concebir cómo pudo ser posible llevar a juicio por flagrante y permanente abuso del cargo a un hombre que escasos ocho meses antes había sido presidente, que seguía siendo presidente de la asamblea nacional días antes de su arresto y que continuaba ejerciendo su influencia en el partido con mayoría en el parlamento. Pero, después de ocho meses bajo arresto domiciliario, Arnoldo Alemán, quien ocupara el cargo más alto de Nicaragua entre 1997 y 2002 y que contaba con el apoyo estrecho de los titulares de la mayoría de los gobiernos municipales y de varios organismos claves de aplicación, quedó encarcelado en agosto de 2003 por lavado de dinero, fraude y robo.

Su procesamiento fue aún más sorprendente pues el presidente Enrique Bolaños, el candidato que eligió Alemán para sucederlo (la constitución prohíbe la postulación a elecciones consecutivas) parecía una apuesta más que segura. Durante su gestión como vicepresidente de Alemán, Bolaños se había mantenido silencioso ante el evidente enriquecimiento ilícito del gobernante,

con la aquiescencia del líder de la oposición, mientras buscaba concentrar más poder en el ejecutivo en detrimento de las instituciones del país.

Sin embargo, una vez en el cargo, el presidente Bolaños se apuró en investigar las fechorías de Alemán. Contó desde el principio con el inequívoco apoyo de los medios, de una población cansada de la corrupción y la voluntad de los países cuya cooperación representa más de un tercio de los ingresos de Nicaragua en subsidios y ayuda. Fue apoyado en esa empresa por el partido al que había derrotado en las elecciones, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que tenía un especial interés en ver caer al caudillo y a su partido. Algunos diputados del antiguo partido de Bolaños brindaron luego su apoyo.

En consonancia con el proceso de Alemán, el nuevo gobierno prestó cierta atención al fortalecimiento del marco legal para detener la corrupción. En junio de 2002 entró en vigencia la Ley de Reforma y Adición al Código Penal y definió los delitos vinculados con la corrupción pública, como el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito y estableció especiales sanciones para los actos de corrupción, contribución a la caída de bancos y otros delitos de la esfera pública. Sin embargo, en lo principal los esfuerzos anticorrupción se centraron estrechamente en procesar a Alemán y fueron dirigidos por el ejecutivo.

Los presuntos delitos de Alemán no eran una excepción en la región, ni en las sumas involucradas, ni en los métodos utilizados. Estamos hablando de alrededor de 100 millones de dólares de fondos públicos presuntamente obtenidos por medio de fraude, robo y malversación. El congresista Leonel Teller estima que las cifras rondan los 250 millones de dólares. Fue la posterior acusación de lavado de dinero lo que primero llevó al arresto a Alemán, pues atentaba contra las convenciones internacionales y llevó a Estados Unidos a brindar apoyo político al procesamiento. Los fondos ilegalmente apropiados se canalizaban presuntamente a través de bancos norteamericanos a cuentas privadas controladas por Alemán muy poco después de que entrara en vigencia la nueva legislación norteamericana sobre lavado de dinero tras los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Se congelaron en Panamá y Estados Unidos cuentas y propiedades pertenecientes a Alemán y sus socios, pero no han sido repatriadas, en parte porque la legislación panameña estipula que esos fondos deben usarse dentro del país. Recientemente se nombró a un juez como interventor y custodio de las propiedades conocidas de Alemán: no todos sus bienes han sido localizados pues se piensa que una parte está registrada bajo otros nombres.

El proceso de despojar a Alemán de su inmunidad parlamentaria y llevarlo a juicio tardó desde abril a diciembre de 2002 y fue demorado por su permanente apoyo en la asamblea nacional. Algunos legisladores que lo defendieron ante los cargos han quedado desde entonces bajo investigación. Las organizaciones de la sociedad civil estuvieron muy activas durante los ocho meses de discusiones, recolectando más de un millón de firmas pidiendo que se levantara la inmunidad de Alemán.

Uno de los aspectos más interesantes del caso es que parece reflejar un cambio en el ambiente legal y sociopolítico de Nicaragua. Los gobernantes corruptos tienen menos oportunidades de esconderse tras el escudo de la inmunidad. La corrupción se ha convertido en un tema de la mayor importancia para la opinión pública nacional y los periodistas independientes vigilan cada vez más a los infractores.

Por supuesto, el problema de la corrupción en Nicaragua va mucho más allá de un único caso. Se ha comenzado a trabajar en el nivel estructural y legal para atacar las raíces de la corrupción, pero hay mucho terreno aún por recorrer para asegurar de que el procesamiento a Alemán no es sólo una isla en el ancho mar de la impunidad. Muchas figuras del gobierno actual y de los pasados siguen eludiendo las investigaciones, para no hablar de juicios, por acusaciones de corrupción.

El dinero lavado llena los sacos sin fondo de las campañas electorales

Uno de los aspectos que apareció en una de las muchas acusaciones contra Arnoldo Alemán y su aliado clave, Byron Jerez, el ex jefe de la dirección impositiva, fue la revelación por parte de éste último de que los fondos tomados ilícitamente del Estado eran usados para sobornar, además del enriquecimiento de los involucrados. Funcionarios de todos los organismos del Estado y sus oficinas de supervisión recibieron presuntamente dinero a cambio de su complicidad en los fraudes. Jerez sostuvo también que los fondos fueron usados para apoyar las campañas en las elecciones municipales de 2000 y en las generales de 2001. El 5 de junio de 2003, Jerez fue sentenciado a ocho años de prisión en una de las tantas acusaciones en su contra.

En abril de 2002, Jerez declaró que parte de los fondos fueron lavados a través de cuentas dentro y fuera de Nicaragua y usados para pagar a una segunda línea de funcionarios, incluyendo al presidente de la oficina del controlador general, el director de la fiscalía pública, el ex vicepresidente –el ahora presidente Bolaños–, al vicepresidente José Rizo Castellón y a varios ministros. Según Jerez, además de su sueldo oficial, cada uno recibía de 500 a 5.000 dólares mensuales directamente del palacio presidencial. Ninguno de los identificados en las transacciones niega las acusaciones: en realidad, según la ley, la recepción de estos fondos no es estrictamente ilegal si los beneficiarios no estaban al tanto de su origen y no eludían el pago de impuestos. Dado que hasta 2002 el presupuesto nacional incluía un ítem para gastos discrecionales del presidente, la intención criminal es más difícil de probar. A mediados de 2003, las revelaciones de Jerez no habían llevado a ninguna investigación posterior sobre los presuntos pagos en compensación.

Vinculado con las acusaciones a Alemán está el caso del presunto desvío de fondos estatales para gastos de campaña electoral. De ser probado, el delito acarrea penas de más de dos años de prisión, impugnación del cargo público y prohibición de ejercer funciones públicas por más de seis años. El caso fue

archivado en diciembre de 2002 contra 34 funcionarios y líderes del gobernante Partido Liberal Constitucional (PLC), incluyendo a Alemán y al actual presidente y vicepresidente. El día después de que la investigación fuese anunciada, los 34 acusados anunciaron su decisión de renunciar a la inmunidad para poder comparecer ante la corte. A mediados de 2003, todavía no lo habían hecho y el pedido de suspensión de sus privilegios sigue esperando en un comité de la asamblea nacional. Continuó la búsqueda de pruebas en bancos estatales y otras instituciones y siguieron los procesos contra los sospechosos que no tenían inmunidad; la defensa ofrecida por varios acusados vinculados al actual presidente fue que la campaña parlamentaria del PLC fue financiada a través de cuentas separadas a las de la campaña presidencial y que cuando recibieron el dinero de la sede del partido no sabían su origen ni tenían razones para cuestionarlo. Se espera una sentencia provisional para finales de 2003.

El caso destacó algunas falencias de la ley electoral, que entró en vigencia en enero de 2000. Ampliamente criticada por observadores nacionales e internacionales por su débiles mecanismos de control, la ley no fija límites de financiamiento ni a los partidos, ni a los donantes y se permiten aportes ilimitados del extranjero. Tampoco hay reglas para la difusión de la información. Ni siquiera se exige a los partidos que tengan una contabilidad de los fondos recibidos y la prestación de cuentas del financiamiento político es dejada casi por completo a su discrecionalidad.

Un cambio introducido por la ley electoral de 2000 es la distribución de un porcentaje fijo del presupuesto nacional para el financiamiento de los partidos en los años electorales. La proporción está fijada en un uno por ciento para las elecciones generales y en 0,5 por ciento para las municipales. La suma entregada a cada partido se decide en función de los votos obtenidos en años anteriores. Como resultado, el costo de las elecciones en Nicaragua es equivalente a la mitad del presupuesto para educación –28 dólares por votante contra un promedio en la región de 7 dólares– cuyo 25 por ciento se destina a los partidos políticos.

En términos de gasto público por votante, la segunda nación más pobre del hemisferio tiene las elecciones más costosas, incluso sin que se tomen en cuenta los fondos ilimitados de fuentes privadas o extranjeras.

Roberto Courtney (Ética y Transparencia, Nicaragua)

Lecturas recomendadas

Alejandro Serrano, ed., *Ética y política*, Nicaragua, Universidad Politécnica de Nicaragua, 2003.

Reinaldo Antonio Téfel, *El huracán que desnudó a Nicaragua*, Managua, Foro Democrático, 1999.

Vicepresidencia de Nicaragua, "Plan nacional de anticorrupción de Nicaragua", www.respondanet.com/espanyo1/anticorrupción/Nicaragua1.htm.

Nigeria

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 1.4 (132° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Convenciones

Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en junio de 2001)

Cambios legales e institucionales

- En diciembre de 2002, la asamblea nacional Aprobó el Acta de Delitos Económicos y Financieros, que crea la Comisión de Delitos Económicos y Financieros (EFCC), encargada de investigar todos los delitos financieros, incluido el *lavado de dinero*, fraudes con tarifas, malversaciones, transferencias ilegales y fraude en el mercado de acciones. Es también responsable de la aplicación de la legislación sobre lavado de dinero de 1995, con sus enmiendas de 2002. El presidente firmó la nueva ley el 14 de diciembre, un día después del plazo establecido por la Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FATF), el organismo intergubernamental dedicado al lavado de dinero. La FATF había amenazado con recomendar sanciones si Nigeria no lograba reforzar la legislación sobre delitos financieros hasta esta fecha. La FATF reconoció que la nueva ley marcaba un importante progreso, pero en su revisión de febrero de 2003 no eliminó a Nigeria de la lista de Países y Territorios No Cooperativos.
- En febrero de 2003, el Senado Aprobó la *Ley de Comisión sobre Prácticas Corruptas y otros Delitos Conexos* para reemplazar y “reforzar” la ley de nombre similar de 2000. Sin embargo, la mayoría lo consideró como un debilitamiento deliberado de la legislación existente. La ley fue bloqueada por la corte superior federal (véase abajo).
- En abril de 2002, la asamblea aprobó la Ley Electoral 2002, que reemplazaba al de 2001. La ley, que rigió las elecciones generales de abril de 2003, enfrentó varias impugnaciones constitucionales durante 2002-2003. Entre otras disposiciones, la ley otorga más poder a la Comisión Electoral Nacional Independiente (INEC) a poner un límite a las *donaciones a los partidos políticos* de individuos o empresas. El evidente aumento de gastos durante el período electoral muestra, sin embargo, que los límites no fueron respetados, a pesar de que el INEC no hizo denuncias contra ningún partido o candidato.

Motivos del senado puestos en cuestión para reformar la ICPC

En febrero de 2003, el senado votó unánimemente a favor de reemplazar la legislación que rige al principal organismo anticorrupción de Nigeria –la Comisión Independiente sobre Prácticas Corruptas y otros Delitos Conexos (ICPC)– y que fuera aprobada por primera vez en 2000. El senado, que apresuró la aprobación de la ley, afirmó que se trataba de reforzar la ley para fortalecer a la ICPC. Su acción generó una gran controversia pública, tanto acerca de la ICPC como de los verdaderos motivos del senado para llevar a cabo esta acción.

La nueva legislación debilitaría a la ICPC de muchas maneras. Habría eliminado muchas de sus facultades para investigar, las que serían transferidas a la fiscalía general. Además, el nuevo proyecto omitía dos disposiciones fundamentales de la original que permitían el procesamiento de funcionarios públicos que otorgaran contratos sin la aprobación exigida y que transfirieran a otro destino fondos destinados a un determinado propósito. Según la nueva ley, la ICPC sólo estaría en condiciones de recomendar que esos casos fueran objeto de una investigación interna, administrativa. Cabe recalcar que en el momento en que se decidía la nueva legislación, las cabezas de ambas cámaras del parlamento estaban bajo investigación por delitos estrechamente relacionados a dos secciones expurgadas del acta de 2000.

Hubo una inmediata y amplia protesta pública contra la conducta de la legislatura, tanto en Nigeria como fuera del país. El 3 de marzo de 2003, el presidente Olusegun Obasanjo y algunos miembros de la Congreso condenaron la acción del senado y declararon que la legislación propuesta tenía como objeto proteger a ciertas personas de la justicia. Sin embargo, el proyecto pasó su primera audiencia tres días después. Cuando fue enviado al presidente para su aprobación, éste se negó a firmarlo. En pocos días el senado pasó por alto el veto presidencial y se aprobó la ley tanto en el senado como en el congreso. Sin embargo, poco después una corte superior federal declaró nula la ley.

Mientras que la opinión mayoritaria era que la asamblea había actuado en su propio beneficio, la controversia brindó a ambos bandos la oportunidad de revisar la legislación así como el papel de la ICPC, que se consideraba por debajo de las expectativas. A principios de 2003, la ICPC informó haber procesado a 38 sospechosos e investigado no menos de 160 casos. Sin embargo, no había nadie en prisión como resultado de sus investigaciones.

Una de las quejas era la falta de independencia de la ICPC. Los legisladores plantearon que el ejecutivo, en especial la presidencia, habían convertido a la ICPC en un arma de uso político. Al mismo tiempo la ICPC quedó en el centro de una crisis política a finales de 2002 cuando hubo un intento de destituir al presidente Obasanjo. El senador Arthur Nzeribe declaró públicamente en agosto de 2002 que había ofrecido sobornos a sus colegas para incitarlos a votar contra la destitución del presidente. Muchos esperaron que la ICPC actuara en semejante confesión pública de corrupción, pero no fue así.

Una de las críticas fue la ausencia de voluntad política. Los críticos afirmaron que varios importantes funcionarios del gobierno debían

ser investigados y castigados de ser hallados culpables. Hubo extendidos cuestionamientos a la manera en la que el fiscal general, Vincent Azie, fue relevado de su cargo tras presentar en enero de 2003 un informe que acusaba a la presidencia y a 10 ministros federales de malversación financiera. El gobierno se defendió diciendo que el auditor debía jubilarse, pero la acción llevó a la protesta pública por la falta de voluntad política de las autoridades para combatir la corrupción.

Una segunda crítica a la ICPC era la falta de independencia financiera. Al defender su presupuesto ante la Asamblea Nacional en 2003, el representante de la ICPC afirmó que los subsidios recibidos desde su creación eran muy escasos y que eso había afectado su desempeño. El dinero recibido, afirmó, fue menor al 50 por ciento de lo presupuestado¹. Según el director Mustapha Akanbi, la ICPC no había podido ejercer sus acciones fuera de la capital, Abuja².

La limitada capacidad de la ICPC para actuar en todo el país se agrava por el hecho de que a pesar de que Nigeria es una federación de estados, no existen virtualmente intentos anticorrupción por parte de los estados o de los gobiernos locales. La introducción de *shari'a*, la ley islámica, en 12 de los 36 estados generó expectativas de intentos anticorrupción más comprometidos en ellos, pero en la práctica el objetivo ha sido la delincuencia menor. Recientemente el gobierno se embarcó en reformas administrativas que pueden llegar a fortalecer el rol supervisor de los gobiernos estatales sobre los consejos locales. Sin embargo, dado que depende la voluntad y capacidad de los gobernadores mantener su integridad financiera, una ICPC efectiva sería aún más importante.

Algún tipo de modificación en la ICPC es inevitable. En realidad ya la propia comisión ha iniciado el proceso impulsando reformas que, de ser exitosas, incluirán: reducir el tamaño del directorio de la ICPC, otorgarle facultades para iniciar investigaciones, eliminar algunos de los obstáculos judiciales a los procesamientos, y fortalecer su rendición de cuentas. También se espera que la ICPC estreche vínculos con las instituciones de la sociedad civil para mejorar su capacidad preventiva. Una reforma que puede fortalecer significativamente a la ICPC sería darle la facultad de procesar; según la legislación de 2000 sólo puede recomendarlo.

¿Qué esperanzas tiene la ley de libertad de información?

Nigeria carece aún de una legislación sobre libertad de información, a pesar de los años de campaña a su favor. Con un nuevo liderazgo en la legislatura desde abril de 2003, hay ahora esperanzas de que pueda incorporarse esa legislación, pero se precisa para ello de voluntad política. La batalla por legislación sobre libertad de información es previa al regreso de Nigeria a los gobiernos civiles en 1999. La campaña anticorrupción de alto perfil de Obasanjo llevó a muchos a esperar que el presidente impulsara una legislación sobre libertad de información –esencial en la lucha contra la corrupción–, pero no fue así.

Desde entonces la campaña fue dirigida por una coalición de grupos de la

sociedad civil, incluyendo a la ONG Media Rights Agenda. Un grupo de legisladores presentó un proyecto a la asamblea nacional en julio de 1999, pero quedó parado tras un progreso inicial. La tercera audiencia sobre el proyecto no tuvo lugar hasta mayo de 2001, tiempo en el cual la situación política se había vuelto más volátil. Había una percepción pública general de que la asamblea nacional estaba moralmente comprometida, especialmente en el tema corrupción. En ese clima, los miembros de la legislatura temían que los periodistas se valieran de la libertad de información como un arma en su contra. Al cierre del período parlamentario en abril de 2003, el proyecto no había experimentado progresos.

Las elecciones generales de abril de 2003 trajeron una nueva dirección a ambas cámaras de la Asamblea Nacional, renovando las esperanzas dentro de los grupos de la sociedad civil de que el proyecto pueda ser aprobado. Grupos internacionales como el Comité de Protección a Periodistas han apoyado su pedido, urgiendo a la aprobación del proyecto por parte de la nueva legislatura. Sin embargo, ese optimismo puede quedar defraudado.

El renovado optimismo supone que el problema era el viejo liderazgo de la legislatura. Pero el ejecutivo, a cargo del presidente, ha hecho poco por colaborar con la causa del proyecto. En segundo lugar, la luna de miel con la nueva legislatura no durará mucho. Si los miembros de la nueva legislatura, como los de la antigua, se convierten en el blanco de la legislación anticorrupción, resultarán igual de reticentes en aprobar leyes que fortalezcan la posición de sus “enemigos”. De todas formas, si la campaña es intensificada a tiempo, la buena relación que existe actualmente entre el ejecutivo y la legislatura puede llegar a garantizar el éxito.

Por último, la campaña por la libertad de información no ha recibido suficiente apoyo de los propios medios de comunicación y ha sido sostenida principalmente por los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil. El proyecto de libertad de información habría sido más exitoso de haber sido destacado por los medios de Nigeria.

Primeros pasos para fortalecer la integridad judicial

Preocupado por la creciente incidencia de la corrupción en la justicia, el secretario de justicia Muhammed Uwais, en conjunto con el Centro de Prevención del Crimen Internacional de la ONU y la ICPC, dieron comienzo a un proyecto en 2001 para fortalecer la integridad judicial. Se identificaron cuatro preocupaciones claves: la calidad y duración de los juicios, el acceso a los tribunales, la confianza de la población en la justicia y la eficiencia en el manejo de las denuncias públicas. Se contrató al Instituto Nigeriano de Estudios Legales Avanzados para que realizara un amplio estudio acerca de la integridad y la capacidad de la justicia en los estados de Lagos, Delta y Borno.

Durante 2002-03 se realizaron intentos por mejorar la integridad en los estados piloto a través del monitoreo por parte de la ICPC de jueces y emplea-

dos de la corte; entrenamiento ético para jueces y personal de los juzgados, la creación de un sistema transparente de quejas, involucrando a “comités de usuarios de tribunales”, y una incrementada coordinación dentro del sistema de la justicia penal.

Las medidas apuntaban a un determinado intento del Consejo Judicial Nacional y su director por limpiar el sistema jurídico de Nigeria. Desde 1999 se habían resuelto docenas de casos de prácticas corruptas que involucraban a jueces, y el Consejo Judicial Nacional había exonerado por la fuerza a más de 20 jueces. Aunque se trata de un claro progreso, queda aún un largo camino por recorrer, especialmente en el restablecimiento de la confianza de la población en la justicia.

En realidad la justicia ha obstaculizado repetidamente la labor anticorrupción de la ICPC desde que comenzó a funcionar en 2000. En sus primeros tiempos, el organismo fue cuestionado en razón de la constitucionalidad del acta que lo creó. A pesar de haber sido aparentemente resuelto por el fallo de la corte suprema en junio de 2002, el tema de la constitucionalidad de la ICPC sigue reapareciendo cada tanto, activamente impulsado por cierto número de jueces.

Pese a las repetidas advertencias del secretario de justicia, los jueces siguen otorgando disposiciones *ex parte* que han eludido procesos por corrupción. Las personas que caen bajo el examen de la ICPC buscan y obtienen impugnaciones a la constitucionalidad de una u otra sección del acta, incluso en cortes que no están destinadas a tratar casos de corrupción. Casi todos los casos que ha presentado la ICPC ante los tribunales han sido bloqueados por esas impugnaciones. Si se pretende que los intentos de la ICPC por combatir la corrupción tengan éxito, deben redoblarse los esfuerzos por mejorar la integridad de la justicia.

Bolaji Abdullahi (*This Day*, Nigeria)

Lecturas recomendadas

Karl Meier, *This House Has Fallen: Nigeria in Crisis* (La casa se ha derrumbado: Nigeria en crisis), Londres, Penguin Books, 2001.

Instituto Nigeriano de Estudios Legales Avanzados, encuesta respecto de la integridad judicial (en prensa).

Banco Mundial, *Nigeria Governance and Service Delivery Survey* (Gestión en Nigeria y estudio sobre la prestación de servicios) (en prensa).

Notas

¹ *This Day* (Nigeria), 23 de enero de 2003.

² A. Akanbi, “Current Policy Initiatives and Frameworks for Combating Corruption” (Iniciativas políticas actuales y marco legal para el combate a la corrupción), conferencia inédita dictada en Abuja, febrero de 2003.

Autoridad Palestina

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.0 (78° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno: no realizado.

Cambios legales e institucionales

- Entró en enero de 2003 en audiencia general una nueva *ley electoral* que pretende regular el financiamiento con recursos públicos e incorporar exigencias de información. De acuerdo a la ley, el Comité Electoral Central (CCE) regularía los criterios Para subsidiar a los Partidos con fondos públicos y monitorearía los aportes privados. En octubre de 2002, el CCE fue reconocido como un organismo independiente. Aunque la directiva y los miembros fueron nombrados por el presidente Yasser Arafat, el comité fue puesto a aprobación del consejo legislativo.
- En marzo de 2003 se propuso una legislación para crear una *oficina de monitoreo administrativo y financiero*. La oficina reemplazará a la autoridad general de monitoreo creada en 1996. El presidente, sus colaboradores y asesores, así como los funcionarios policiales y de seguridad, quedarán bajo supervisión de la nueva oficina. El presidente ya no tendrá la facultad de nombrar o destituir al titular de la oficina de monitoreo que dispondrá de un presupuesto asignado del presupuesto nacional general.
- En marzo de 2003 se hicieron enmiendas a la Ley Básica que había entrado en vigencia en 2002 y dispone la fundación legal del Autoridad Palestina (PA) durante el período de transición. Una enmienda incorporó el cargo de *primer ministro*, con responsabilidad de constituir y modificar el consejo de ministros y controlar las instituciones del gobierno. Se le otorgó al presidente la facultad de requerir que el primer ministro sea investigado –y al primer ministro la de requerir la investigación de los ministros– si son acusados por algún delito. La ley enmendada permite también que 10 de los 88 miembros del consejo legislativo puedan presentar un pedido para realizar una sesión especial para quitarle la confianza al gobierno, o alguno de sus ministros, luego de una investigación.
- Las enmiendas incorporaron también la *exigencia de información* al PA. Todos los ministros, incluso el primer ministro, deben suministrar desde ahora un informe financiero sobre sí mismos, sus esposas y menores a cargo detallando la posesión de bienes. Están prohibidos los conflictos de intereses.
- Está en discusión una ley que se ocupa de la infracción a las tareas del empleo público (su primera audiencia fue en abril de 2003). Establecería *sanciones* de hasta diez años de prisión por *saqueo de fondos públicos*, de hasta quince por soborno y cadena perpetua por destruir evidencias

Para facilitar, o encubrir, robos. Se recuperarían los fondos y las multas impuestas serían equivalentes a los montos robados o a los daños causados.

El plan de los 100 días y sus implicancias para la corrupción

La reocupación por parte de Israel de la Franja Occidental en la primavera y verano de 2002 llevó a crecientes demandas populares entre los palestinos luego de que las instituciones del PA se mostraron incapaces de organizar una adecuada defensa militar o civil de las personas bajo ocupación. Entre las demandas se exigía que el gobierno limpiara sus instituciones, pues la corrupción era considerada una de las causas de sus falencias.

En una encuesta de opinión realizada por el Centro Palestino de Investigación en Política y Control en abril de 2003¹, por ejemplo, el 57 por ciento de los consultados dijo pensar que la corrupción afectaba significativamente a su vida y la de su familia y el 68 por ciento creía que la corrupción afectaba significativamente a la vida política.

Pero las demandas de reformas no fueron sólo internas. Se condicionó el progreso en la implementación del Mapa de “rutas” para la Paz, un acuerdo sujeto a desempeño firmado en abril de 2003 que busca una solución amplia al conflicto palestino-israelí para 2005, a la adopción de ciertas reformas elementales. También la liberación de los ingresos por impuestos recolectados por el gobierno israelí quedó sujeta a que el ministerio de finanzas pudiera reunirlos en una sola cuenta a fin de facilitar el control del presupuesto por parte del consejo legislativo.

La preparación de las reformas fue obra principalmente del comité de reforma ministerial creado tras el establecimiento del nuevo gobierno en junio de 2002. El comité redactó un borrador lo que se conoce como el “plan de los 100 días”. Las reuniones entre el comité y el “Cuarteto más dos”² llevaron a la creación de grupos que se ocupasen de la generación de políticas económicas, reforma del empleo público, reforzamiento de los gobiernos locales y desarrollo del sector privado. Se armó un comité que brindara apoyo en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales y en la reforma del sistema de seguridad debía conseguirse de forma bilateral.

Se incluyeron en el plan varias medidas de control anticorrupción en línea con las recomendaciones del informe de 1999 del Consejo Estadounidense de Relaciones Exteriores, conocido como el informe Rocard “Refuerzo de las instituciones públicas palestinas”.

Incluían la creación de registros comprensibles de las funciones y personal del sector público, colocando las instituciones gubernamentales y públicas bajo jurisdicción de los ministerios, desarrollando procesos internos y externos de auditoría y creando sistemas de gobierno electrónicos.

El plan convoca a una mayor separación de los poderes y a la descentralización del poder del ejecutivo de modo tal que el consejo legislativo y la justi-

cia pueden cumplir a pleno con su rol. El plan convoca a una mayor separación de los poderes del Estado y a la descentralización del poder del ejecutivo de tal modo que el consejo legislativo y la justicia pueden cumplir a pleno con su papel. También llama a que se dispongan elecciones a nivel presidencial, legislativo y municipal así como dentro de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque es demasiado pronto para evaluar el progreso de las reformas democráticas, es claro que la continua ocupación plantea serias limitaciones; impidió las elecciones generales y legislativas de principios de 2003. De todos modos, los miembros del consejo legislativo, particularmente los del Partido Fatah, han emprendido pasos para ejercer su influencia sobre las decisiones de gobierno. Dudaron sobre la composición del gabinete propuesto por el presidente Arafat en marzo de 2003, amenazando con presentar una moción de censura contra el gabinete propuesto. A pesar de que no lograron cambios sustanciales en la composición del gabinete, se aseguraron la aprobación presidencial a la creación del cargo de primer ministro, lo que marca un paso importante hacia la descentralización del poder, como también ocurre con la posibilidad de que el primer ministro u otros ministros sean destituidos tras un voto de no confianza. Ha habido consecuencias de esto. En septiembre de 2003, Mahmoud Abbas, el primer ministro nombrado, renunció luego de cuatro meses.

Pocos logros ha habido en el terreno judicial. El plan de los 100 días recomendaba mayores recursos para la justicia y que debía trabajarse en la preparación de los proyectos de ley, decretos y decisiones que serían necesarios una vez entrada en vigencia la Ley Básica. El presidente Arafat nombró un consejo judicial supremo, que supuestamente será replanteado de acuerdo a las leyes que rijan para las autoridades judiciales, pero se ha hecho poco por mejorar la estructura de los tribunales y del proceso de nominación y de promoción de jueces o el nombramiento de nuevo personal. Los abogados, miembros de la sociedad civil y la comunidad internacional presionaron al presidente para que cambiara la composición del consejo y nombró a uno nuevo en junio de 2003. También fue nombrado un nuevo procurador general y la corte de seguridad del Estado fue abolida en agosto de 2003.

Parte del fracaso en implementar plenamente los planes de reformas se debe a la ocupación israelí, que ha obstaculizado a los promotores de las reformas dando pretextos para la postergación de las decisiones a los partidos que se resistían. Pero también resulta evidente una falta de voluntad política. Ningún funcionario de alto rango del gobierno ha sido procesado por corrupción, lo cual, al igual que bloquea las reformas, afecta negativamente la percepción pública del proceso. La reforma del sistema judicial y los preparativos para las elecciones locales y generales son pasos que deben cumplirse a pesar de las implicancias políticas de la ocupación.

El ministro de finanzas toma medidas para incrementar la transparencia

El ministro de finanzas ha tomado medidas para incrementar la transparencia de sus operaciones. El presupuesto anual además de detallados informes mensuales de gastos presupuestarios están disponibles en Internet y por primera vez las inversiones del PA han sido sometidas a un escrutinio independiente.

El presupuesto 2003 fue presentado a discusión en el consejo legislativo en diciembre de 2002 y publicado en el nuevo website del ministerio de finanzas. Incluye los ingresos esperados de las inversiones realizadas por el recientemente creado Fondo de Inversiones Palestino. Previamente se los excluía del presupuesto, lo que expuso al PA a serias sospechas de corrupción y mala administración.

Se están realizando trabajos para unificar los sistemas contables de la Franja Occidental y en Gaza para integrar plenamente las operaciones financieras. El desarrollo de una permanente comunicación vía correo electrónico entre las dos áreas y una unidad de monitoreo presupuestario para garantizar que todos los egresos coinciden con el presupuesto Aprobado y auditado periódicamente ayudará al proceso de integración.

También fue positiva la decisión del gabinete en junio de 2003 de terminar con todas las deducciones ilegales de los salarios públicos. Alcanzando a veces al 5-10% del total, algunas de estas deducciones habían comenzado en 1996 para contribuir con el fondo de desempleo. Se están llevando a cabo investigaciones para ver con detalle qué ocurrió con los fondos.

Al presentar el presupuesto 2003, el ministro de finanzas Salam Fayyad habló de la necesidad de un cumplimiento más estricto de la ley de contrataciones públicas, que indica poner fuera de circulación todos los procesos de contrataciones. Amenazó con usar su autoridad para detener los fondos de las partes que no cumplan. La integración de las oficinas del petróleo, tabaco e inversiones en el ministerio de finanzas en mayo de 2003 es otro paso adelante.

Todavía queda mucho por mejorar. La presentación del presupuesto se produjo dos meses después de la fecha prescripta por ley y no todos los ingresos de los organismos estatales estaban incluidos en el presupuesto: faltaban las cuentas de los fondos de seguros y pensiones. Algunas iniciativas se han aplicado con poco rigor. Se suponía que la nómina del personal de seguridad se distribuiría a través transferencias bancarias, reemplazando la costumbre de pagar desordenadas sumas de efectivo a las direcciones de cada servicio, pero dos meses después del anuncio de la decisión en abril de 2003, sólo dos organismos de seguridad habían puesto en práctica el cambio. Aunque Fayyad ha comenzado enfrentándose a algunas de las figuras más poderosas de su ministerio, destituyendo a algunos (incluyendo directores del ministerio de finanzas y del departamento de petróleo) y suspendiendo a otros, no se han hecho intentos por llevar a juicio a los sospechosos de corrupción.

Uno de los cambios más significativos ha sido la decisión de crear el Fondo

Palestino de Inversiones (PIF) para gerenciar fondos comerciales. El PIF fue creado por decreto presidencial en octubre de 2000, aunque no fue constituido como entidad legal separada hasta agosto de 2002.

Antes de la creación del PIF se sabía poco acerca de cómo y dónde se invertirían los fondos del PA. Abundaban las sospechas de que los funcionarios estaban usando esas inversiones para comprar favores de las elites económicas o abusando de su posición para buscar socios en el sector privado. El PIF pretende asegurar que las adquisiciones comerciales y las inversiones en acciones promuevan el desarrollo económico y de infraestructura en Palestina y que no se los use Para beneficio político o privado.

La agencia internacional de calificaciones Standard & Poor's y la ONG estadounidenses Democracy Council evaluaron los resultados de las primeras diez inversiones importantes del PIF Para certificar el correcto valor de mercado de las inversiones y la transparencia de las transacciones. Los resultados fueron colocados en el sitio web del ministerio de finanzas en marzo de 2003³.

El informe analiza la disponibilidad y confianza de los datos, financieros u otros, así como la posesión de cada bien, su organización y administración y si cada uno puede ser considerado transparente y respetable de acuerdo con los estándares internacionales. Según el informe, de los 630 millones de dólares que el PA había invertido en 79 proyectos comerciales de todo el mundo, faltaban los detalles de propiedad de alrededor de un tercio. Quince de las empresas implicadas dejaron de operar durante la reocupación israelí.

Mucho queda por hacer para asegurar que el PIF sea un organismo efectivo. De particular preocupación es la ausencia de mecanismos que regulen los conflictos de intereses. Los artículos de asociación, que forman la plataforma legal del PIF, disponen la creación de un comité sobre conflictos de intereses para supervisar las inversiones, pero carecen de detalle sobre cómo constituirlo. También preocupa la falta de control legislativo sobre las inversiones y una política nacional de inversiones coherente que sirva de guía al PIF.

Hada El-Aryan (AMAN, Coalición Palestina por la responsabilidad y la integridad, Palestina)

Lecturas recomendadas

Inge Amundsen y Basem Ezbeide, "Clientilist Politics, State Formation and Corruption in Palestine 1994-2200", Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2002.

Jamil Hilal Jamil, "Reform and Resistance", mayo 2002, www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878.

Fondo de Inversiones Palestino, "Initial Report on Valuation and Transparency", enero 2003, www.pa-inv-fund-com/lasse.asp.

Palestinian Center for Policy and Survey Research, Encuestas de opinion 5,

6 y 7, www.pcps.org/survey/index.html; Development Studies Programmes, Birzeit University.
Michael Rocard, "Reforming the Palestinian Authority: An Update", Council of Foreign Relations, enero 2003, www.cfr.org/pubs/5536_english.pdf.
Coalición por la responsabilidad y la integridad: www.aman.palestine.org.

Notas

- ¹ La encuesta fue realizada por el Palestinian Center for Policy and Survey Research en abril de 2003 con una muestra de 1.315 adultos, con un margen de error del 3 por ciento. Véase www.aman.palestine.org/opinion_polls.htm.
- ² El "Cuarteto" de mediadores en Medio Oriente comprende a la Unión Europea, la Federación Rusa, las Naciones Unidas y los Estados Unidos; los otros organismos involucrados en las negociaciones son Japón, Noruega, el Banco Mundial y el FMI.
- ³ Fondo de Inversiones Palestino, "Initial Report on Valuation and Transparency", www.pa-inv-fund-com.

Perú

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.7 (59° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción (ratificada en junio de 1997)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2002)

Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 entró en vigencia una ley sobre *lavado de dinero*. Aumenta las penalidades e invierte la carga de la prueba debiendo el acusado probar el origen de los fondos. Las leyes anteriores se ocupaban sólo del dinero del narcotráfico y el terrorismo, la nueva la extiende a todo dinero obtenido ilícitamente.
- En agosto de 2002 entró en vigencia la ley sobre transparencia y *acceso a la información pública*. Estipula que las informaciones vinculadas a las instituciones estatales deben ser hechas públicas y obliga a los organismos públicos a crear portales de Internet y mantenerlos actualizados. Es la primera ley en brindar herramientas efectivas para exigir información a la población y a la prensa. Una limitación inicial fue la excepción otorgada a las compras militares, pero legislación adicional adoptada en febrero de 2003 acabó con esta deficiencia. Ahora la prin-

principal limitación no es legal sino práctica: es difícil procesar la información sobre gastos del gobierno porque el sistema es complejo y el monitoreo costoso.

- Una ley que regula la transparencia del *financiamiento de los partidos* fue aprobada en octubre de 2002 pero no parece que tendrá mucho impacto sobre la corrupción. Exige que los candidatos a que informen sobre fuentes y montos de financiamiento dentro de los 60 días posteriores a las elecciones, en lugar de 60 días antes. El aspecto más importante –la información de fuentes de financiamiento (empresas e individuos)– no fue discutido y la ley no establece sanciones para los infractores.
- Se creó en octubre de 2002 una comisión para atacar al *contrabando y la corrupción en las aduanas*. Miembros del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial participan en la comisión.
- El proceso de reestructuración de la *justicia* comenzó en enero de 2003 en respuesta a una serie de escándalos en los que se sospechó que el ejecutivo ejerció indebidas influencias –incluyendo sobornos– sobre una cantidad de jueces. A mediados de 2003 el proceso estaba aún en sus comienzos. Cinco grupos de trabajo, incluyendo uno sobre anticorrupción y ética judicial, fueron puestos bajo el auspicio de la comisión de reestructuración. Una propuesta fue crear un consejo nacional para la promoción de la ética judicial, pero es probable que sea reemplazado por un segundo, dedicado a fortalecer los organismos de control existentes (la oficina de control de los magistrados) más que optar por un mecanismo de control externo autónomo¹.
- En julio de 2003 se aprobó una ley para regular los *cabildeos*. Establece que toda actividad de cabildeo destinada a influir en la decisión de funcionarios públicos y congresistas debe ser hecha pública.
- La *Comisión Nacional Anticorrupción* vacila: su presidente renunció en febrero de 2003 para ocupar un cargo diplomático y no fue reemplazado hasta agosto de 2003. Si debe jugar un papel significativo en la coordinación de las actividades de las instituciones de monitoreo y auditoría existentes, necesita mayor independencia, poderes y recursos. El presidente de la comisión debe ser elegido por el parlamento, no por el presidente del gobierno.

Legisladores vinculados con Fujimori continúan boicoteando los esfuerzos anticorrupción

Los esfuerzos por detener la corrupción en Perú están amenazados tanto en el nivel de investigación y procesamiento como en el de prevención. Cuando quedó expuesta la magnitud de la corrupción durante el régimen del ex presidente Alberto Fujimori, el nuevo gobierno priorizó los intentos de procesar a los responsables antes que incorporar medidas preventivas. No resultó sorprendente que la pandilla corrupta creada bajo Fujimori hiciera todo lo

posible para proteger a aquellos apuntados por los fiscales. Cuando se calmaron las aguas tras el exitoso procesamiento de alguna de las personas claves del *Fujimorato*, como se lo llama, miembros del gobierno con vínculos con el régimen anterior se han opuesto explícitamente a establecer medidas preventivas destinadas a evitar la corrupción en el futuro.

El gobierno de transición que ocupó el cargo tras la fuga de Fujimori a Japón en noviembre de 2000 quedó obligado de diseñar un sistema *ad hoc* para combatir la corrupción pues el marco institucional peruano no era lo suficientemente fuerte como para enfrentar la magnitud del problema. El sistema se construyó con jueces anticorrupción, fiscales y fuerzas policiales, al igual que con una oficina investigadora *ad hoc* para el caso Montesinos, dirigida por José Ugaz, quien fue nombrado fiscal especial del Estado durante los últimos días de Fujimori en el poder. Los logros de Ugaz fueron impresionantes, especialmente en el primer año: la mayoría de los “peces gordos” fueron capturados y él empezó el proceso de repatriación de las enormes sumas robadas por la pandilla que operaba en el corazón del gobierno de Fujimori.

Tales éxitos no carecieron de detractores. Varios de los principales funcionarios de Fujimori siguen ocupando cargos bajo la nueva administración del presidente Alejandro Toledo. Una de las personas especialmente activas en sus intentos de desacreditar la campaña anticorrupción es Jorge Mufarech, un congresista y ex ministro de trabajo bajo Fujimori, quien hizo una serie de acusaciones contra Ugaz a principios de 2003, incluso la de malversar la evidencia en los casos que estaba llevando.

Miembro de la comisión de auditoría del congreso², Mufarech es sospechoso de haber contribuido con altas sumas a la campaña electoral del presidente Toledo. No es el único congresista en haber acusado a periodistas, empresarios y funcionarios públicos de ser “opositores al gobierno”, pero ha sido el más locuaz. Por ejemplo, criticó la decisión del ministro del interior de invitar a Proética, una ONG encabezada por Ugaz, a observar la licitación para proveer uniformes a la policía en 2001. Mufarech, que es dueño de una empresa textil que fracasó en obtener el contrato de los uniformes, denunció el proceso a pesar de que implicó grandes ahorros para el gobierno.

El exabrupto es ilustrativo de la multifacética naturaleza de la corrupción en Perú. Por un lado, la resistencia a las medidas preventivas proviene de aquellos con vínculos con el *Fujimorato* quienes están dispuestos a boicotear los intentos de procesamiento. Pero hay muchos otros –a veces las mismas personas relacionadas con el *Fujimorato*– que tienen fuertes motivos personales y comerciales para perpetuar el clima que permitió el reinado de la corrupción. No ayuda a la situación la ausencia de una estrategia nacional anticorrupción coordinada por una fuerte organización. El organismo que debiera cumplir esa función, la Comisión Nacional Anticorrupción, está obstaculizada por su dependencia del ejecutivo.

Nuevas sospechas de interferencia del gobierno destacan la necesidad de una mejor regulación de los medios de comunicación

El régimen de Fujimori permaneció en el poder por diez años con grandes niveles de aprobación gracias a su control de la información y de los medios de comunicación de masas, tanto económicamente (por medio de la publicidad oficial y pagos directos a cambio de apoyo político) como judicialmente (a través de fallos favorables de la corte a cambio de apoyo político). Pese a que esas prácticas fueron ampliamente condenadas cuando el régimen colapsó, poco se ha hecho para salvaguardarse de ellas y han reaparecido las sospechas de interferencia gubernamental.

Con la transición a la democracia, las relaciones entre Estado y medios fueron objeto de recomendaciones por parte de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)³, seguidas luego de un proyecto de ley presentado por el diputado opositor Natale Amprimo. Ambos consideran la necesidad de controlar las licencias de transmisión, crear una organización de la sociedad civil para monitorear la publicidad y regular la propaganda oficial⁴.

Las recomendaciones del INA fueron adoptadas de modo aleatorio e inadecuado. El proyecto de Amprimo generó un intenso debate público, pero la hostilidad de los medios a las nuevas propuestas regulatorias terminó por imponerse y el proyecto quedó descartado.

Con el telón de fondo de la incrementada sensibilidad hacia las incursiones del gobierno en los medios, una nueva serie de escándalos emergieron para perseguir al gobierno de Toledo. El más serio de ellos tuvo que ver con los intentos de César Almeyda, ex director del Consejo Nacional de Inteligencia, y de Rodolfo Pereyra, ex secretario de prensa del gobierno, de presionar al directorio de Panamericana Televisión (Pantel) a fin de que detuviera sus “ataques” al gobierno.

Federico Anchorena, ex gerente de Pantel, y Fernando Viaña, su jefe de prensa, plantearon la acusación en febrero de 2003. Pereyra renunció en medio del escándalo. La comisión de auditoría del congreso, dominada por la coalición gobernante, lanzó una investigación pero la cerró en abril de 2003, aludiendo escasa evidencia de la interferencia del ejecutivo.

En una situación conexas, la prensa gráfica transcribió grabaciones de conversaciones entre Salomón Lerner Ghitis, un amigo de Toledo y ex presidente de la Corporación Financiera para el Desarrollo, y los hermanos Moisés y Alex Wolfenson, dueños de los periódicos *El Chino* y *La Razón*⁵. Las conversaciones pretendían persuadir a ambos periódicos de mostrar más favorablemente al gobierno. *El Chino* y *La Razón* están siendo actualmente investigados por vínculos con el régimen de Fujimori y suelen publicar artículos rechazando las sospechas de corrupción durante esa era.

No es un secreto que el presidente acusa a los medios por su caída de popularidad, particularmente por las permanentes referencias a su vida privada. Cuando sus índices de aprobación cayeron por debajo del 20 por ciento en septiembre de 2002, hubo temores de que no superara el primer año en el

cargo. La interpretación del gobierno es que los que quedan de la red de Fujimori están usando a los medios para debilitar los intentos anticorrupción, desestabilizar la administración de Toledo y finalmente, traer de vuelta al poder al exiliado Fujimori. Ciertamente, los medios peruanos están lejos de la santidad. Panamericana fue acusada de corrupción en tiempos de Fujimori; el ex dueño Ernesto Shultz abandonó el país cuando se descubrió un video que lo mostraba recibiendo 350.000 dólares de Montesinos. Sin embargo, aun compartiendo esta opinión, hay un largo trecho entre interpretar las burlas a la imagen presidencial como ataques al proceso democrático, con la presentación de los grupos de medios como los tentáculos del anterior Estado mafioso.

Cualquiera sea la interpretación correcta, la tentación de los sucesivos gobiernos peruanos de buscar controlar los medios es ayudada por la ausencia de cualquier organismo regulatorio. La autorregulación no es la respuesta, dado que pocas son las publicaciones suficientemente responsables, pero tampoco lo es el control estatal, que corre el riesgo de institucionalizar las ya fuertes tendencias de los gobiernos al control. La regulación, o el examen de los contenidos corresponde a los que están más interesados en la calidad: los consumidores. La institución encargada de esta tarea debe incluir representantes de la sociedad civil, junto a los del gobierno y los de los medios. Es también crucial regular la publicidad oficial para evitar que los fondos públicos se usen con propósitos políticos. Es muy necesaria en Perú una ley de medios que tome en cuenta, si no todos, al menos algunos de estos factores.

Cientelismo, nepotismo e interferencia política en la administración pública

Muchos organismos públicos se rigen por leyes laborales del sector privado, más que del estatal. Éstas son más flexibles y, como resultado, se llenan muchas vacantes y se cierran contratos sin anuncios públicos. Los beneficiarios suelen ser funcionarios, legisladores o sus relaciones.

Casos recientes involucran al ministerio de la mujer (antes Promudeh), al programa nacional de alimentos, Pronaa, la compañía estatal petrolera Petroperú y a la administración del aeropuerto, Corpac.

Se elevaron también acusaciones de nepotismo en las más respetadas dependencias estatales, como Indecopi, cuyo funcionamiento incluye a las comisiones antimonopolio y de propiedad intelectual. Indecopi tiene facultades cuasi judiciales: puede arbitrar entre dos individuos, o empresas, y entre intereses estatales y no estatales (sus decisiones pueden ser revisadas por los tribunales, pero sólo a petición de una de las partes). Por lo tanto, la independencia de Indecopi era una marca registrada. Sin embargo, en 2002, César Almeyda, un amigo íntimo del presidente, se convirtió en el nuevo presidente de Indecopi⁶.

Aunque el presidente de Indecopi tiene autoridad sobre las funciones administrativas del organismo, carece de influencia sobre sus tribunales y comisiones. Hay evidencias de que Almeyda trató de influir sobre las decisiones de

la oficina en el caso de América TV, que antes había sido propiedad de la familia Crousillat la que había recibido dinero para apoyar la candidatura de Fujimori a la reelección en 2000. Al suspender una reunión de los acreedores de América TV, controlada por el Grupo Plural TV, que es dueña de dos de los principales diarios del Perú, *El Comercio* y *La República*, Almeyda bloqueó efectivamente los intentos de reestructurar la emisora.

Almeyda renunció tras el consiguiente escándalo pero no fue procesado. Las ONGs y los editores locales sostienen que sigue ejerciendo influencia desde un segundo plano. Algunos miembros clave de las comisiones de Indecopi han sido reemplazados, incluyendo al secretario técnico de la comisión anti-monopolios, Jocelyn Olaechea, quien tenía una reputación de competencia en el cargo. Los reemplazos han tendido a ser con personas de opinión favorable al gobierno.

Una vez más, parte del problema es la falta de sólidos mecanismos anticorrupción. El consejo de ministros no ha conseguido diseñar e implementar una política de personal para el sector público. El resultado es nepotismo, favoritismo y clientelismo.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Perú)

Lecturas recomendadas

Apoyo Opinión y Mercado –Proética, “Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad”, Lima, 2002, www.proetica.org.pe/encuesta/frameset.htm.

Omar Pereyra Cácares, *Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú*, Lima, Servicios Educativos Rurales, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública*, Lima, CAJ, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *La Sombra de la Corrupción*, Lima, CAJ, 2002.

Instituto APOYO, “Estrategias Anticorrupción en el Perú”, www.apoyo-inst.org/Agenda/Anticorrupcion/anticorrupcion.htm.

Santiago Pedraglio, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción 2000-02*, Lima, Proética, 2002, www.proetica.org.pe/diagnostico/frameset.htm.

Proética: www.proetica.org.pe.

Notas

- ¹ La necesidad de revisar el sistema judicial quedó clara en julio de 2003 cuando dos tribunales distintos dieron fallos contradictorios en la batalla por el control de Panamericana TV, una de las emisoras más importantes del Perú. Ambas munidas de fallos favorables, las dos

compañías competidoras, propiedad de Genaro Delgado Parker y Ernesto Schutz respectivamente, entraron a las oficinas de Panamericana TV el 11 de julio y emitieron programas opuestos desde diferentes rincones de la misma empresa.

- ² En el momento de escribir este texto, Jorge Yamil Mufarech Nemy ocupa un asiento en el congreso por Perú Posible.
- ³ El INA fue creado por el gobierno de transición e incluye a miembros del gobierno y de la sociedad civil. Se le pidió que realizara un estudio acerca del estado de la corrupción en Perú y que propusiera políticas anticorrupción, pero sus recomendaciones no han sido adoptadas por el gobierno de Toledo de ninguna manera importante.
- ⁴ Proética, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción 2000-02*, Lima, Proética, 2002.
- ⁵ La reunión tuvo lugar el 14 de mayo de 2002 y las grabaciones se difundieron por trozos. La conversación completa fue reproducida en mayo de 2003 en www.agenciaperu.com/investigacion/2003/may/audio-wolfenson.htm.
- ⁶ Almeyda salió de la presidencia del Indecopi en enero de 2003 para ocupar el puesto de presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Renunció al CNI en abril de 2003, en parte por las sospechas de que había presionado a Panamericana Televisión para que cambiara su línea editorial (véase arriba).

Polonia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.6 (64° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en julio de 2002)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en septiembre de 2000)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada noviembre 2001)

Cambios legales e institucionales

- En septiembre de 2002, el consejo de ministros adoptó una *estrategia anticorrupción* preparada por un equipo interministerial anticorrupción. El plan define las áreas de la administración pública que son vulnerables a la corrupción y da la lista de las instituciones que es necesario que funcionen adecuadamente para combatirla. La estrategia incluye un cronograma de cambios programados y mejoras en la legislación (enmiendas, códigos de ética), organización (cooperación entre organismos, regulación) así como actividades de educación e información.
- El tribunal constitucional aprobó en diciembre de 2002 una revisión de la ley sobre *empleo público de 1998*, reforzando efectivamente la neutralidad política de los funcionarios públicos, mientras que los puestos directivos deben ser cubiertos sólo por medio de un procedimiento público y transparente de reclutamiento.

- El ministro de finanzas emitió en enero de 2003 un decreto sobre contabilidad para *partidos políticos*. Establece los principios y criterios para la preparación de informes financieros y para someterlos a la comisión electoral estatal (véase abajo).
- En febrero de 2003, el Sejm enmendó la ley de prevención del *lavado de dinero y financiamiento del terrorismo* de 2001. La enmienda exige a las instituciones financieras que informen cualquier transacción que exceda los 15.000 euros (US\$ 17.000) comenzando a partir de diciembre de 2003.
- Se introdujeron en marzo de 2003 enmiendas a la ley de 2002 de prevención de la *circulación de bienes financieros* de frentes ilegales o desconocidas y de ataque al *financiamiento del terrorismo*. Las nuevas regulaciones exigen que las instituciones informen al inspector general de información financiera si sospechan que sus empleados están involucrados en ese tipo de transacciones. El inspector general puede requerir que la tesorería de la oficina de auditoría verifique el origen de los fondos.
- En junio de 2003, el presidente Aleksander Kwasniewski firmó con carácter de ley las enmiendas al código penal que incrementan las *sanciones por corrupción* de tres a ocho años y de cinco a doce años de cárcel. Las enmiendas facilitan el combate de la corrupción en el deporte: los organizadores o participantes en competiciones pueden ser procesados si aceptan beneficios. La nueva legislación, que es parte de una estrategia anticorrupción adoptada por el gobierno en septiembre de 2002, también permite el uso de testigos en la lucha contra la corrupción. Según las enmiendas, las personas que sobornen a empleados públicos no serán sancionadas si informan del hecho a la policía o a los fiscales públicos.

Rywingate

Uno de los mayores escándalos recientes de corrupción en Polonia fue el caso Rywin, que involucró a uno de los más célebres productores de cine del país. El *Rywingate*, como bautizaron los medios al episodio, probablemente atrajo más la atención pública que la guerra de Irak o el referéndum para el ingreso de Polonia a la UE.

El gobierno del primer ministro Leszek Miller redactó un proyecto de ley a principios de 2002 que hubiese podido evitar que cualquier consorcio fuera propietario de un diario y de un canal de televisión al mismo tiempo. La legislación representaba una amenaza para el consorcio mediático polaco Agora, que era dueño, junto a la empresa norteamericana Cox Enterprises, del diario más leído del país, *Gazeta Wyborcza*. El proyecto obstaculizaba sus planes de adquirir una estación televisiva privada, *Polsat*.

Adam Michnik, editor en jefe de *Gazeta Wyborcza*, declaró que Agora pretendía bloquear la aprobación del proyecto con la ayuda de Lew Rywin, fa-

moso por coproducir grandes éxitos como *La lista de Schindler* de Steven Spielberg o *El pianista* de Roman Polanski. Presuntamente, Riwyn propuso hacer aprobar el proyecto en el parlamento de un modo que beneficiara a Agora a cambio de un soborno de U\$S 17,5 millones. Rywin alegó haber actuado a petición del primer ministro y el director de la compañía estatal de televisión. En julio de 2002, Michnik grabó secretamente una conversación con Rywin, pero la publicó en la *Gazeta Wyborcza* seis meses después, en diciembre de 2002.

Desde entonces, el caso ha sido investigado por un fiscal y por una comisión especialmente nombrada por el parlamento cuyas sesiones son emitidas durante varias horas una o dos veces por semana. A pesar de que los detalles del soborno precisan ser verificados, la audiencia pública presupone que la clase política está conectada por una serie de vínculos mutuos que afectan los mecanismos democráticos en Polonia.

Las sospechas sugieren que el primer ministro y el ministro de justicia (quien además es el fiscal público general y aliado íntimo del primer ministro) sabían de la propuesta de soborno, al igual que el presidente (quien a su vez es amigo cercano del presidente de la compañía estatal de televisión). Ninguno consideró pertinente informar a las autoridades de investigación. El primer ministro se presentó ante la comisión especial en abril de 2003 para declarar su inocencia. En junio de 2003 un diputado acusó al primer ministro Miller de perjurio. Hacia julio, la comisión especial declaró que no interrogaría al presidente y que publicaría un informe en septiembre.

La investigación ha llevado a los analistas a predecir que el caso *Rywingate* puede contribuir a los intentos de exonerar al director de la televisión, al ministro de justicia e incluso al primer ministro, quien ha anunciado elecciones anticipadas¹. Los expertos temen que la desilusión pública aumente ahora que se percibe que la corrupción ha llegado a los niveles más altos del poder.

La legislación lleva a los partidos políticos a rendir cuentas, pero siguen los vacíos legales

Las enmiendas anticorrupción que fueron incorporadas al acta de partidos políticos en abril de 2001 significan un importante paso para llevar a las entidades políticas a rendir cuentas, pero las regulaciones que rigen en este terreno están lejos de la perfección. Los vacíos de la legislación permiten la elusión de las nuevas disposiciones.

Aunque muchos partidos no lograron cumplir los requisitos mínimos desde la primera vez que fue aplicada la legislación, es evidente un nivel de transparencia sin precedentes en el financiamiento de los partidos políticos. Las declaraciones financieras de los partidos y las campañas son analizadas por la comisión estatal electoral, o PKW. Si la PKW descubre que un partido ha violado las reglas, puede rechazar una declaración financiera o de campaña. En agosto de 2002, tras revisar las elecciones parlamentarias de sep-

tiembre de 2001, la PKW anunció que había aprobado las declaraciones financieras de cinco de los siete partidos que habían obtenido la cantidad requerida de votos². En 2002, el Estado pagó a esos partidos cerca de 300 millones de nuevos zlotys polacos (U\$S 7,6 millones) en forma de subsidios del presupuesto.

Para cumplir con las nuevas regulaciones, se requirió a los partidos que participaron que presentaran sus declaraciones financieras de campaña a la PKW en diciembre de 2001. Las declaraciones –un total de 93 informes– fueron publicados el 31 de marzo en el *Polish Monitor*. La PKW, que tuvo cuatro meses para analizar los informes, anunció su decisión sobre las declaraciones en abril de 2002.

Rechazó los informes del Partido del Pueblo Polaco (PSL), la Liga de Familias Polacas (LPR) y Samoobrona (el Partido de Autodefensa), así como el de algunos partidos que no habían obtenido bancas en el parlamento, como la Elección de Acción Solidaria por el Derecho (AWSP). Como resultado, los reembolsos de campaña del PSL y del LPR fueron reducidos en un 75 por ciento y el de Samoobrona en un 65 por ciento. Las infracciones más comunes eran los pagos irregulares –en efectivo o por correo– y exceder el límite en las contribuciones individuales, que está fijado en 11.400 nuevos zlotys polacos (U\$S 2.900). Otra falta común fue que muchos partidos no establecieron un fondo aparte para el objetivo recolectar dinero para la campaña electoral.

El PSL, el LPR y Samoobrona apelaron ante la corte suprema, que ratificó la decisión de la PKW, y los reembolsos de campaña de esos partidos fueron reducidos como correspondía. El subsidio por cada miembro del parlamento era de 111.000 nuevos zlotys polacos (U\$S 28.000). En julio de 2002, la PKW entregó a la oficina del procurador general una lista de las personas que presuntamente habían violado las regulaciones electorales. La lista incluía a los funcionarios financieros de los comités electorales de Samoobrona, el PSL y el LPR, a los que se consideraba responsables de 88 errores o infracciones.

La mayoría de los informes de campaña no cumplían con las exigencias de la ley electoral, llevando a la PKW a rechazarlos o a plantear objeciones. Esos resultados reflejan la poca capacidad profesional de los miembros de la clase política y plantea preguntas sobre su honestidad. Sin embargo, las reglas constituyen un paso importante en el fortalecimiento de los procedimientos democráticos, al tiempo que exigen un nivel de examen más estricto. Más aún, las regulaciones hacen de algún modo más difícil y riesgoso engañar al sistema, en términos de sanciones legales y de pérdidas económicas concretas, así como de futuro apoyo electoral.

A pesar de incorporar un nuevo nivel de transparencia, la reciente legislación sobre partidos políticos queda afectada por serias debilidades y vacíos legales. En particular, una cantidad de enmiendas aligeraron las sanciones por no lograr atenerse a las disposiciones. Una enmienda adoptada por el Sejm en julio de 2002, por ejemplo, reducía drásticamente las sanciones del año 2002 para los partidos cuyos informes financieros hubieran sido rechazados por la PKW. Sus subsidios sólo fueron cortados en un 30 por ciento, en

lugar de ser una eliminación completa, o el 75 por ciento de la suma original del subsidio, como se lo disponía anteriormente.

Otra de las debilidades tiene que ver con la realización de actividades económicas para obtener ganancias o ingresos por préstamos de sus fondos, lo que estaba prohibido en noviembre de 2002. El artículo 27 de la enmendada ley permite a los partidos políticos realizar su “propia actividad”, como venta de programas, objetos promocionales o publicaciones. En consecuencia, cualquiera que haya hecho la máxima contribución permitida puede realizar donaciones adicionales por ejemplo comprando una copia del programa del partido a un precio no determinado. Del mismo modo, las empresas pueden eludir la prohibición que no les permite financiar partidos comprando una cantidad importante del material promocional del partido. Otra disposición permite a los dirigentes partidarios crear fundaciones, que están facultadas a contratar activistas. El empleo de ese personal por parte de las fundaciones –en lugar del propio partido– permite al partido ahorrar dinero de los fondos públicos. Además, los donantes corporativos pueden financiar a esas fundaciones.

Las preocupaciones acerca de los vacíos legales parecieron justificarse en abril de 2003, cuando los medios de comunicación afirmaron que el PSL había eludido la prohibición de obtener dinero por el alquiler de propiedades haciendo uso de la disposición que permite a los partidos políticos crear fundaciones³. Para mantener el control de sus bienes inmuebles, el PSL creó una fundación, la *Fundacja Rozwoju*, en agosto de 2002. El partido transfirió sus propiedades –una docena de edificios en las ciudades más grandes y varias docenas en las más pequeñas– a la fundación, donando tres edificios y vendiendo el resto por 90 millones de nuevos zlotys polacos (US\$23 millones) a ser pagados en plazos durante un período de diez años. Las ganancias fueron altas: el PSL informó ingresos de alrededor de 13 millones de nuevos zlotys polacos (US\$ 3,2 millones) por el alquiler de sus propiedades en 2002. Este tipo de maniobras es una burla a la ley, poniendo en cuestión el verdadero valor de las disposiciones anticorrupción del acta sobre partidos políticos.

Julia Pitera con Magda Brennek, Janusz Kochanowski,
Andrzej Kojder y Jacek Leski (TI Polonia)

Lecturas recomendadas

Piotr Bogdalski, Grazyna Kêdzierka y Wiesław Ptywaczewski, eds., *Unia Europejska wyzwanie dla polskiej Policji* (Unión Europea: desafío a la política polaca), Szczytno, Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Policji, 2003.

Programa de monitoreo del ingreso a la Unión Europea, “Korupcja i polityka: Raporty ktajowe Polska” (Corrupción y política anticorrupción: informe sobre Polonia), Open Society Institute, Varsovia, 2002,

www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publickacje/korupcja_i_polityka_amtikorupcyna.pdf.

Andrzej Kojder, "Korupcja i poczucie moralne Polaków" (Corrupción y moralidad entre los polacos), en Januz Mariański, ed., *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego* (La condición moral de la sociedad polaca), Cracovia, Polska Akademia Nauk, 2002.

Andrzej Kojder, "'Przestępczość i korupcja" (Delito y corrupción), en: Andrzej Kojder, ed., *Dawne i nowe problemy społeczne: Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia* (Viejos y nuevos problemas sociales: escenas de la sociedad polaca en los umbrales del siglo XXI), Varsovia, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, 2002.

Andrzej Kojder y Andrzej Sadowski, eds. "Klimaty korupcji" (Climas de corrupción), Centrum im. A. Smitha, Varsovia, 2003.

Niels von Redecker, "Das polnische Beamtenrecht" (Ley del empleo público polaco), en: *Studien des Instituts für Ostrecht* (Estudios del Instituto de Derecho Oriental), vol. 45, Frankfurt, 2003.

Marcina Waleckiego, ed., *Kulisy finansowania polityki* (Secretos del financiamiento político), Varsovia, Instytut Spraw Publicznych, 2002.

TI Polonia: www.transparency.pl.

Notas

- ¹ RFE/RI, 18 de febrero de 2003 y 28 de abril de 2003; *Warsaw Voice* (Polonia), 26 de junio de 2003 y 10 de julio de 2003.
- ² Los partidos deben recibir el 3 por ciento y las coaliciones electorales el 6 por ciento.
- ³ Esas fundaciones pueden emplear personal del partido y ser auspiciadas por empresas privadas, permitiendo a los partidos crear un circuito financiero alternativo y no transparente que no está sujeto a controles.

Rusia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.7 (86° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: 3.2 (21° entre 21 países)

Convenciones

Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)

Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en enero de 1999; aún no ratificado)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Un nuevo *código de procedimientos penales* se adoptó en diciembre de 2001 que entró en vigencia en julio de 2002. Su objetivo es pasar a un sistema de jurados con el fin de terminar con la práctica conocida como “justicia telefónica” que consiste en que un funcionario del gobierno pueda llamar a un juez para indicarle cómo fallar en un caso particular. En enero de 2003, el primer ministro Mikhail Kasyanov declaró que las provisiones para el financiamiento del sistema judicial serían incrementadas en un tercio.
- En junio de 2002, se sometió al parlamento el proyecto “*fundamentos de la política anticorrupción*”. La primera audiencia está fijada para octubre de 2003. El proyecto carece de mecanismos detallados para intentar detener la corrupción.
- En agosto de 2002, el presidente Vladimir Putin firmó un decreto destinado a mejorar la ética y la integridad de la burocracia estatal. Según el decreto, se espera que los *empleados públicos* respeten la ley, sirvan al público con eficiencia, eviten conflictos de intereses y se mantengan políticamente neutrales. Cierta número de comentaristas se mostraron escépticos sobre la efectividad de esta última medida y se pidió una acción más firme para procesar a los funcionarios importantes acusados de corrupción. El decreto es consultivo y no vinculante.
- La ley de la Federación Rusa sobre la *elección de diputados* para la Duma estatal fue aprobada en diciembre de 2002, la cámara baja de la legislatura rusa. Actualiza la ley de 1999 sobre elecciones para la Duma. Las nuevas disposiciones se ocupan principalmente de las finanzas, la incorporación de topes para gastos totales, una regulación más estricta de las fuentes de financiamiento y el monto de las donaciones recibidas.
- En diciembre de 2002 se aprobó una ley destinada a *dar forma al proceso de elección presidencial*. Su intención es limitar las irregularidades e incrementar la participación de los partidos en la elección. Ahora sólo los partidos políticos pueden nominar a los candidatos presidenciales con la excepción de aquellos autonominados, a quienes se requiere reunir 500 o más personas y recolectar dos millones de firmas en apoyo a su candidatura. Antes cualquier grupo podía nominar candidatos presidenciales si reunía un millón de firmas.
- El *Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero* (FATF) de la OCDE eliminó a Rusia de su lista negra luego de que entrara en vigencia en enero de 2003 una nueva ley federal con enmiendas y agregados a la ley vigente contra el lavado de dinero.
- En febrero de 2003, el gobierno firmó un decreto “*garantizando el acceso a la información* vinculada con las actividades del gobierno y de los organismos ejecutivos federales de la Federación Rusa”. El decreto, que entró en vigencia en mayo de 2003, obliga al gobierno y a los organismos ejecutivos federales a publicar la información sobre sus actividades en sus sitios web oficiales y por medio de otros recursos informativos,

incluyendo la legislación y enmiendas, información personal sobre los miembros del gobierno y textos de los acuerdos internacionales.

- Un proyecto de ley para convertir a las *fuerzas militares* rusas en predominantemente profesionales para 2007 en lugar de una mayoría de conscriptos fue aprobado por Putin en marzo de 2003 y tuvo su primera audiencia en mayo en la Duma. De ser adoptado, puede hacer disminuir la corrupción ya que menos conscriptos potenciales intentarán sobornar para eludir sus deberes militares.
- Tuvo lugar en marzo de 2003 una importante *reestructuración de los organismos de seguridad* (véase abajo).

El caso Yukos

El 2 de julio de 2003, Platon Ledebev, un importante accionista de Yukos, la compañía energética líder en Rusia, y director de su empresa asociada, el grupo Menatep, fue sacado de su cama de hospital y arrestado. Dos días después, el hombre más rico de Rusia y presidente de Yukos, Mikhail Khodorkovsky, fue llevado ante la oficina del procurador general para ser interrogado en relación con una investigación criminal de alto perfil que pareció ser el comienzo de un serio intento por desterrar la corrupción entre los más poderosos líderes empresarios de Rusia.

Los arrestos de Yukos sacudieron la prensa nacional e internacional y contribuyeron a una caída de 25.000 millones de dólares del valor del mercado de acciones ruso¹.

Los investigadores de Yukos se centraron en las acusaciones de asesinato, intento de asesinato, robo a la propiedad del gobierno e, indirectamente, al sensible tema del plan anterior de privatizaciones. Las sospechas de una difundida corrupción en la empresa no fueron inmediatamente confirmadas por los fiscales. Las presunciones incluían que Menatep había lavado dinero de los sindicatos del crimen a través de la división Europa del Este del Bank of New York, y que estaba involucrada en la desaparición de 4.800 millones de dólares en fondos del FMI que fueron liberados a las cuentas rusas el 23 de julio de 1998 ².

Los aspectos legales del caso Yukos y el trasfondo político de las acusaciones proveyeron el terreno para un debate en los medios de comunicación sobre la vigencia de la ley en Rusia y sobre la corrupción, tanto por parte de las empresas privadas como del gobierno. La discusión se mantuvo durante seis semanas hasta que, a mediados de agosto, el ministro antimonopolios aprobó la fusión de Yukos con su más pequeña rival, Subset, para crear un nuevo gigante petrolero –YukosSibnet– con Khodorkovsky aún a la cabeza. Esto calmó a los inversores y las acciones de Yukos volvieron a subir.

El interés de los medios se desvió hacia otra clase de artículos, el más notable de los cuales fue una convocatoria del líder del partido Yaboklo, Grigory Yavlinsky, a una prohibición de 10 años a la participación en la actividad

política de cualquier empresario privado o líderes políticos que hubieran estado involucrados en el programa de “préstamos por acciones”³. Este plan, por el cual el gobierno tomaba dinero prestado de los bancos rusos y ofrecía como garantía acciones de empresas estatales, fue responsable del irrisorio precio que pagó Menatep por Yukos en 1995-159 millones de dólares por una de las mayores compañías petroleras del mundo⁴.

Hay varios puntos dignos de destacar en este caso.

Primero, su oportunidad. Los arrestos tuvieron lugar al principio de lo que los rusos llaman “la temporada del pepino” cuando la Duma estatal está en receso. Al mismo tiempo, los medios rusos (incluyendo aquellas emisoras tomadas por el gobierno los días previos a los arrestos) comenzaron a emitir programas mostrando los estilos de vida de famosos y adinerados oligarcas. Los arrestos también ocurrieron poco después de que el Kremlin pidiera al gobierno británico que detuviera y extraditara a Rusia a otro oligarca, el auto-exiliado Boris Berezovsky, acusado de fraude al Estado. Y finalmente, el aparente disparador puede haber sido un intento de influir sobre a la opinión pública en la carrera hacia las elecciones parlamentarias de diciembre. Las encuestas de opinión muestran que los mismos son críticos a las privatizaciones de mediados de los 1990; todo intento de castigar a quienes “robaron Rusia” sería muy popular en el electorado⁵.

Un segundo punto digno de mención fue el uso selectivo de la capacidad procesal del Estado en el caso Yukos. Incluso mientras los investigadores estaban buscando evidencias para construir una acusación contra Yukos, compañías estatales como Gazprom estaban siendo acusadas por la prensa occidental de serios actos ilegales sin ser llamadas a rendir cuentas⁶. Un factor en particular puede haber justificado este evidente sesgo. Mientras otras empresas recientemente privatizadas se han mantenido leales a Putin y sus camaradas, tanto Khodorkovsky en Yukos como Berezovsky usaban su nueva riqueza para financiar a la oposición⁷. Al centrarse en casos de presunto asesinato, intento de asesinato y robo de la propiedad del Estado, la fiscalía quedó en condiciones de eludir el campo minado de tener que actuar sobre las sospechas de corrupción; hubiera resultado difícil evitar que las investigaciones salpicaran a otras compañías estatales⁸. El presidente Putin se enfrenta a un dilema: al llevar a Khodorkovsky a juicio, se arriesga a ser acusado de jugar políticamente con el renacimiento económico de Rusia; de dejarlo libre, puede estar enviando un mensaje de que la corrupción paga en Rusia y de que lo hace muy generosamente.

Se espera que el caso Yukos acelere el debate de una legislación más rigurosa que regule el papel de los oligarcas en la creación y financiamiento de los partidos políticos y la legalidad del financiamiento de partidos por parte de empresas estatales. Pero dado que en noviembre de 2002 se aprobó una ley que regula el financiamiento, y que muchos partidos políticos dependen en sus finanzas de los grandes empresarios, es poco probable que la Duma apruebe ninguna ley más estricta sobre el financiamiento de los partidos, o que el Presidente la firme.

Los cambios en los servicios de seguridad del Estado pueden no ser suficientes para detener la corrupción policial

En marzo de 2003, el presidente Putin reestructuró los servicios de seguridad del Estado a fin de reducir la corrupción y atacar el tráfico de drogas y el terrorismo, dos delitos que se beneficiaron en el pasado con la colusión oficial. Pese a que aún es muy pronto, ya existen dudas sobre el efecto que tendrán los cambios estructurales en la batalla contra la corrupción.

El decreto de Putin dismanteló la Agencia Federal de Comunicaciones Gubernamentales e Información (FAPSI) y el Servicio Federal de Control de Fronteras (FSP), incorporándolos al Servicio de Seguridad Federal (FSB). El cambio llevará a sustanciales ahorros, según el director de la cámara auditora Sergei Stepashin, quien estimó que el presupuesto previo del FSP era el doble del FSB, con tres veces el número de empleados y 10 veces más generales.

Además se creó en el ministerio de defensa un comité de gestión de la defensa del Estado y se abolió el servicio federal de policía impositiva (FSNP), siendo sus funciones derivadas al ministerio del interior. El decreto creó también un nuevo comité estatal sobre tráfico de drogas, que empleará personal del disuelto FNSP, alguna vez considerado el más eficiente, pero también el más corrupto, de los organismos del Estado. Por lo tanto, los cambios permiten a la nueva dependencia contar con funcionarios experimentados, mientras se cierra los ojos a los desmanes cometidos por alguno de estos funcionarios.

La extensión de los poderes del ministerio del interior choca con la percepción difundida de que se trata de una de las estructuras federales más corruptas. Según una encuesta de opinión realizada por TI Rusia entre enero de 2002 y enero de 2003, el 75 por ciento de los consultados considera que los organismos de aplicación de la ley son deshonestos⁹.

Sin embargo, el ministerio del interior ha reclamado cierto éxito en la lucha contra la corrupción. En 2002, sancionó a 21.000 oficiales de policía por delitos u otras infracciones y despidió a 17.000, incluyendo jefes de policía de 10 de las 89 regiones del país. Al hablar un día después del anuncio del decreto de Putin, el fiscal general Vladimir Ustinov consideró que las declaraciones del ministro eran "terriblemente exageradas". Dijo que la mayoría de los oficiales exonerados habían estado involucrados en actos de corrupción a pequeña escala, y que el ministro del interior había fracasado en su ataque a la corrupción en los rangos más altos.

El pobre desempeño del ministro del interior en ocuparse de funcionarios de alto rango cambió en junio de 2003, cuando realizó una operación con la FSB y la oficina del procurador general en el que se arrestaron a tres coroneles y tres tenientes coroneles del departamento de investigaciones criminales de Moscú (MUR), así como a Vladimir Ganayev, un teniente general que encabezaba el departamento de seguridad del ministerio de emergencias con responsabilidad de certificar las previsiones contra incendios de todos los edificios. Fueron acusados de liderar una banda de policías renegados que utilizó armas, municiones y drogas a fin de chantajear a ciudadanos y de proteger

extorsivamente el dinero de los casinos, centros comerciales y restaurantes moscovitas.

Para muchos observadores, los arrestos fueron el último de una serie de gestos cosméticos relacionados con ventajas electorales y rivalidades políticas. El ministro del interior Boris Gryzlov encabeza Unidad, uno de los partidos principales de la coalición gobernante. Los arrestos fueron televisados y arreglados para contentar a la audiencia. Gryzlov anunció las operaciones mientras sus oficiales eran filmados golpeando las puertas en Moscú antes de arrestar a los residentes.

Roman Kupchinsky (Radio Free Europa/ Radio Liberty, República Checa), Elena Chirkova y Marina Savintseva (TI Rusia)

Lecturas recomendadas

- M. Gornij, *Civil Society against Corruption* (Sociedad civil contra la corrupción), San Petersburgo, St Petersburg Humanitarian Political Strategy Center, 2002.
- Ivan Sikora, *Anti-Corruption Strategies for Transition Economies* (Estrategias anti-corrupción para economías en transición), Kiev TI Rusia, Programa Nacional Anticorrupción de la coalición “Libertad de elección” y TI Ucrania, 2002.
- St Petersburg Humanitarian Political Strategy Center, “Prevention of Corruption in Budgetary Strategy” (Prevención de la corrupción en estrategias presupuestarias), 2002, www.strategy-spb.ru/koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm (en ruso).
- A. Solovjova. “Municipal Programme for the Prevention of Corruption in Izhevsk” (Programa Municipal de Prevención de la Corrupción en Izhevsk), Transregional Center for Supporting of Non-government Organizations and Civil Activities, 2002.
- TI Rusia, “The Citizen is Entitled to Know: Drafting of Law of Procedure to Disclose Information by Bodies of the State Government of Kaliningrad” (El ciudadano tiene derecho a saber: diseño de la ley de procedimientos de divulgación de información por parte del gobierno del estado de Kaliningrad), Moscú 2003.

TI Rusia: www.transparency.org.ru.

Notas

¹ *Moscow Times* (Rusia), 25 de julio de 2003.

² Véase la serie de artículos de Timothy L. O'Brien para el *New York Times* (USA), agosto de 1999. Véase también Robert Friedman, *Red Mafiya: How the Russian Mob Has Invaded America* (La mafia roja: cómo invadieron América los gángsteres rusos), New York, Little Brown

and Co, 2000, que cita un informe de la CIA de 1995 que sostiene que Menatep era “controlada por uno de los más poderosos clanes criminales de Moscú” y había probado “una operación bancaria ilegal en Washington”.

³ *Financial Times* (Gran Bretaña), 2 de septiembre de 2003.

⁴ Según el plan, los bancos tenían derecho a rematar las acciones si el gobierno no las cubría; los préstamos estaban fuertemente garantizados y el default significaría que los bancos podrían obtener enormes beneficios.

⁵ *Izvestia* (Rusia), 25 de julio de 2003. La empresa líder de encuestas en Rusia ha realizado estudios sobre cómo se ve a la burguesía en el país. De acuerdo con la encuesta de ROMIR, el 74 por ciento de los ciudadanos rusos considera el papel de los oligarcas (también conocidos como “grandes capitalistas”) en los 1990 como absoluta o parcialmente negativo; el 77 por ciento dice que los oligarcas juegan actualmente un papel negativo en Rusia. Alrededor de la misma cifra cree que los resultados de las privatizaciones de los 1990 deben ser completa o parcialmente revisados.

⁶ Véase *Wirtschaftswoche* (Alemania), 9 de septiembre de 2001, para mayor información sobre los presuntos tratos de Gazprom con una organización criminal rusa.

⁷ Rusia Liberal depende fuertemente de Berezovsky. Khodorkovsky financió a Yabloko y a la Unión de Fuerzas de Derecha.

⁸ Para un análisis de la presunta reciente corrupción en Gazprom, véase “Naftohaz Ukrayiny. A Study in State-Sponsored Corruption” (Un estudio sobre la corrupción auspiciada por el Estado), *RFE/RI Organized Crime and Terrorism Watch*, vol. 3, N° 25, 18 de julio de 2003, www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp.

⁹ TI Rusia, “Corruption Indices for Russian Regions” (Índices de corrupción para regiones rusas), 2003, disponible en www.transparency.org.ru/proj_index.asp.

Senegal

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 3.2 (76° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Se firmó en mayo de 2002 un decreto presidencial sobre el *nuevo código administrativo* (véase abajo)
- En abril de 2003, el Estado aprobó un decreto para la creación de un *consejo de monitoreo* de gobernabilidad y medidas anticorrupción (véase abajo).

Planes para un consejo de monitoreo

En abril de 2003, el Estado aprobó un decreto para la creación de un con-

sejo de monitoreo de gobernabilidad y medidas anticorrupción. Al momento de escribir este texto, el proyecto estaba siendo considerado por los partidos políticos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

El presidente Abdoulaye Wade había hablado en favor de la creación del consejo en diciembre de 2002, instando al gobierno a dejar de lado un proyecto del año anterior que proponía abrir una oficina nacional anticorrupción (OFNAC). La OFNAC fue imaginada como un organismo independiente destinado a combatir la corrupción y la adquisición ilegal de bienes. Debía usar un enfoque legal basado en otorgar responsabilidad a todos los tribunales de derecho común del país y en revertir la carga de la prueba. El acta se estableció para restringir a tres años no renovables el período en el cargo del personal asignado a la OFNAC y otorgarles inmunidad mientras estuvieran empleados en la organización. En cuanto a lo que concernía a las medidas anticorrupción, la OFNAC ofrecía las mejores esperanzas para encontrar las soluciones legales e institucionales. Los críticos interpretaron el cambio de idea gubernamental como un favor hacia la nueva administración y una manera de proteger a quienes estuvieron involucrados en actividades corruptas.

Cuatro meses después del abandono del proyecto de la OFNAC, el gobierno y sus socios políticos sometieron a discusión el proyecto de decreto destinado a crear un consejo de monitoreo de gobernabilidad y medidas anticorrupción. La propuesta que surgió fue la de un organismo de investigación de la corrupción compuesto por nueve representantes provenientes de manera equitativa del Estado, del sector privado y la sociedad civil. Con obligación de reportar a la cabeza del Estado, el consejo quedó facultado a recibir denuncias referidas a casos de presunta corrupción y a proveer de información revelante para decidir si un caso debía o no ser llevado a la corte.

Organizaciones representantes de la sociedad civil como el Forum Civil, capítulo nacional de TI, propusieron que el consejo debería tener una mayor independencia y mayor poder de decisión. Llamaron a un fortalecimiento de sus prerrogativas, incluyendo el derecho a llevar casos ante la corte por su propia cuenta; el derecho a publicar sus descubrimientos, e inmunidad y compensación adecuada para sus miembros. El gobierno consideró las propuestas y consultó con los representantes de la sociedad civil, pero todavía debe tomarse acción.

El nuevo código de contrataciones públicas: una declaración

Tras ocho años de preparación, se incorporó por decreto presidencial de mayo de 2002 un nuevo código de contrataciones públicas. La legislación lleva a la práctica los nuevos principios constitucionales de transparencia en las contrataciones públicas, pero las falencias demandan una ulterior revisión¹.

El código incluye disposiciones a favor de la competencia abierta y la publicidad, asegura mayor transparencia y, bajo circunstancias especiales, incorpora la opción de recurrir a acuerdos mutuos. Elimina todos los acuerdos de

derogación, incluidos aquellos ya acordados sobre el proyecto de construcción y restauración del patrimonio estatal, o PCRPE². Estrechamente asociado con la presidencia, el PCRPE ha sido ampliamente criticado por la oposición y por las organizaciones de la sociedad civil como una estrategia para eludir las obligaciones de contrataciones públicas impuestas por el código anterior.

El nuevo código propone crear con nivel ministerial una comisión responsable de los contratos, pero su ámbito de aplicación ha sido ampliado para incluir a las unidades colectivas locales (*communes*, comunidades rurales y regiones) y a las organizaciones de economía mixta.

La nueva legislación sigue careciendo de herramientas como decretos y ordenanzas, criterios para la documentación de las licitaciones, instrumentos de clasificación y sistemas de aprobación de ofertas. Además, no están disponibles recursos humanos cualificados para la adecuada aplicación de todas las nuevas medidas. Defectos adicionales incluyen el hecho de que no se ocupa de los proyectos de construcción, operación y transferencia asignados a la agencia de promoción de inversiones³. Tiene incluso la desventaja de ser un decreto en lugar de una ley, lo que significa que se lo puede enmendar más fácilmente.

Hacia mayo de 2003, el gobierno, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil habían identificado los vacíos legales en el código y realizado las siguientes observaciones:

- los requerimientos de las licitaciones del código administrativo, un decreto, se contradicen con los del código de responsabilidad administrativa, una ley
- carecen de claridad los procedimientos para celebrar contratos públicos con los organismos estatales encargados u organismos independientes de la administración
- el recurso de la derogación y los contratos de mutuo acuerdo siguen planteados como resultado de diferentes interpretaciones de exigencias contradictorias
- los costos se han elevado a consecuencia de la corrupción y la demora en los pagos
- los mecanismos de apelación deben ser más eficientes
- hay una ausencia de mecanismos de control para monitorear la gestión y asesorar a los compradores públicos
- hay una ausencia de exigencias específicas en la contratación pública para prevenir y castigar la corrupción.

Los grupos presentaron sus observaciones en un taller, tras la cual fueron incorporadas como propuestas dentro de un plan de acción para 2003 a 2005. A mediados de julio de 2003, un consejo interministerial presidido por el primer ministro adoptó el plan de acción. Que sus medidas sean implementadas depende de la voluntad política del gobierno.

Mouhamadou Mbojd (Forum Civil-TI Senegal)

Lecturas recomendadas

Giorgio Blundo y J.P. Olivier de Sardan, "La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest" (La corrupción en el día a día en África del Oeste). *Politique Africaine* (Francia), n ° 83, octubre de 2001; véase también www.unimainz.de/-ifeas/workingpapers/corruption.pdf. Forum Civil y Orgatech, "Enquête ménages sur la perception de la corruption au Senegal" (Encuesta a hogares sobre la percepción de la corrupción en Senegal), mayo 2002, www.forumcivil.sn/Rapport%20entreprises%20.doc.

Forum Civil y Orgatech, "Enquêtes : secteur privé, sur la perception de la corruption au Senegal" (Encuestas: sector privado sobre la percepción de la corrupción en Senegal), mayo 2002, www.forumcivil.sn.

Banco Mundial, "Evaluation de la pratique des marchés publics" (Evaluación de las prácticas de licitaciones), Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, diciembre de 2002.

TI Senegal: www.forumcivil.sn.

Notas

- ¹ En enero de 2001, Senegal adoptó una nueva constitución cuyo preámbulo establece los principios de transparencia y gobernabilidad en la conducción de los asuntos públicos.
- ² El PCRPE es el Proyecto de Construcción y Rehabilitación del Patrimonio del Estado.
- ³ Ese organismo es la Agencia Encargada de la Promoción de la Inversión y de las Grandes Obras, conocida como APIX.

Serbia

NB: Este informe no incluye los avances en Montenegro o Kosovo.

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción 1: 2.3 (106° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en diciembre de 2002)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada septiembre 2001)

Cambios legales e institucionales

- El proyecto de ley de radiodifusión de julio de 2002 regula las *actividades*

de las emisoras siguiendo convenciones y exigencias internacionales con el propósito de asegurar la libertad de expresión en Serbia. El proyecto se centra en la creación y las competencias del Consejo estatal Serbio de Emisoras (SBC), los procedimientos para otorgar licencias y otros temas relevantes. Se otorga al SBC una autoridad virtualmente ilimitada para implementar nuevas regulaciones sobre los medios de comunicación². Desde su adopción, el proyecto ya ha sido violado: el parlamento nombró a los miembros del SBC sólo después de varios meses y los procesos para nombrar miembros fueron violados en tres casos³. La indignación pública llevó al parlamento a repetir la votación el 15 de julio sólo para confirmar los tres nombramientos cuestionados⁴.

- Fue aprobada en julio de 2002 una nueva ley de *contrataciones públicas* (véase abajo).
- En julio de 2002 se aprobó una ley sobre la organización y la jurisdicción de las autoridades para la supresión del *crimen organizado* (véase abajo).
- El parlamento de la provincia de Vojvodina, al norte de Serbia, aprobó un proyecto en diciembre de 2002 que crea la oficina *provincial del defensor del pueblo*. El defensor del pueblo está facultado a participar en mediaciones y conciliaciones y para iniciar procesos⁵.
- Se adoptó en abril de 2002 y se enmendó en diciembre de 2002 una ley de *sistema presupuestario*. Su implementación, que comenzó en 2003, es conducida por la cuenta consolidada de hacienda (CTA) y la teneduría general de libros del tesoro (GTL) creadas por el ministerio de finanzas y economía y los organismos locales autogobernados. Todos los recursos financieros del presupuesto nacional y de los locales serán depositados en las CTAs; el ministerio y los organismos locales responsables de las finanzas harán sus transacciones a través de la GTL. Además del obligatorio control presupuestario interno, las declaraciones de bienes anuales de la república de Serbia y sus autoridades locales estarán sujetas a una auditoría externa. Las enmiendas a la ley establecen que la administración de pagos pública será un organismo administrativo dentro del ministerio de finanzas y economía.
- En vigencia desde enero de 2003, la ley de *procedimiento impositivo* y administración impositiva define el procedimiento para establecer, recolectar y monitorear los ingresos públicos, los deberes y obligaciones de quienes pagan impuestos y las sanciones impositivas en Serbia. Dado que la oficina de operaciones contables y de pago (ZOP) fue eliminada en enero de 2003 y el sistema de pagos se transfirió a los bancos comerciales, la ley pretende poner a todas las actividades impositivas bajo el paraguas de un único organismo estatal de administración de impuestos.
- La carta constitucional de Serbia y Montenegro, adoptada en febrero de 2003, transfiere todas las *competencias en la lucha contra la corrupción* – tanto materiales como de procedimientos– a sus Estados miembros, Serbia y Montenegro. El código penal general y el código penal de procedi-

- mientos (previamente bajo la competencia del Estado federal) se convirtieron así en parte de la legislación serbia.
- En mayo de 2003, el gobierno nombró a los cuatro nuevos miembros del *consejo anticorrupción*, un organismo asesor creado en diciembre de 2001⁶. El consejo ha iniciado activas investigaciones sobre la corrupción, pero algunos críticos han pedido la creación de una nueva oficina anticorrupción con poderes ejecutivos y de estilo de actuación policial. Encargado de monitorear las actividades anticorrupción y la implementación de las regulaciones existentes, el organismo puede también proponer legislación y programas para el sector anticorrupción.
 - Aprobada en mayo de 2003, la ley de *planeamiento urbano y construcción* simplifica los procedimientos para obtener permisos de construcción y limita el tiempo de demora para el trámite a 15 días. La ley también incorpora sanciones para la autoridad responsable en caso de que se exceda este límite.

Desterrando la corrupción en la batalla contra el crimen organizado

Con la aprobación en junio de 2002 de una ley para combatir el crimen organizado, Serbia ha hecho avances en la lucha contra la corrupción. La ley fue plenamente puesta en práctica tras el asesinato del primer ministro Zoran Djindic en marzo de 2003, cuando se otorgó mayores poderes a las unidades policiales para perseguir a los sospechosos.

El gobierno hizo algunos intentos por suprimir el crimen organizado en Serbia en 2001 y a principios de 2002, pero los resultados fueron decepcionantes. A pesar de que el ministerio del interior presentó en 2001 un informe sobre las actividades del crimen organizado, no hubo ninguna acción posterior, lo que debilitó la confianza de la población en el compromiso del gobierno.

Tras muchas declaraciones de intención, el gobierno dio su primer paso concreto en julio de 2002 con una ley específica. Las disposiciones de la ley fueron derivadas de la experiencia de otros países con altos niveles de crimen organizado, pero no se ajustaron del todo al sistema judicial y de procedimientos de Serbia en aquel momento. Como consecuencia, se incorporaron medidas más eficaces para procesar la mayoría de los delitos vinculados al crimen organizado. También se incorporaron una policía especial, procesos públicos y tribunales especiales.

La ley abarca la aceptación y el pago de sobornos dentro del contexto del crimen organizado (junto a otros delitos que implican una sentencia potencial de más de cinco años de prisión)⁷. Incluye disposiciones sobre conflictos de interés, como exigencias de información financiera para las cabezas de las unidades especiales y sus familias⁸. Los jueces han aceptado la ley como “decente”, aunque algunos miembros de la justicia la han calificado de redundante⁹.

Inicialmente, la falta de recursos humanos y financieros representó un

obstáculo para la implementación efectiva de la ley. Pero ese problema se superó los últimos días del estado de emergencia en abril de 2003, declarado por el gobierno tras el asesinato del primer ministro Djindic. Durante los cuarenta y dos días del estado de emergencia, como parte de la Operación Sable, las fuerzas policiales recibieron más poderes para detener y encarcelar sospechosos y potenciales informantes. La policía interrogó a 10.111 personas y detuvo a 2.599; luego se archivaron 4.000 cargos criminales contra 3.500 personas sospechosas de cometer alrededor de 5.900 actos criminales. Cuarenta y cinco individuos fueron encausados hacia fines de 2003.

Pese a que la corrupción no era una prioridad del operativo, los funcionarios esperaban la aparición de casos dado que los sobornos y otros actos corruptos tienden a ser característicos del crimen organizado. Uno de los casos involucraba sospechas de que un alto fiscal público había aceptado sobornos para revelar el domicilio de un testigo protegido y para sabotear los procesos contra miembros de una banda; otros implicaban a abogados por presuntos sobornos a procuradores públicos y jueces.

A pesar del renacimiento de las expectativas públicas y de la confianza en el gobierno, los críticos empezaron a expresar preocupación en mayo y junio de 2003 sobre el papel del propio gobierno en facilitar la corrupción y las actividades del crimen organizado. Políticos de la oposición e incluso algunos miembros del gobierno plantearon que las bandas organizadas debían su éxito a conexiones con políticos o, al menos, a su aprobación tácita. Algunos críticos afirmaron que la Operación Sable había sido selectiva en su lucha contra el crimen organizado y que había servido simplemente como un instrumento político.

También las enmiendas promulgadas durante el estado de emergencia fueron atacadas. Destinadas originalmente a prolongar la implementación de medidas de seguridad, concitaron fuertes críticas por parte de los partidos de la oposición, de los activistas de derechos humanos y de los expertos en leyes, así como de diplomáticos y organizaciones internacionales. La corte constitucional resolvió el problema en junio de 2003 negando la base constitucional de las discutidas enmiendas.

Serbia incorpora legislación sobre contrataciones públicas y obtiene beneficios

Serbia incorporó en julio de 2002 una ley sobre contrataciones públicas. Hasta entonces, las disposiciones estaban dispersas en numerosas leyes pero ninguna de las cuales incluía requisitos de transparencia a parte de exigir competencia leal. La selección de ofertas y el otorgamiento de contratos eran totalmente opacos, sujetos únicamente a la supervisión discrecional de los propios funcionarios administrativos.

Los abusos resultaban flagrantes en la adquisición de materias primas, los encargos de proyectos importantes y las compras a través de intermediarios. Las prácticas corruptas incluían la elusión o la no aplicación de leyes y regulaciones, acuerdos privados y la división de beneficios.

Hacia finales de 2000, las presiones internas por una nueva legislación – junto a repetidas peticiones de reforma de las organizaciones financieras internacionales– llevaron a las autoridades a analizar las maneras de regular los procedimientos de compras públicas. El proyecto resultante de contrataciones públicas reproduce ampliamente el enfoque de la Unión Europea (UE). Las directivas del proyecto para el uso de procedimientos abiertos exceden realmente las exigencias mínimas establecidas por la UE. Cuando se dispone de un número limitado de proveedores para compras habituales de corto plazo, se aplican procedimientos restrictivos y el primer paso son siempre los trámites de precalificación.

El proyecto incluye un procedimiento de negociación muy similar al método descrito en las exigencias mínimas de la UE para las contrataciones públicas. Los métodos de negociación restringida para contrataciones públicas han sido un desafío para la República Federal de Yugoslavia, dado lo habitual de la práctica de otorgar contratos sobre la base de negociaciones y factores no técnicos¹⁰.

La nueva legislación se centra en acabar con el nepotismo, del que nunca se habían ocupado las leyes anteriores. Los estudios muestran que muchas de las empresas que toman parte en las licitaciones públicas son propiedad de miembros de la familia o amigos cercanos de los funcionarios estatales de alto rango¹¹.

Sin embargo, dentro del primer mes de su implementación se descubrió que el nuevo proyecto tuvo falencias: definía con demasiada amplitud la autoridad para contratar; su límite para las pequeñas compras era demasiado bajo; los anuncios públicos en la *Official Gazette* eran demasiado costosos; y ni los compradores ni los postulantes estaban familiarizados con las nuevas regulaciones.

Sin embargo, y pese a sus debilidades, el proyecto promueve efectivamente la transparencia en los procedimientos de compras públicas gracias a varias disposiciones sobre los conflictos de interés. Una disposición regula la publicación del proceso de ofertas; otra establece plazos para la presentación de ofertas, lo que tiene un fuerte efecto anticorrupción¹².

Más aún, los funcionarios del gobierno han confirmado que el proyecto ha contribuido a importantes ahorros y a una caída del 50 por ciento en los precios de compra. Del total del presupuesto público anual para contrataciones públicas, el 25 por ciento se había usado “ineficientemente”¹³.

Durante los primeros nueve meses de su implementación, el proyecto ahorró al Estado alrededor de 70 millones de dólares. Se destacan dos ejemplos de ahorro: la empresa pública Telekom ahorró un 19,6 por ciento (o U\$S 620.000) del valor de compra de vehículos y el ministerio del interior un 26 por ciento (o U\$S 430.000) en seguros¹⁴. También la ley sirvió para disminuir la corrupción eliminando intermediarios, mejorando las condiciones para proveedores locales y extranjeros y estimulando la competencia¹⁵.

Nemanja Nenadic (TI Serbia)

Lecturas recomendadas

- Center for Liberal-Democratic Studies, "Corruption at the Customs: Combating Corruption at the Customs Administration" (Corrupción en las aduanas: combatir la corrupción en la administración de las aduanas), Belgrado, 2002, www.clds.org.yu/html/e0.html.
- Center for Policy Studies, *Korupcija u novim uslovima* (Corrupción en un nuevo contexto), Belgrado, 2002, www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavrzeni/Sadrzaj/ent_2002-10-06-16-26-02.
- Comisión Europea, "The Western Balkans in Transition" (Los Balcanes occidentales en transición), *European Economy occasional paper*, Bruselas, 2003, europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/occasional_papers1_en.htm.
- OSCE Mission to the Fry, "Report on Judicial Reform in Serbia" (Informe sobre la reforma judicial en Serbia), marzo 2003, www.osce.org/yugoslavia/documents/reports.
- Slobodan Vukovic, *Vladavina prava i korupcija* (Vigencia de la ley y corrupción), Institut drustvenih nauka, Belgrado, 2001, institut.institfdt.bg.ac.yu/ifdt/izdanja/zbornici/rekonstrukcija/27VukovicS.pdf.
- TI Serbia: www.transparentnos.org.yu.

Notas

- ¹ El resultado del IPC corresponde a Serbia y Montenegro
- ² Véase artículo en www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/broadcast190901.asp; véase también www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/memorandum-e.pdf.
- ³ La imagen de la SBC quedó salpicada por renuncias, un debate parlamentario sobre los temas de su personal y conflictos dentro del consejo. Las críticas a la reciente privatización de la radio B92 y de cadenas de televisión, que fueron realizadas sin licitaciones públicas, llevaron al embajador estadounidense a intervenir a favor del nuevo propietario lo que a su vez contribuyó a un enfriamiento diplomático sin precedentes entre Serbia y los Estados Unidos. Para mayor información, véase www.freeb92.com. Para más sobre la demora en hacer nombramientos, véase www.anem.org.yu/eng/medijska_scena/mici.htm.
- ⁴ International Crisis Group, "Serbian Reform Stalls Again" (La reforma serbia vuelve a estancarse), www.intl-crisis-group.org/projects/europe/serbia/reports/A401049_17072003.pdf.
- ⁵ Véase [www.vojvodina.sr.gov.yu/dokumenti/Defensor del puebloSRL.htm](http://www.vojvodina.sr.gov.yu/dokumenti/Defensor%20del%20puebloSRL.htm).
- ⁶ El consejo, que no gozaba del apoyo gubernamental, no logró destapar ningún caso de corrupción desde su creación.
- ⁷ Con la adopción de las enmiendas en 2003, el límite bajó a cuatro años (para todos los delitos vinculados con el crimen organizado), mientras que ya no se identifica separadamente al soborno. En realidad, el límite se aplica a casi todos los delitos vinculados con la corrupción.
- ⁸ Las unidades especiales incluyen a la oficina especial de procuración, el servicio policial para el combate del crimen organizado, la unidad especial de la corte del distrito de Belgrado, la unidad especial de la corte de apelaciones de Belgrado y la unidad especial para personas arrestadas temporalmente.
- ⁹ OSCE Mission to Serbia and Montenegro, "Report on Judicial Reform in Serbia" (Informe de la reforma judicial en Serbia), Belgrado, 2003.

- ¹⁰ Banco Mundial, "Country Procurement Assessment Report" (Informe acerca de la gestión del país), 2002.
- ¹¹ Véase Transparency International (Serbia), "The National Integrity System – Serbia and FRY" (El Sistema Nacional de Integridad-Serbia y FRY), Belgrado, 2001.
- ¹² TI Serbia, "Information Accessibility in the Public Procurement Procedure" (Accesibilidad a la información en los procesos de contrataciones públicas).
- ¹³ Belgrado, 2003. Declaración del ministro Bozidar Djelic, Belgrado, 24 de abril de 2003, www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-04/24/328902.html.
- ¹⁴ Documentación de la oficina de contrataciones públicas; véase www.ujn.sr.gov.yu/engleski/summary.htm y www.ujn.sr.gov.yu/Attachments/drzavne%20javne%20nabavke.pdf.
- ¹⁵ Declaración de Djelic, www.serbia.sr.gov.yu/newa/2003-04/24/328902.html.

Sudáfrica

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 4.4 (48° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Protocolo de la SADC sobre Corrupción (ratificada en mayo de 2003)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- El *Proyecto de ley de Prevención de la Corrupción*, enviado por primera vez al parlamento en abril de 2002, fue objeto de revisión por parte del comité parlamentario de la cartera de justicia durante 2002-03. El proyecto, que pretende subsanar las falencias del Acta de Corrupción de 2002, se convertiría en ley a principios de 2004 (véase abajo)
- En octubre de 2002, la policía sudafricana anunció la clausura de su Unidad Anticorrupción (ACU) que había estado investigando la *corrupción dentro de la policía* desde 1994. La decisión fue tomada supuestamente para mejorar la eficacia. Los empleados de la ACU quedarán integrados a las unidades de Crimen Organizado y General de Detectives, pero los miembros de la ACU han estado investigando por corrupción hasta hace muy poco a algunos miembros de la unidad de Crimen Organizado. No queda claro cuán eficaces serán las investigaciones de corrupción policial en el futuro.
- A partir de la ola de escándalos financieros internacionales, el ministerio de finanzas creó en diciembre de 2002 un equipo especial para revisar la redacción del Proyecto de Profesiones Contables que estuvo bajo discusión varios años, para fortalecer la *regulación de auditores y contadores* (véase abajo).

- En diciembre de 2002 se creó un Equipo Conjunto de Fuerzas Anticorrupción (JACTT) para enfrentar la corrupción en el *gobierno provincial de Cabo Oriental*. El organismo incluye representantes de la fiscalía nacional, el ministerio de servicios públicos y administración, y de una empresa de auditoría forense extranjera. Cabo Oriental es una de las provincias más pobres de Sudáfrica y una de las más asoladas por sospechas de corrupción en el gobierno. Tras varios meses, el JACTT ha asegurado la condena de numerosos funcionarios, particularmente en los departamentos de educación y bienestar. Sin embargo el JACTT sólo lleva un año en funciones y su futuro es incierto.

Más avances en el escándalo por compra pública de armas

Continuó desplegándose en 2002-03 el escándalo por compra de armas que afecta al núcleo de gobierno sudafricano, atrayendo gran atención pública. El jefe de la bancada del partido gobernante fue sentenciado a cuatro años de prisión por recibir sobornos como parte del tratado, y se realizaron investigaciones por sospechas de que el diputado presidente Jacob Zuma habría solicitado un soborno (véase “Las políticas corruptas en el comercio de armas: el escándalo de las armas en Sudáfrica y el caso Elf”, cap. 4, página 81).

Mejoras en la legislación pero débil puesta en práctica

Un problema fundamental en la lucha de Sudáfrica contra la corrupción ha sido la falta de herramientas legislativas adecuadas para procesar a los infractores. El Acta sobre Corrupción de 1992 se mostró poco efectiva y era raramente invocada para formular acusaciones por soborno o corrupción. La nueva legislación anticorrupción que podría remediar las muchas debilidades existentes en el actual marco legal está siendo actualmente analizada y se convertiría en ley a principios de 2004. Sin embargo, lo que no habrá de resolver son las debilidades en la implementación.

La reforma legislativa fue un componente clave de la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Administración Pública firmada por el gabinete en 2002. Como parte de esa estrategia, se puso a debate durante abril de 2002 en el parlamento un Proyecto de Prevención de la Corrupción. El proyecto sigue la tendencia internacional de “desanudar” los delitos de corrupción definiendo y prohibiendo prácticas específicas. Desde esta perspectiva, se basa sustancialmente en las disposiciones del Proyecto nigeriano de Prácticas de Corrupción y otros Delitos Conexos de 2000. A diferencia de la legislación sudafricana de 1992, el nuevo proyecto reconoce los lados de la oferta y la demanda de corrupción reinstaurando el delito común de soborno, con un condena máxima de 15 años y/o una multa. Lo que es importante, dada la presencia de corporaciones sudafricanas a lo largo del continente, es que el proyecto crimi-

naliza el soborno de funcionarios extranjeros en otros países. El proyecto también establece la obligación de los ciudadanos de informar casos de corrupción pública a las autoridades, aunque esta disposición puede enfrentar impugnaciones constitucionales, teniendo en cuenta la limitada capacidad estatal para proteger a los denunciantes. El borrador original se ha ampliado para incluir la corrupción dentro del sector privado, y se está redactando un mecanismo de listas negras de proveedores para su inclusión.

Al momento de redactar este texto seguía habiendo limitaciones en el proyecto. Las más significativas son que no se ocupa del nepotismo ni del financiamiento privado de los partidos políticos (véase recuadro 2.1, “El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica”, página 35). La convención anticorrupción de la Unión Africana, adoptada en julio de 2003, incluye disposiciones sobre la legislación que rige el financiamiento de los partidos políticos y puede brindar un impulso adicional para que el tema sea abordado a nivel nacional. Tampoco queda claro cómo el proyecto facilitaría las denuncias de corrupción¹.

Sin embargo, cualquiera sea la forma final del texto legal, es probable que la mayor limitación resida en la implementación de la ley. Un comprensivo análisis de la lucha contra la corrupción en Sudáfrica, publicada por la Oficina de Drogas y Crimen de la ONU en abril de 2003, elogiaba el Proyecto de Prevención de la Corrupción pero advertía que “hay serias debilidades y falencias en la capacidad y voluntad de los organismos del sector público para implementar y cumplir con las leyes”².

Las instituciones encargadas de la implementación enfrentan caídas en sus presupuestos, presiones de racionalización, creciente acumulación de casos y otras presiones sobre los recursos, y dificultades para transformarse. La mayor preocupación son las provincias, donde trabaja el 70 por ciento de los empleados públicos, las políticas anticorrupción son mínimas y existen dificultades serias para resolver casos disciplinarios (menos del 10 por ciento reciben la debida atención). La estrategia del gobierno incluye: crear una mínima capacidad para atacar la corrupción en todos los departamentos del Estado; incorporar sistemas de gerenciamiento de riesgos, planes de prevención del fraude y que todos los gerentes se manejen con claridad en lo atinente a lo profesional y la seguridad; la promoción de las denuncias de corrupción, de la capacidad investigadora y de adecuados sistemas de información; y programas para promover la ética profesional. A pesar de estar expresados claramente de forma escrita, esos ambiciosos planes siguen en etapa de elaboración.

Parte del problema reside en la falta de recursos financieros. La incorporación de la estrategia anticorrupción no ha sido acompañada de un apoyo financiero adicional. Se supone que los departamentos del gobierno deben financiar las actividades agregadas con los fondos presupuestarios ya existentes, o si no buscar apoyo de donantes. La falta de información es un obstáculo ulterior. El informe de la ONU habla de una “grave escasez de gestión de la información” que hace imposible medir la efectividad de las estrategias anticorrupción, a pesar de que el propio proceso de declaraciones de la ONU ofrece una sólida base para futuras investigaciones.

Escasos logros hasta ahora del Foro Nacional Anticorrupción

Desde la transición a la democracia, Sudáfrica ha sido conocida por apurarse a crear nuevas instituciones sin considerar cuidadosamente su impacto. El Foro Nacional Anticorrupción, cuyos miembros provienen del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, no fue una excepción cuando fue creado en junio de 2001 tras un largo proceso que comenzó con la primera Cumbre Nacional Anticorrupción en 1999. Aunque el foro corporiza el principio vital de que el gobierno no debe cargar solo con el peso de enfrentar a la corrupción, poco ha ocurrido desde su creación, pese a que en 2002-03 hubo algunos intentos de revitalizar al foro.

Se suponía que el foro actuaría como un organismo no estatal y multisectorial que “contribuiría a la creación de un consenso nacional a través de la coordinación de estrategias sectoriales contra la corrupción”. Mientras que la formación de un ámbito multisectorial fue bien recibido, sólo podría ser efectivo si los socios se hacen responsables de los compromisos que asumieron. Desgraciadamente, ninguno de los principales actores del foro –gobierno, empresarios o sociedad civil– están obligados por sus acciones. Aparte de compartir y difundir información sobre el fraude administrativo en los negocios y los esfuerzos del gobierno por enfrentar la corrupción, poco más se ha conseguido.

El trabajo del foro está parcialmente restringido por su limitada capacidad y su bajo presupuesto, pero también por la débil representación de la sociedad civil. El Instituto por la Democracia de Sudáfrica (Idasa) ha sido útil para aumentar el conocimiento acerca de las denuncias y el financiamiento de los partidos, pero todos los líderes de la sociedad civil deberían mostrarse más activos en crear opinión pública acerca de la corrupción. La representación del sector privado ha sido más amplia, incorporando a la Cámara Sudafricana de Empresas, el Black Management Forum, Afrikaanse Handelsinstituut y la Cámara Federada Nacional Africana de Comercio, pero el impacto del foro sobre las prácticas empresarias ha sido hasta ahora mínimo.

En noviembre de 2002, el gobierno dio un paso adelante para enfrentar el vacío de liderazgo del foro nombrando como su presidente a la ministro de servicios públicos y administración, Geraldine Fraser-Moloketi. En marzo de 2003, el foro hizo una presentación inaugural al comité parlamentario sobre servicios públicos y administración, donde informó sobre algunos progresos.

Nuevas iniciativas para fortalecer la rendición de cuentas corporativa

Si logran concretarse, dos nuevas iniciativas pueden fortalecer la rendición de cuentas corporativa en Sudáfrica. El Código King de rendición de cuentas Corporativa, desarrollado por el Comité King bajo los auspicios del Instituto de Directores de Sudáfrica, fue presentado en marzo de 2002, representando un gran desafío ético para el sector corporativo³. El código brinda un marco legal comprensivo para los criterios de rendición de cuentas corporativos, ins-

tando a directores y directorios a ser más transparentes y responsables con los accionistas y crear estándares para una mejor práctica internacional. Aunque el cumplimiento es voluntario y no existen medidas formales en funcionamiento para monitorear su puesta en práctica, el código tuvo una amplia difusión pública y concitó un considerable interés en el sector privado.

En noviembre de 2002, el Instituto de Ética de Sudáfrica, una organización independiente sin fines de lucro, publicó una encuesta sobre prácticas éticas dentro de 53 grandes empresas sudafricanas, que se pretende repetir cada dos años como una manera de registrar progresos⁴. El estudio de 2002 reveló que tres cuartas partes de las compañías tienen códigos de ética oficiales, pero verificó un enorme déficit en su cumplimiento y en la creación de una cultura ética, con comunicación y entrenamiento inadecuados en temas éticos.

El rol de los contables profesionales quedó bajo especial análisis tras la ola de escándalos contables internacionales. Un borrador de Proyecto sobre Profesiones Contables ha estado en discusión por varios años, pero en diciembre de 2002 el ministro de finanzas creó un equipo para revisarlo a la luz de los escándalos financieros. El equipo asumió la tarea de hacer recomendaciones sobre una variedad de temas, incluyendo la separación estatutaria dentro de las empresas de las funciones de consulta y auditoría, la incorporación de plazos para las auditorías, la rotación de auditorías, procedimientos disciplinarios cuando los auditores no realizan informes apropiados y reglas que rijan la rendición de cuentas entre un auditor y su cliente.

El desafío de reformar el sector corporativo es considerable. El informe de la ONU sobre corrupción de 2003 incluía una encuesta representativa entre 1.000 empresarios sudafricanos. A pesar de que sólo el 7 por ciento admitió pagar sobornos, el 62 por ciento acordó en que “el soborno se está convirtiendo en una aceptada práctica empresarial”, sugiriendo una no informada expansión del soborno corporativo. Además, el 34 por ciento de los empresarios informó emplear el fraude. La mayoría (64 por ciento) creían que la corrupción y el fraude eran obstáculos para las empresas, pero sólo el 31 por ciento tenía en funcionamiento políticas específicas al respecto.

Daryl Balia (TI Sudáfrica)

Lecturas recomendadas

Lala Camerer, “Controlling Corruption in South Africa: Result of an Expert Panel Survey” (Controlar la corrupción en Sudáfrica: resultados de una encuesta a un panel de expertos), Institute for Security Studies, serie de monografías N° 40, Pretoria, 2001.

Departamento de Servicios Públicos y Administración (DPSA), Oficina de Drogas y Crímenes de la ONU, Oficina Regional para África del Sur (UNODCCP), “Country Corruption Assesment Report: South Africa” (Informe sobre corrupción: Sudáfrica), DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.

Tom Lodge, "Political Corruption in South Africa: from apartheid to multiracial state" (Corrupción política en Sudáfrica: desde el apartheid al estado multirracial), en: Arnold Heidenheimer y Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts* (Corrupción política: conceptos y contextos), New Jersey, Transaction Publishers, 2002.

Ugljesa Zvekic, ed., *Corruption and Anti-Corruption in Southern Africa* (Corrupción y anticorrupción en Sudáfrica), Hatfield, UNODC Regional Office for Southern Africa, 2002.

TI Sudáfrica: www.tisa.org.za.

Notas

- ¹ La Comisión de Leyes de Sudáfrica ha estado analizando también la cuestión de si el ámbito del Acta de Difusiones Protegidas del año 2000 debe extenderse a la protección de denunciantes más allá de la relación empleador/empleado, aunque no parece muy probable que esto resulte en un cambio en la ley.
- ² Oficina de Drogas y Crímenes de la ONU, Oficina Regional para África del Sur, Departamento de Servicios Públicos y Administración, "Country Corruption Assessment Report: South Africa" (Informe de evaluación de corrupción: Sudáfrica), DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.
- ³ Comité King sobre Administración Corporativa, "King Report on Corporate Governance for South Africa" (Informe King sobre gestión corporativa en Sudáfrica), Institute of Directors, Johannesburgo, 2002.
- ⁴ Instituto de Ética de Sudáfrica, "Corporate Ethics Indicator: Business Ethics South Africa (BESA) Survey 2002" (Indicador de ética corporativa: encuesta de Ética Empresaria Sudáfrica), Pretoria, 2002.

Uganda

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.2 (113° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones:

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- El *Acta del Código de Liderazgo* 2002, que entró en vigencia en julio de 2002 y reemplaza al anterior de 1992, especifica las exigencias mínimas de conducta de los funcionarios públicos de alto rango y dispone la aplicación de sus criterios por medio de la Inspección de Gobierno (IGG). La nueva legislación refuerza las sanciones por infracciones al código y, por primera vez, entrega públicamente información de los bienes e ingresos de los líderes.

- En un intento por poner en caja las *contrataciones públicas gubernamentales*, que fueron una fuente importante de malversaciones, el parlamento aprobó el Proyecto 2003 de Compras Públicas y Disposición de Bienes. Las contrataciones públicas fueron descentralizadas para equiparar ministerios y gobiernos locales. Cada uno de estos organismos tendrá su propia comisión de contratos y su propia secretaría de contrataciones públicas. La ley también vio la creación de la Oficina de Compras Públicas y Disposición de Bienes (PPDAA), que está encargada de monitorear todas las compras tanto del gobierno central como de los locales.

Nuevas medidas para combatir la extendida impunidad

A pesar de que Uganda cuenta con instituciones con la autoridad legal para investigar y procesar la corrupción, la impunidad sigue siendo extendida. Las nuevas medidas que fortalecieron al IGG pretenden combatir esa impunidad, pero aún queda por verse si serán efectivas dado la creencia general de que la corrupción tiene poca importancia.

Una cantidad de comisiones judiciales prominentes de investigación han lanzado recientemente conclusiones críticas acerca del abuso del cargo y mala administración, pero no terminaron en procesamientos. Una de ellas, presidida por la jurista Julia Sebutinde, sobre la compra de helicópteros de mala calidad por parte del ejército y las sospechas de corrupción conexas, fueron declaradas al gobierno en agosto de 2001, pero el gobierno no las difundió hasta mayo de 2003, pese a las intensas peticiones de que lo hiciera. El informe recomendaba el procesamiento del hermano del presidente, el teniente general Salim Saleh, y criticaba al secretario permanente del ministerio de defensa y a otros altos funcionarios. En el momento de escribir este texto no se había abierto ninguna causa. En mayo de 2003 la comisión Porter entregó su informe acerca de los saqueos de recursos en la República Democrática del Congo durante la ocupación militar de Uganda. El informe era duramente crítico con varios oficiales militares de alto rango y con figuras del empresariado, pero sus recomendaciones no fueron implementadas. La comisión investigadora Sebutinde sobre corrupción en la Oficina de Ingresos de Uganda entregó su informe al gobierno a principios de 2003, pero al momento de la redacción de este texto no se había hecho público.

Otro ejemplo de la extensión de la impunidad es la reciente licitación en la cual el IGG enfrentó una considerable resistencia por parte de funcionarios de gobiernos locales. En uno de esos casos, aparecido en los medios de comunicación en mayo de 2003¹, el IGG recomendó la dimisión del jefe de la oficina administrativa (CAO) del distrito de Mukono por desvío corrupto de fondos, pero el CAO desafió públicamente al IGG con el apoyo de los jefes del distrito. En su momento se obligó al CAO a abandonar el cargo, pero sólo cuando el gobierno central retuvo los fondos del distrito.

Las recientes reformas, que incluyen dos piezas de legislación, tienen la intención de fortalecer al IGG y limitar la impunidad. El Acta 2002 de Inspección del Gobierno hace efectiva la disposición constitucional de que el IGG debe ser independiente del ejecutivo, especificando que sólo puede cesar en sus funciones por recomendación de un tribunal especial constituido por el parlamento. La nueva ley también incrementa las sanciones por no cumplimiento con el IGG, o por obstrucción a sus tareas, desde un año de prisión o una multa de 10 millones de chelines (U\$S 5.800), a tres años de prisión o una multa de 30 millones de chelines (U\$S 17.300).

El nuevo código de liderazgo, que entró en vigencia en julio de 2002, establece exigencias mínimas de conducta para los líderes, quienes son definidos como para incluir un amplio abanico de funcionarios, desde ministros y parlamentarios hasta oficiales de policía, jefes de distrito, concejales municipales, empleados públicos de mediano rango y contadores de cualquier organismo público. El objetivo principal del código se divide en dos: exige que los líderes publiquen sus ingresos, bienes y propiedades y previene los conflictos de interés. El nuevo código incorpora sanciones, que incluyen la exoneración del cargo, confiscación de la propiedad no declarada, hasta dos años de prisión o multa de 2 millones de chelines (U\$S 1.200). A diferencia de la legislación previa, la nueva ley establece explícitamente que las declaraciones de ingresos y bienes deben ser información abierta, accesible a toda la población.

Sin embargo, los recursos del IGG son limitados. No tiene la capacidad de verificar todos los bienes declarados, y está mal equipado para cubrir toda Uganda. Hasta ahora ha concentrado los esfuerzos en la capital, Kampala. Dado el desafío de aplicar la nueva legislación, el IGG pasó por una importante reforma en 2002-03 para incrementar su capacidad y alcance geográfico. Se agregaron dos nuevas oficinas en Jinja y Holma, que se suman a las siete sucursales regionales existentes y a los cuarteles generales del IGG en Kampala, y se han contratado alrededor de 50 empleados para trabajar en ellas.

Es incierto si esos nuevos recursos harán que el IGG tenga un desempeño más convincente. Como se señaló más arriba, ninguna acción siguió a varias de las denuncias recientes del ICG y hasta ahora resulta evidente que el IGG no ha alcanzado una mayor independencia del ejecutivo en la práctica, a pesar de la nueva legislación. Aunque se ha fortalecido la capacidad investigadora del IGG, sin voluntad política su presencia sólo brindará una tapadera a la corrupción, permitiendo que siga la impunidad.

Sigue la incertidumbre sobre la libertad de la oposición política

Desde que el presidente Yoweri Museveni llegó al poder en 1986, Uganda ha declarado ser una democracia “no partidaria”: se ha restringido duramente a los partidos de oposición y el gobierno plantea ser un “movimiento” y no un partido. Casi con certeza, la ausencia de una oposición ha facilitado la corrupción al minimizar la posibilidad de los partidos políticos y votantes de

pedir cuentas al gobierno. Aunque la corrupción que involucra a miembros importantes del gobierno suele aparecer en los medios de comunicación, el desempeño del gobierno no es cuestionado a nivel político y el gobierno carece de toda competencia a la hora de formular políticas que ataquen la corrupción. La nueva legislación de 2002 pretendía reforzar las restricciones existentes a las libertades políticas. Sin embargo, en la práctica, ha exacerbado la incertidumbre sobre el futuro del sistema de gobierno en Uganda.

En junio de 2002, el parlamento aprobó el Acta 2002 de Partidos y Organizaciones Políticas que regula la formación, financiamiento, administración y actividades de los partidos y organizaciones políticas. Prohíbe a los partidos competir por ningún cargo público electivo, limita su libertad para realizar reuniones públicas e impide que abran sedes fuera de la capital. El voto parlamentario siguió a un referéndum de 2000 en el cual la mayoría de los votos estuvieron a favor de continuar con el sistema “movimientista” de gobierno. Sin embargo, la nueva legislación encontró considerable oposición y generó un intenso debate en la prensa. Algunos políticos dijeron que no iban a respetar las disposiciones de la ley.

En marzo de 2003, la corte constitucional rechazó algunas disposiciones de la nueva ley y decidió que el sistema “movimientista” de gobierno debía ser clasificado él mismo como una organización política y por lo tanto sujeta a las restricciones inherentes a la nueva legislación. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda, que posee un mandato constitucional para monitorear el cumplimiento del gobierno con los tratados internacionales –incluyendo el derecho a la libertad de asociación–, también criticó la legislación².

Los temas constitucionales no están aún resueltos. El gobierno apeló el fallo de la corte, y al momento de redacción de este texto aún se espera el veredicto. Aunque se permita la construcción de una democracia pluripartidista, llevará un tiempo antes de que haya un análisis minucioso del desempeño del gobierno frente a la corrupción. Hasta ahora, los partidos de oposición han hecho poco por formular programas alternativos para enfrentar la corrupción y hay poca evidencia de que se trate de un tema importante para los votantes.

Fracaso en resolver conflictos de interés

Tras las elecciones de 2001, el gobierno volvió a nombrar a dos ministros, a pesar del hecho de que ambos habían sido censurados por el parlamento por conflicto de interés y corrupción, y las ocasiones por conflictos de interés sigue sin resolverse. Al momento de escribir este texto, Sam Kutesa y Jim Muhwezi siguen en sus cargos a pesar de las protestas. Durante una reunión consultiva de un grupo de donantes realizada en mayo de 2003, gobernantes de todo el mundo pidieron al presidente que sustituyese a los ministros.

En oposición al código de liderazgo, Kutesa, ministro de Estado en el departamento de finanzas, planeamiento y desarrollo económico, mantiene su

lugar en el directorio de Entebbe Handling Services aunque tome decisiones ministeriales que tienen un impacto directo en los negocios de la empresa. Fue reelecto en 2001, al no existir disposiciones legales que descalificaran la continuidad de un ministro censurado. Tras su reelección, el presidente volvió a nombrarlo en el mismo puesto del gobierno.

Muhwezi, por entonces ministro de Estado en el departamento de educación y deportes, fue censurado en marzo de 1998 por tráfico de influencias e infracción del código de liderazgo. Entre algunos de los motivos de la censura, el parlamento descubrió que el ministro había usado sus influencias para el beneficio de personas privadas. Tras las elecciones de 2001 Muhwezi fue nombrado ministro de salud.

El código de liderazgo exige expresamente que los líderes abandonen sus intereses y que se abstengan de decidir en casos que enfrenten conflictos de interés. También prohíbe a los líderes, sus esposas, agentes y empresas en las que pudieran tener algún tipo de interés buscar, o mantener, un contrato con la administración pública a la que está asociado el dirigente. El no cumplir con estas disposiciones está sancionado con la exoneración del cargo.

Los casos de Kutesa y Muhwezi demuestran sólo demasiado públicamente cuán lejos está el código de una rigurosa implementación. Si se desean evitar estos casos en el futuro, se debe prohibir que los infractores se presenten a las elecciones parlamentarias.

Hassan Muloopa (TI Uganda)

Lecturas recomendadas

Hassan B. Muloopa; Stephanie McIvor y Allan Doig, “National Integrity Systems Country Study Report: Uganda 2003” (Sistema Nacional de Integridad Informe de país: Uganda 2003), Transparency International, en prensa.

Inspección de Gobierno, “The 2nd National Integrity Survey Report” (Informe de la segunda encuesta de Integridad Nacional), Kampala, 2003.

Notas

¹ *New Vision* (Uganda), 4 de mayo de 2003.

² Comisión de Derechos Humanos de Uganda, *Annual Report to Parliament: January 2001-September 2002* (Informe anual al parlamento: enero 2001-septiembre 2002).

Zambia

Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción: 2.5 (92° entre 133 países).

Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos: no realizado.

Convenciones:

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Protocolo de la SADC sobre Corrupción (ratificada en julio de 2003)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (aún no firmada)

Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, el presidente Levy Mwanawasa creó un *Grupo de Tareas para la Corrupción* con la obligación específica de investigar el saqueo de recursos económicos, particularmente los que presuntamente tuvieron lugar bajo el ex presidente Frederick Chiluba. El grupo de tareas es una desprolija coalición de funcionarios de la Comisión Anticorrupción, la Comisión de Aplicación en Drogas, la policía, la Oficina de Ingresos de Zambia, el director de la fiscalía pública y el servicio de inteligencia. El nombramiento como director ejecutivo de Mark Chona, previamente creador del grupo de ONG Oasis Forum, estuvo encargado de mejorar la coordinación, pero sigue habiendo dudas sobre el estatuto legal del grupo de tareas. El grupo ya ha arrestado a varias figuras prominentes de la administración anterior, quienes están siendo procesados por acusaciones de supuesto abuso de autoridad o del cargo y por corrupción.
- En diciembre de 2002, el presidente dio su conformidad al Proyecto de ley de Radiodifusión Independiente y al Proyecto de Corporación de Radiodifusora Nacional de Zambia. El primero permite la creación de un *organismo regulatorio independiente para la radiodifusión*. El último transfirió el poder de otorgar licencias del ministerio de información a la propuesta Autoridad Independiente de Emisoras (véase abajo).
- A pesar de que el Proyecto de ley con Enmiendas de la Policía de Zambia fue aprobado en 1999, la *Oficina de Denuncias Públicas a la Policía*, a la que creaba esta ley, no fue constituida hasta mayo de 2003. Se pretende que la oficina brinde un camino a través del cual se pueda denunciar a los oficiales de policía por variadas infracciones a la ley, incluyendo corrupción. Antes era difícil para cualquier persona agraviada por la conducta de un oficial de policía obtener resultados pues el superior ante quien debía someterse el informe invariablemente protegía al oficial del procesamiento. A pesar de que es demasiado pronto para evaluar a la oficina, su director, Christopher Mundia, un abogado respetado quien en la dirección de la Asociación Legal de Zambia, aliado a

otras organizaciones de la sociedad civil, se opuso con éxito al intento del ex presidente Chiluba de un tercer mandato.

- En marzo de 2003, el parlamento aprobó por unanimidad una convocatoria a la formulación de una legislación que brinde *financiamiento público a los partidos políticos* en proporción a su representación en el parlamento. Cuando esta legislación sea aprobada, ayudará a equilibrar el campo de disputa política y reducir la demanda a fuentes corruptas para el financiamiento político. Sin embargo, el presidente declaró que no aceptará el proyecto de ley, argumentando que el costo sería muy alto.

Un nuevo clima entre los fiscales y la justicia

Tras asumir el cargo en enero de 2002, el presidente Mwanawasa anunció una política de tolerancia cero a la corrupción. El objetivo más importante era el ex presidente Frederick Chiluba, cuya inmunidad constitucional para ser procesado fue levantada por voto unánime del parlamento en julio de 2002. En febrero de 2003, la Corte Suprema confirmó que la acción del parlamento había sido constitucional y Chiluba fue arrestado a los pocos días. Fue la primera vez en la historia de un país de la Commonwealth que un ex presidente fue destituido de su inmunidad por el parlamento. Chiluba fue acusado de numerosos cargos de abuso de autoridad y saqueo de fondos públicos, incluyendo un cargo por el robo de 29 millones de dólares del ministerio de finanzas.

La lucha contra la corrupción alcanzó su punto más alto en el año posterior al levantamiento de la inmunidad de Chiluba. Chiluba emitió un mensaje de que la posición de un funcionario no lo salvaba de acusaciones criminales y estimuló a jueces y fiscales a una postura más belicosa. Una campaña contra el pillaje de recursos por parte del anterior gobierno había visto el arresto por presunta corrupción de altos miembros de la administración precedente y, más recientemente, de la que estaba en el poder. Los casos más importantes incluían al ex director gerente del mayor banco comercial de Zambia, ZANACO –en parte propiedad del gobierno– y del secretario de la tesorería. Ambos fueron arrestados en enero de 2003 pero luego absueltos. Más recientemente, el director general de la Corporación de Radiodifusión Nacional de Zambia fue arrestado por presunto abuso de poder y Arthur Yoyo, el asesor de prensa del presidente, fue suspendido luego de la Comisión Anticorrupción entregara su caso al procurador público. Las sospechas sobre Yoyo databan de 2001, cuando era secretario permanente del ministerio de información durante el gobierno de Chiluba.

En el pasado, los tribunales eran reticentes a sentenciar a prisión a personas condenadas por corrupción y abuso del cargo, principalmente porque existía la sensación de que los delincuentes de guante blanco no merecían ir a la cárcel. Lo habitual era que las cortes sentenciaran en suspenso en los casos de corrupción. El nuevo clima de hostilidad contra la corrupción había inci-

tado a los jueces a emitir sentencias de prisión. En abril de 2003, un magistrado de Solwezi, al noroeste de Zambia, sentenció a un funcionario a cinco años de cárcel con trabajos forzados por robar fondos públicos. En mayo de 2003, el ex ministro de turismo reverendo Anoshi Chipawa fue sentenciado a cinco años de prisión con trabajos forzados por robar 29, 9 millones de kwacha (US\$ 6.200) de los fondos de desarrollo de distrito cuando era miembro del parlamento.

El gobierno limita las reformas sobre medios de comunicación

Aunque el gobierno ha mostrado un razonable nivel de compromiso en la lucha contra la corrupción, no ha aceptado fácilmente reformas importantes sobre medios de comunicación a pesar de la creciente presión de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil.

El principal grupo de organizaciones de medios y periodistas, la Asociación Independiente de Medios de Zambia (ZIMA) y la Asociación de Prensa de Zambia (PAZA), presionaron por obtener tres reformas en la legislación: el Acta de Libertad de Información (FOI), el Acta de la Oficina Independiente de Radiodifusión (IBA) y el Acta (Enmienda) de Radiodifusión Nacional de Zambia. En agosto de 2002, los proyectos fueron presentados al parlamento como mociones de miembros privados. El proyecto del FOI pretendía obligar a las instituciones públicas a entregar información a los medios y a la población sin procedimientos indebidos. El proyecto del IBA buscaba crear un cuerpo regulatorio independiente. El Proyecto de Radiodifusión hubiera permitido revocar el Acta de la Corporación de Radiodifusión Nacional de Zambia (ZNBC) y transformar a la ZNBC de una emisora controlada por el Estado a una de servicio público, permitiéndole operar sin interferencia estatal.

A principios de noviembre de 2002, el portavoz del parlamento rechazó los tres proyectos, citando reglas de procedimiento que exigen que los proyectos con implicancias financieras reciban la aprobación inicial del presidente a través de la vicepresidencia o del ministerio de finanzas. Poco después, el gobierno presentó sus propias versiones de los proyectos, con algunas modificaciones importantes. Sobre todo, el gobierno cortaba el plan de revocar el Acta de la ZNBC, manteniendo así el control de la emisora. En su lugar, proponía una enmienda al Acta de la ZNBC, transfiriendo la facultad de otorgar licencias para emisoras desde el ministerio de información a la propuesta IBA. En diciembre de 2002, luego de intenso cabildeo y consultas, el presidente Mwanawasa convirtió en ley los revisados proyectos IBA y ZNBC (Enmienda).

Sin embargo, las reformas siguen siendo aún limitadas. El proyecto FOI fue diferido para mayores consultas. Los miembros del IBA todavía no han sido nombrados. Y en marzo de 2003 se empezó a sospechar que el gobierno amenazaba con clausurar Radio Ichengelo por otorgarle espacio a Michael Sata, líder del opositor Partido Frente Patriótico, que atacó al gobierno por corrupción y tribalismo.

La lucha por la legislación sobre libertad de información ha continuado por medio de incidencias y cabildeo. El principal objetivo es el proceso de revisión constitucional que se está realizando actualmente, a través del cual hay una oportunidad de asegurar la incorporación de esa legislación.

Christine Munalula (TI Zambia)

Lecturas recomendadas

Alfred Chanda, *National Integrity Systems Country Study Report: Zambia 2003* (Informe del estudio del sistema nacional de integridad en el país), TI Zambia, 2003; www.tizambia.org.zm/research.html.

Imyambo Mwanawina et al., *Transparency and Participation in the Budget Process –Zambia: A Country Report* (Transparencia y participación en el proceso presupuestario), 2002.

TI Zambia, *2001 State of Corruption Report* (Informe del estado de la corrupción), 2002.

TI Zambia: www.tizambia.org.zm.

Parte tres

Investigaciones sobre corrupción

9 Introducción

Pablo Zoido y Larry Chavis ¹

La corrupción, ¿golpea más a los sectores pobres que a la clase media? La corrupción afecta el crecimiento pero, ¿de qué modo? ¿Cuáles son las mejores políticas contra la corrupción? Las estructuras organizativas ¿afectan la capacidad de las mujeres para combatir la corrupción una vez que ellas alcanzan una porción importante de poder? ¿Dónde es peor la corrupción, en el este o el oeste de Rusia? ¿Qué instituciones colombianas son honestas y cuáles corruptas? ¿La falta de confianza de la población lleva a mayor corrupción, o es a la inversa?

Éste es el tipo de preguntas que tratan de responder hoy los científicos sociales. Aunque siguen vigentes las preguntas sobre cómo medir la corrupción o cómo mejorar las formas actuales de medición, ya nadie sostiene que la corrupción no puede medirse, o de que las evidencias son puramente impresionistas o anecdóticas. Una comprensión más profunda de cómo funciona la corrupción nos permitirá ir de las preguntas más amplias a las más específicas.

Desde 1995, cuando Transparency International publicó por primera vez su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), ha aumentado y perfeccionado sensiblemente la cantidad de investigaciones empíricas sobre los efectos de la corrupción. Pocos son los que siguen afirmando que la corrupción puede “aceitar las ruedas del comercio”, como sugerían Samuel Huntington y otros en la década de los 60. La demanda de datos y análisis sigue creciendo y las investigaciones empiezan a tener un impacto directo sobre la producción de políticas, como lo demuestra la inclusión de un índice de corrupción en el Millenium Challenge Account (MCA), la más reciente iniciativa en subsidios de ayuda de los Estados Unidos. La lucha contra la corrupción apenas ha empezado pero estamos comenzando a ver señales de progreso; es más fácil ahora registrar historias de éxitos, o encontrarse con un conjunto de políticas que funcionan y que apuntan a tener resultados (para un ejemplo, véase el capítulo 23 de Reinikka y Svensson, página 404). En suma, se están agregando a nuestro conocimiento nuevas e interesantes líneas de investigación sobre las causas y consecuencias de la corrupción.

Muchas de estas nuevas líneas de investigación pueden encontrarse en las contribuciones al *Informe global de la corrupción* de este año. Más abajo revisamos estas colaboraciones que pueden dividirse en tres grupos: índices de corrupción, investigación a nivel micro y estudios sobre pobreza y corrupción.

Índices de corrupción: de la medición al impacto

Los índices de corrupción han experimentado un éxito a la vez controvertido y notable. El IPC fue el primer índice de este tipo, y es ampliamente usado para aumentar la toma de conciencia, atacar la corrupción y realizar análisis estadísticos. El IPC de 2003 brinda una nueva y reforzada mirada sobre los niveles relativos de corrupción en una buena cantidad de países (capítulo 10, página 353).

Sujetos a análisis estadísticos, índices como el IPC han ayudado a establecer relaciones entre corrupción, crecimiento y desarrollo (véase el trabajo pionero de Paolo Mauro de 1996²) y más recientemente a tener un impacto político directo, en particular en los subsidios de ayuda. Sin embargo, una de las principales críticas a los índices de percepción es que no reflejan la situación real de un país. Seligson, por ejemplo, subraya la necesidad de medir cuál es el porcentaje de la población que experimenta variadas formas de corrupción (capítulo 17, página 381). Al presentar su última serie de recomendaciones sobre gestión, Kaufmann y Kraay (capítulo 16, página 376) toman en cuenta que las mediciones objetivas pueden contener errores o ser simplemente aproximadas a lo que pretenden cuantificar. Como consecuencia, afirman, las mediciones subjetivas pueden ser tan precisas como las objetivas. Pero Kaufmann y Kraay advierten también contra el uso exclusivo de los índices de corrupción para determinar decisiones políticas, dado que su imprecisión puede llevar a una errónea clasificación de los países.

Los índices de corrupción han generado también nuevas áreas de investigación, sobre todo los modos en que la corrupción afecta a la economía y, en particular, la relación entre corrupción e inversión extranjera directa. Al estudiar el impacto de la corrupción sobre el desarrollo, Lambsdorff subraya la correlación entre altos niveles de corrupción (bajos resultados en el IPC), menores flujos anuales de capitales y también menor productividad (capítulo 18, página 386). La corrupción puede alejar a los inversores extranjeros por su conexión con la falta de seguridad sobre los derechos de propiedad o por la “baja calidad burocrática”. Habib y Zurawicki encuentran que la corrupción está asociada con menores niveles de inversión, especialmente las provenientes del extranjero (capítulo 19, página 390). Los inversores locales están menos afectados porque están más acostumbrados a “lidiar” con las condiciones locales, o no tienen opciones para invertir afuera. Es también importante tener en cuenta el nivel de corrupción del país de origen del inversor, dado que esto puede también impactar sobre sus decisiones de inversión.

Investigación empírica de la corrupción: de lo macro a lo micro

Pero es en el terreno de los microestudios donde crece más rápido la investigación de la corrupción y donde resulta más apasionante. Una gran proporción de las contribuciones al informe de este año son estudios a nivel micro en una variedad de temas: desafíos de medición, el rol de la información en la

lucha contra la corrupción y la participación de mujeres en el gobierno como una estrategia anticorrupción. Los microestudios del informe de este año tienen como objeto a grupos muy variados, incluyendo a las víctimas del delito, empresarios, elites y jefes de familia. Una de las áreas que presenta mayores desafíos a la investigación actual es el impacto de la corrupción en las familias pobres, de las que se trata más abajo.

Desafíos a la medición en el nivel micro

Las mediciones de corrupción entre países suelen ser criticadas porque asignar un solo resultado a todo un país puede ser, como poco, simplificador. ¿Cómo se pueden resumir las variadas percepciones sobre corrupción o gestión en países tan amplios y diversos como India, Indonesia y Rusia? En realidad, la diversidad marca la necesidad de una comprensión más profunda de cómo varía la corrupción a lo largo de un país. Dos de las contribuciones del informe de este año se ocupan de este tema.

En su estudio, Court descubre que las percepciones de corrupción en un vasto abanico de instituciones resultan muy similares en cuatro muy diferentes estados de la India (capítulo 21, página 396). Un único resultado, afirma, puede reflejar la situación de todo el país. Desde una perspectiva diferente, Chirkova y Bowser realizaron un extensivo estudio preliminar que cubre casi la mitad de Rusia (capítulo 13, página 368). Produjeron un mapa de la corrupción cuyos índices varían muy significativamente de una región o territorio a otro. Comprender el origen de estas variaciones es uno de los desafíos más interesantes que quedan por resolver. Tomados en conjunto, Court, Chirkova y Bowser sugieren que aunque el resultado del índice para un país puede ser un medio válido de comparación entre países, se necesita un análisis más específico para comprender sus problemas de corrupción y gobernabilidad.

Los estudios por país tienen la ventaja de poder utilizar la experiencia local e integrar sus idiosincrasias. Los trabajos de Transparencia por Colombia y de TI Bulgaria dan cuenta de lo provechoso que puede resultar este tipo de análisis. En Colombia, Transparencia por Colombia creó un índice para monitorear el desempeño de una cantidad de instituciones públicas, reuniendo los datos duros con las respuestas a encuestas (capítulo 12, página 365). En Bulgaria, se combinaron los datos de un estudio sociológico y los de la Oficina Nacional de Auditoría para crear un índice sobre la transparencia del financiamiento de los partidos políticos (capítulo 14, página 371). Estos nuevos enfoques integran los avances metodológicos alcanzados en la investigación de la corrupción a nivel macro con las ventajas de los sólidos estudios a nivel micro.

Estudios sobre empresarios, elites y víctimas del delito

Los análisis micro se han centrado también en múltiples países y en varios grupos sociales. Al concentrarse en las víctimas del delito, Seligson sugiere que

hay una estrecha correlación entre ser víctima de corrupción y la falta de confianza en las instituciones públicas (capítulo 17, página 382). Steen también enfoca la cuestión en su análisis de las encuestas a empresarios, gobierno y elites culturales en Rusia y en los Estados Bálticos (capítulo 22, página 401). El principal desafío al que se enfrenta esta línea de investigación es establecer si es la corrupción la que lleva a la pérdida de confianza o a la inversa.

La contribución de Bray despliega las percepciones de los principales empresarios que toman decisiones a nivel internacional (capítulo 20, página 394). En un estudio encargado por el Control Risks Group, Bray determina los efectos de los tratados internacionales –como la Convención Anti Sobornos de la OCDE– sobre las actitudes de los empresarios internacionales. Descubre que la nueva legislación está comenzado a tener impacto en el modo en que actúan, pero aún hay mayores beneficios a obtener de su aplicación. Subraya que muchas empresas creen que los Estados Unidos y otros países de la OCDE usan políticas indebidas para presionar políticamente y obtener ventajas en los negocios.

Corrupción e información

Si se pretende eliminar la corrupción, primero debe exponérsela. El poder de la difusión de información se vuelve obvio en la investigación sobre Uganda presentada por Reinikka y Svenson (capítulo 23, página 404). Al hacer público el monto de los subsidios educativos entregados a los distritos escolares, el gobierno estuvo en condiciones de reducir el grado de apropiación indebida de esos fondos del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001. La investigación es importante por el potencial que tiene el ejemplo de Uganda para tomar medidas similares en otras partes. Sin embargo, lo que podría ser más significativo para los diagnósticos sobre la corrupción, sería reforzar, mediante la investigación, la idea de que esas reducciones de costos hubieran sido imposibles sin los estudios iniciales para cuantificar las filtraciones en los fondos educativos.

Otro ejemplo de políticas anticorrupción exitosas son los estudios realizados por el International Budget Project (IBP) (capítulo 24, página 408). Al trabajar con expertos y ONGs nacionales, el IBP ha podido realizar amplios estudios de los procesos de presupuesto a lo largo de África y América Latina con la intención de identificar con precisión las áreas donde se necesitan reformas para promover una mayor transparencia.

Aunque diferentes en su enfoque, los trabajos de Azfar y Nelson ilustran también los beneficios de la transparencia (capítulo 26, página 415). Valiéndose de un modelo económico experimental, demuestran en un contexto controlado cómo se reduce la corrupción cuando se brinda mayor información al electorado. Dada la ausencia de datos directos sobre transacciones corruptas, el uso de modelos experimentales tiene un enorme potencial para explicar la conducta corrupta en ciertas situaciones. Los resultados de Azfar y Nelson pueden ser base de recomendaciones políticas y de identificación de áreas para un ulterior testeo.

Corrupción y género

El papel jugado por el género en la corrupción sigue concitando el interés de los investigadores. Si es cierto que los hombres son intrínsecamente más corruptos que las mujeres, es probable que incrementar la participación femenina en la vida pública reduzca la incidencia de la corrupción. Sin embargo, los estudios aquí presentados analizan varias sutilezas. Se necesitarían mayores investigaciones para comprender el impacto sobre la corrupción del aumento de la participación de las mujeres en el gobierno.

El trabajo de Mukherjee y Gokcekus sugiere que, aunque el género afecta a la corrupción, eso se debe más a la dinámica organizacional que a características genéricas específicas (capítulo 26, página 417). Tanto una baja proporción de hombres como de mujeres en una organización pública pueden aumentar la corrupción. Por lo tanto, lo que podría necesitarse para reducir la corrupción es un mejor equilibrio entre los empleados masculinos y femeninos dentro de una organización.

En un estudio del gobierno local en la India, Vijayalakshmi no logra encontrar una correlación entre participación femenina y el nivel de la corrupción local (capítulo 27, página 418). Vijayalakshmi apunta a la intrincada naturaleza de las redes de corrupción, el hecho de que, enseguida de comenzar su carrera, los nuevos empleados quedan atrapados en esas redes y a la limitada posibilidad de las mujeres para incidir en la toma de decisiones.

Pobreza y corrupción: desafíos por delante

El análisis de los datos sobre vivienda es un área importante e incitante para el estudio de la relación entre corrupción y pobreza. El principal descubrimiento que surge de estos estudios es que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres, quienes gastan más en sobornos en proporción a sus ingresos, mientras que su acceso a los servicios públicos está enormemente dificultado.

La contribución de Thampi es un buen ejemplo de esta línea de investigación (capítulo 15, página 374). Resumiendo los resultados de encuestas realizadas por los capítulos nacionales de TI en Asia del Sur y que cubren 15.000 jefes de familia a lo largo de cinco países, Thampi señala que “los pobres de esos países enfrentan el peligro de quedar excluidos de los servicios públicos debido a las grandes barreras artificiales, económicas o de otro tipo”.

El informe de Herrera y Roubaud sobre una encuesta representativa de casi 20.000 familias en Perú (capítulo 28, página 422) da más detalles sobre la situación. Sus descubrimientos revelan que los pobres pagan menos a los funcionarios corruptos que quienes no lo son, pero que esos pagos pesan más duramente en sus presupuestos. Razafindrakoto y Roubaud presentan las conclusiones de encuestas realizadas a lo largo del África francófona (capítulo 29, página 425), centrándose en los factores que determinan la posibilidad de convertirse en víctima de la corrupción, como el estatus social, el género y la

religión. Un hallazgo interesante es que es menos probable que los empleados públicos se conviertan en víctimas de la corrupción de mano de sus colegas. Ambos estudios afirman que el impacto de la corrupción sobre los pobres no suele ser directo –en la medida en que la mayoría no tiene acceso a los servicios públicos– sino indirecto, al ser la corrupción uno de los factores que contribuye a esa falta de acceso.

El nuevo Barómetro Global de la Corrupción de TI, que también muestra el impacto de la corrupción sobre los pobres (capítulo 11, página 361), se basa en encuestas realizadas a más de 40.000 personas en 47 países. Dos de cada cinco consultados de bajos ingresos creen que la corrupción juega un papel significativo en su vida personal y familiar, mientras que sólo uno de cada cuatro consultados con altos ingresos sostiene la misma creencia. Estos resultados llevan a la conclusión de que la corrupción golpea más duramente a los pobres y vulnerables.

Conclusión

La variedad de investigaciones presentadas aquí refleja cómo ha progresado la investigación sobre corrupción. Aunque los índices comparativos siguen concitando enorme atención, hoy representan sólo una parte de esta investigación. La mayoría de las investigaciones aquí presentadas trabajan a nivel micro. El nivel de análisis de la investigación cambia a medida que abandonamos la comparación entre países para estudiar a regiones o grupos dentro de cada país. Este enfoque está ayudando a concretar un cuadro más comprensivo de cómo funciona la corrupción en las diferentes sociedades.

Hay todavía muchos caminos por explorar. A medida que se repiten los programas anticorrupción, una investigación como la de Reinikka y Svenson brinda una evaluación de las medidas en vigencia (capítulo 23, página 404). Estos estudios son valiosas herramientas políticas. Para completar el interés actual sobre los estudios de la corrupción a nivel micro, se requieren más trabajos que se valgan de la empresa como unidad de análisis, con el propósito de brindar una perspectiva más amplia del impacto de la corrupción en la economía. Una de las falencias actuales de la investigación a nivel macro es que el IPC y otros índices multinacionales no permiten la comparación de los cambios de la corrupción a lo largo del tiempo. A medida que se disponga de nuevos instrumentos, estaremos en mejores condiciones de seguir los cambios que permiten identificar las políticas que resulten más útiles para combatir la corrupción.

Notas

¹ Pablo Zoido y Larry Chavis trabajan en la escuela de graduados en negocios de la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Contacto: zoido_pablo@gsb.stanford.edu y chavis_larry@gsb.stanford.edu.

² Pablo Mauro, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, N° 110 (1995).

10 Índice de Percepción de la Corrupción 2003

*Johann Graf Lambsdorff*¹

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International se ha publicado anualmente desde 1995 y sigue siendo ampliamente utilizado por los científicos sociales como un instrumento indispensable para investigar las causas y consecuencias de la corrupción. Incorpora las percepciones de personas bien informadas con respecto a la extensión de la corrupción, definida como el mal uso del poder público para beneficio privado. La extensión de la corrupción refleja la frecuencia de pagos corruptos y los consecuentes obstáculos que imponen a los negocios.

A medida que cada año se van incorporando innovaciones metodológicas, los resultados van mostrando cada vez más consistencia. La mejora más importante de este año es la ampliación de la aplicación del índice de 102 a 133 países.

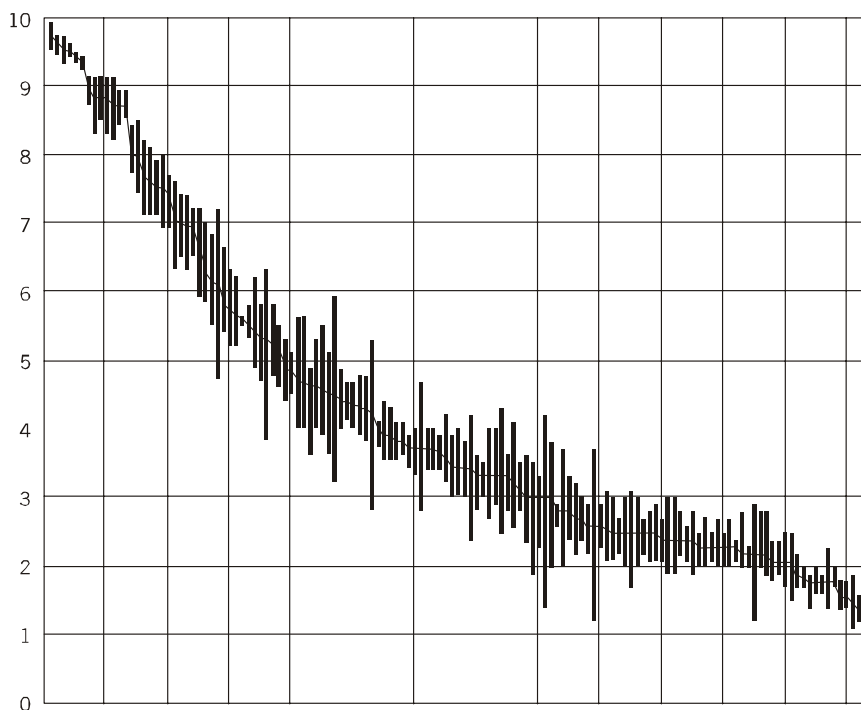
El IPC de este año usa datos recogidos entre 2001 y 2003. El IPC es un índice compuesto. Se reunieron 17 fuentes de datos en el IPC 2002, de 13 diferentes instituciones: 1) el World Economic Forum; 2) el Institute of Management Development (en Lausana); 3) la Economist Intelligence Unit; 4) Información Internacional de Beirut (Líbano); 5) el World Markets Research Centre (Londres); 6) Gallup International, asociada con Transparency International; 7) *Nations in Transit* de Freedom House; 8) Pricewaterhouse Coopers; 9) la Political and Economic Risk Consultancy (en Hong Kong), 10) el World Business Environment Survey del Banco Mundial; 11) Universidad de Columbia; 12) un banco de desarrollo multilateral y 13) la Business Environment and Enterprise Performance Survey del EBRD y el Banco Mundial.

Una precondition para la inclusión de una fuente en el índice es que debe brindar un ranking de naciones. Otra es que debe medir el nivel general de corrupción. Asegurarse estas condiciones es esencial para evitar que se mezclen datos de diferente naturaleza. Existen fuentes que combinan la corrupción con otras variables, tales como la xenofobia, el nacionalismo, la inestabilidad política u otros riesgos esperables debidos a cambios en la corrupción. Incluir tales fuentes distorsionaría la medición de los niveles percibidos de corrupción y eso daría como resultado un índice mixto poco útil para amplias áreas de los estudios académicos y para el conocimiento del público. Hemos adoptado un enfoque conservador, incluyendo sólo fuentes que comparan estrictamente los niveles de corrupción.

La fuerza del IPC reside en la combinación de múltiples fuentes de datos en un solo índice, lo que aumenta la confiabilidad de cada resultado individual. El beneficio de combinar de este modo los datos es que las comprobaciones erráticas de una fuente pueden balancearse con la inclusión de al menos otras

dos fuentes, disminuyendo así la probabilidad de presentar erróneamente el nivel de corrupción de un país.

La alta correlación de las diferentes fuentes usadas en el IPC indica su completa confiabilidad. La confiabilidad aparece también expresada en el cuadro 10.1, que muestra intervalos de confianza del 90 por ciento para cada uno de los países incluidos en el IPC 2003. Estos intervalos indican cómo puede variar el resultado de un país según la precisión de las mediciones. La mayoría de los países son medidos con suficiente precisión como para permitir un ranking de naciones.



Cuadro 10.1: IPC 2003 y los intervalos de 90% de confianza.

El índice brinda un cuadro anual de las opiniones de los responsables de tomas de decisiones. Las comparaciones con los resultados de años anteriores deben basarse en la calificación de un país y no en su ubicación. La ubicación de un país puede cambiar simplemente porque entraron nuevos países al índice. Sin embargo, las comparaciones año a año de la calificación de un país no resulta sólo de un cambio en la percepción de su desempeño, sino también de una variación en la muestra y en la metodología; cada año se recogen distintos puntos de vista y se hacen preguntas levemente distintas. De todos modos, las investigaciones actuales muestran que el efecto de los cambios de muestra

y de metodología es pequeño, particularmente en las tendencias a largo plazo del IPC.

El IPC reúne percepciones que son indiferentes a las precondiciones culturales y representan una perspectiva global. La solidez de los datos del IPC queda reforzada por el hecho de que se halló que las encuestas que contienen puntos de vista de los residentes son coherentes con las realizadas fuera del país. En el pasado, aparecía mal representado el punto de vista sobre los países menos desarrollados. Sin embargo, para el IPC 2003, Gallup International por encargo de Transparency International encuestó a personas de los países menos desarrollados, pidiéndoles que evaluaran el desempeño de los empleados públicos de los países industriales. El mismo enfoque fue adoptado por Información Internacional con sede en Beirut. Los resultados de esos grupos de fuera del país son coherentes con otras fuentes usadas en el IPC 2003.

Para una descripción más detallada de la metodología, consultar www.transparency.org/cpi/index.html#cpi o en www.gwdg.de/-uwww.

Nota

¹ Johann Graff Lambsdorf es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania, y director de trabajos estadísticos del IPC para TI. Contacto: jlambsd@uni-passau.de.

Cuadro 10.1: Índice de Percepción de la Corrupción 2003

Puesto	País	Puntaje ^a	Encuestas utilizadas ^b	Desviación estándar ^c	Intervalo Alto-bajo ^d	90% de confianza ^e
1	Finlandia	9,7	8	0,3	9,2-10,0	9,5-9,9
2	Islandia	9,6	7	0,3	9,2-10,0	9,4-9,7
3	Dinamarca	9,5	7	0,4	8,8-9,9	9,3-9,7
	Nueva Zelanda	9,5	8	0,2	9,2-9,6	9,4-9,6
5	Singapur	9,4	12	0,1	9,2-9,5	9,4-9,6
6	Suecia	9,3	11	0,2	8,8-9,6	9,2-9,4
7	Países Bajos	8,9	9	0,3	8,5-9,3	8,7-9,1
8	Australia	8,8	12	0,9	6,7-9,5	8,3-9,1
	Noruega	8,8	8	0,5	8,0-9,3	8,5-9,1
	Suiza	8,8	9	0,8	6,9-9,4	8,3-9,1
11	Canadá	8,7	12	0,9	6,5-9,4	8,2-9,1
	Luxemburgo	8,7	6	0,4	8,0-9,2	8,4-8,9
	Reino Unido	8,7	13	0,5	7,8-9,2	8,5-8,9
14	Austria	8,0	9	0,7	7,3-9,3	7,7-8,4
	Hong Kong	8,0	11	1,1	5,6-9,3	7,4-8,5
16	Alemania	7,7	11	1,2	4,9-9,2	7,1-8,2

Puesto	País	Puntaje ^a	Encuestas utilizadas ^b	Desviación estándar ^c	Intervalo Alto-bajo ^d	90% de confianza ^e
17	Bélgica	7,6	9	0,9	6,6-9,2	7,1-8,1
18	Irlanda	7,5	9	0,7	6,5-8,8	7,1-7,9
	EE.UU.	7,5	13	1,2	4,9-9,2	6,9-8,0
20	Chile	7,4	12	0,9	5,6-8,8	6,9-7,7
21	Israel	7,0	10	1,2	4,7-8,1	6,3-7,6
	Japón	7,0	13	1,1	5,5-8,8	6,5-7,4
23	Francia	6,9	12	1,1	4,8-9,0	6,3-7,4
	España	6,9	11	0,8	5,2-7,8	6,5-7,2
25	Portugal	6,6	9	1,2	4,9-8,1	5,9-7,2
26	Omán	6,3	4	0,9	5,5-7,3	5,8-7,0
27	Bahrain	6,1	3	1,1	5,5-7,4	5,5-6,8
	Chipre	6,1	3	1,6	4,7-7,8	4,7-7,2
29	Eslovenia	5,9	12	1,2	4,7-8,8	6,5-6,6
30	Botswana	5,7	6	0,9	4,7-7,3	5,2-6,3
	Taiwán	5,7	13	1,0	3,6-7,8	5,3-6,2
32	Qatar	5,6	3	0,1	5,5-5,7	5,3-5,6
33	Estonia	5,5	12	0,6	4,7-6,6	5,3-5,8
	Uruguay	5,5	7	1,1	4,1-7,4	4,9-6,2
35	Italia	5,3	11	1,1	3,3-7,3	4,7-5,8
	Kuwait	5,3	4	1,7	3,3-7,4	3,8-6,3
37	Malasia	5,2	13	1,1	3,6-8,0	4,8-5,8
	Emiratos Árabes					
	Unidos	5,2	3	0,5	4,6-5,6	4,6-5,5
39	Túnez	4,9	6	0,7	3,6-5,6	4,4-5,3
4	Hungría	4,8	13	0,6	4,0-5,6	4,5-5,1
41	Lituania	4,7	10	1,6	3,0-7,7	4,0-5,6
	Namibia	4,7	6	1,3	3,6-6,6	4,0-5,6
43	Cuba	4,6	3	1,0	3,6-5,5	3,6-4,9
	Jordania	4,6	7	1,1	3,6-6,5	4,0-5,3
	Trinidad y					
	Tobago	4,6	6	1,3	3,4-6,9	3,9-5,5
46	Belice	4,5	3	0,9	3,6-5,5	3,6-5,1
	Arabia Saudita	4,5	4	2,0	2,8-7,4	3,2-5,9
48	Mauricio	4,4	5	0,7	3,6-5,5	4,0-4,9
	Sudáfrica	4,4	12	0,6	3,6-5,5	4,1-4,7
50	Costa Rica	4,3	8	0,7	3,5-5,5	4,0-4,7
	Grecia	4,3	9	0,8	3,7-5,6	3,9-4,8
	Corea del Sur	4,3	12	1,0	2,0-5,6	3,8-4,8
53	Bielorrusia	4,2	5	1,8	2,0-5,8	2,8-5,3
54	Brasil	3,9	12	0,5	3,3-4,7	3,7-4,1
	Bulgaria	3,9	10	0,9	2,8-5,7	3,5-4,4
	República Checa	3,9	12	0,9	2,6-5,6	3,5-4,3

Puesto	País	Puntaje ^a	Encuestas utilizadas ^b	Desviación estándar ^c	Intervalo Alto-bajo ^d	90% de confianza ^e
57	Jamaica	3,8	5	0,4	3,3-4,3	3,5-4,1
	Latvia	3,8	7	0,4	3,4-4,7	3,6-4,1
59	Colombia	3,7	11	0,5	2,7-4,4	3,4-3,9
	Croacia	3,7	8	0,6	2,6-4,7	3,3-4,0
	El Salvador	3,7	7	1,5	2,0-6,3	2,8-4,7
	Perú	3,7	9	0,6	2,7-4,9	3,4-4,0
	Eslovaquia	3,7	11	0,7	2,9-4,7	3,4-4,0
64	México	3,6	12	0,6	2,4-4,9	3,4-4,9
	Polonia	3,6	14	1,1	2,4-5,6	3,2-4,2
66	China	3,4	13	1,0	2,0-5,5	3,0-3,9
	Panamá	3,4	7	0,8	2,7-5,0	3,0-4,0
	Sri Lanka	3,4	7	0,7	2,4-4,4	3,0-3,8
	Siria	3,4	4	1,3	2,0-5,0	2,4-4,2
70	Bosnia y Herzegovina	3,3	6	0,7	2,2-3,9	2,8-3,6
	República Dominicana	3,3	6	0,4	2,7-3,8	3,0-3,5
	Egipto	3,3	9	1,3	1,8-5,3	2,7-4,0
	Ghana	3,3	6	0,9	2,7-5,0	2,9-4,0
	Marruecos	3,3	5	1,3	2,4-5,5	2,5-4,3
	Tailandia	3,3	13	0,9	1,4-4,4	2,8-3,6
76	Senegal	3,2	6	1,2	2,2-5,5	2,6-4,1
77	Turquía	3,1	14	0,9	1,8-5,4	2,8-3,5
78	Armenia	3,0	5	0,8	2,2-4,1	2,4-3,6
	Irán	3,0	4	1,0	1,5-3,6	1,9-3,5
	Libano	3,0	4	0,8	2,1-3,6	2,3-3,3
	Malí	3,0	3	1,8	1,4-5,0	1,4-4,2
	Palestina	3,0	3	1,2	2,0-4,3	2,0-3,8
83	India	2,8	14	0,4	2,1-3,6	2,6-2,9
	Malawi	2,8	4	1,2	2,0-4,4	2,0-3,7
	Rumania	2,8	12	1,0	1,6-5,0	2,4-3,3
86	Mozambique	2,7	5	0,7	2,0-3,6	2,2-3,2
	Rusia	2,7	16	0,8	1,4-4,9	2,4-3,0
88	Argelia	2,6	4	0,5	2,0-3,0	2,2-2,9
	Madagascar	2,6	3	1,8	1,2-4,7	1,2-3,7
	Nicaragua	2,6	7	0,5	2,0-3,3	2,3-2,9
	Yemen	2,6	4	0,7	2,0-3,4	2,1-3,1
92	Albania	2,5	5	0,6	1,9-3,2	2,1-3,0
	Argentina	2,5	12	0,5	1,6-3,2	2,2-2,7
	Etiopía	2,5	5	0,8	1,5-3,6	2,0-3,0
	Gambia	2,5	4	0,9	1,5-3,6	1,7-3,1
	Pakistán	2,5	7	0,9	1,5-3,9	2,0-3,0

Puesto	País	Puntaje ^a	Encuestas utilizadas ^b	Desviación standard ^c	Intervalo Alto-bajo ^d	90% de confianza ^e
	Filipinas	2,5	12	0,5	1,6-3,6	2,2-2,7
	Tanzania	2,5	6	0,6	2,0-3,3	2,1-2,8
	Zambia	2,5	5	0,6	2,0-3,3	2,1-2,9
100	Guatemala	2,4	8	0,6	1,5-3,4	2,1-2,7
	Kazakhstan	2,4	7	0,9	1,6-3,8	1,9-3,0
	Moldavia	2,4	5	0,8	1,6-3,6	1,9-3,0
	Uzbekistán	2,4	6	0,5	2,0-3,3	2,2-2,8
	Venezuela	2,4	12	0,5	1,4-3,1	2,1-2,6
	Vietnam	2,4	8	0,8	1,4-3,6	1,9-2,8
106	Bolivia	2,3	6	0,4	1,9-2,9	2,0-2,5
	Honduras	2,3	7	0,6	1,4-3,3	2,0-2,7
	Macedonia	2,3	5	0,3	2,0-2,7	2,1-2,5
	Serbia y Montenegro	2,3	5	0,5	2,0-3,2	2,0-2,7
	Sudán	2,3	4	0,3	2,0-2,7	2,0-2,5
	Ucrania	2,3	10	0,6	1,6-3,8	2,0-2,7
	Zimbabwe	2,3	7	0,3	2,0-2,7	2,1-2,4
113	Congo					
	República de	2,2	3	0,5	2,0-2,8	2,0-2,8
	Ecuador	2,2	8	0,3	1,8-2,6	2,0-2,3
	Irak	2,2	3	1,1	1,2-3,4	1,2-2,9
	Sierra Leona	2,2	3	0,5	2,0-2,8	2,0-2,8
	Uganda	2,2	6	0,7	1,8-3,5	1,9-2,8
118	Costa de Marfil	2,1	5	0,5	1,5-2,7	1,8-2,4
	Kirguiz	2,1	5	0,4	1,6-2,7	1,9-2,4
	Libia	2,1	3	0,5	1,7-2,7	1,7-2,5
	Papúa Nueva					
	Guinea	2,1	3	0,6	1,5-2,7	1,5-2,5
122	Indonesia	1,9	13	0,5	0,7-2,9	1,7-2,2
	Kenya	1,9	7	0,3	1,5-2,4	1,7-2,0
124	Angola	1,8	3	0,3	1,4-2,0	1,4-1,9
	Azerbaijón	1,8	7	0,3	1,4-2,3	1,6-2,0
	Camerún	1,8	5	0,2	1,4-2,0	1,6-1,9
	Georgia	1,8	6	0,7	0,9-2,8	1,4-2,3
	Tajikistán	1,8	3	0,3	1,5-2,0	1,7-2,0
129	Myanmar	1,6	3	0,3	1,4-2,0	1,4-1,8
	Paraguay	1,6	6	0,3	1,2-2,0	1,4-1,8
131	Haití	1,5	5	0,6	0,7-2,3	1,1-1,9
132	Nigeria	1,4	9	0,4	0,9-2,0	1,2-1,6
133	Bangladesh	1,3	8	0,7	0,3-2,2	0,9-1,7

- a. "Puntaje del IPC" se refiere a las percepciones de los grados de corrupción tal como son percibidos por empresarios, académicos y analistas de riesgo y van desde 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto).
- b. "Encuestas utilizadas" se refiere al número de estudios para establecer el desempeño de un país. Se usaron un total de 17 estudios de 13 instituciones independientes, y se exigieron al menos tres estudios para incluir un país dentro del IPC.
- c. "Desviación estándar" indica las diferencias entre los valores dados por las fuentes: cuanto mayor sea la desviación, mayores serán las diferencias de percepciones sobre los países entre las fuentes.
- d. "Calificación alta-baja" brinda los valores más altos y los más bajos otorgados por las diferentes fuentes.
- e. "90% intervalo de confianza" brinda un rango de posibles valores del resultado del IPC. Refleja el modo en que puede variar el resultado de un país, dependiendo de la precisión de las mediciones. Hay un 5 por ciento de probabilidades de que el resultado esté por encima y un 5 por ciento de que esté por debajo. Este intervalo, sobre todo cuando se dispone únicamente de tres fuentes, sólo puede considerarse como una guía general.

11 Barómetro Global de la Corrupción 2003

Transparency International

El BGC es un nuevo instrumento global de estudio de la opinión pública y sus percepciones, experiencias y actitudes hacia la corrupción. El barómetro fue realizado en asociación con Gallup Internacional, como parte de su primera encuesta *Voz de la Gente*. Esta encuesta implicó entrevistas con 40.838 personas de 47 países de todos los continentes, realizadas en julio de 2002¹.

Como complemento del Índice de Percepción de Corrupción de TI, el barómetro incluyó preguntas destinadas a comprender diferentes aspectos de la extensión e impacto de la corrupción. Las preguntas se referían al impacto de la corrupción en las diferentes esferas de la vida, a las percepciones de cambios en los años anteriores y a expectativas sobre el futuro. TI espera repetir la encuesta en los próximos años, lo que permitirá determinar tendencias a lo largo del tiempo tanto en la percepción como en la experiencia de la corrupción.

El dato más sorprendente se obtuvo al preguntar a los consultados qué institución elegirían para eliminar de ella la corrupción si tuvieran una varita mágica. La opción preferida fueron los partidos políticos, seguidos por los tribunales y la policía. Los partidos políticos fueron la institución más frecuentemente elegida en 33 de los 45 países donde se hizo la pregunta², sobre todo en la Argentina y Japón, donde más del 50 por ciento de los consultados se inclinó por esta opción. En total, casi el 30 por ciento de todos los consultados a lo largo del mundo señalaron a los partidos políticos como la institución de donde quisieran eliminar la corrupción (véase figura 11.1).

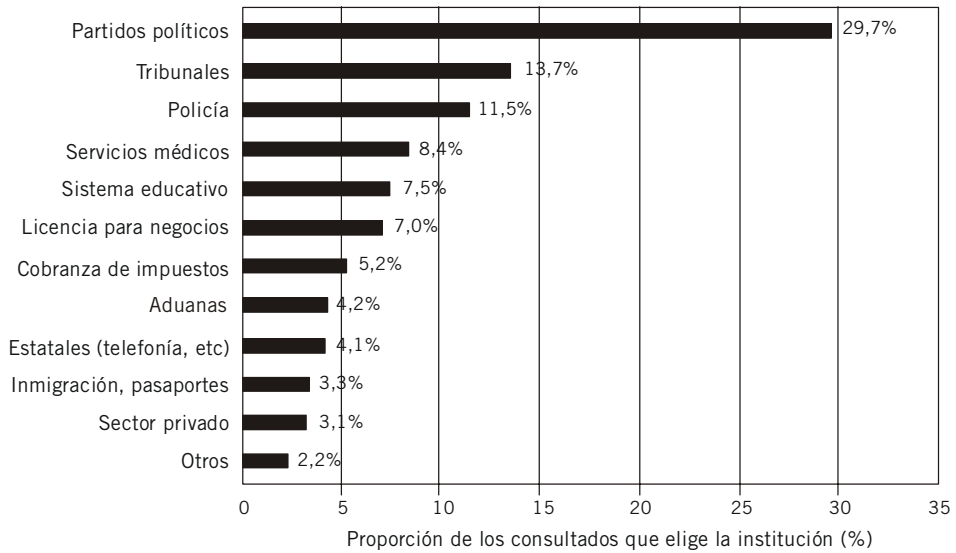
Los tribunales fueron elegidos por el 14 por ciento del total de los encuestados, sobre todo en Camerún, Indonesia y Perú, donde fueron seleccionados por más del 30 por ciento. La policía fue señalada por el 12 por ciento de los consultados en el mundo, pero por más del 30 por ciento en Hong Kong, Malasia, México y Nigeria. Los servicios médicos, cuartos en la lista global, cosecharon más del 20 por ciento de elecciones en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Polonia.

La encuesta planteó también una serie de preguntas sobre el efecto de la corrupción sobre la vida personal y familiar, sobre el contexto empresarial, la vida política y sobre la cultura y los valores de la sociedad. Sobre todo la encuesta descubrió que la corrupción golpea más duro a los pobres (véase cuadro 11.1). Más del 40 por ciento de los consultados que adujeron tener bajos ingresos creen que la corrupción tiene un efecto importante en su vida personal y familiar. La misma pregunta obtuvo sólo 25 por ciento de respuestas positivas entre los consultados que declararon tener altos ingresos. Se constató que la correlación con los ingresos era muy significativa.

Se verificó que las actitudes hacia la corrupción y su impacto varían sus-

tancialmente a lo largo del mundo y que no se relacionan necesariamente con los niveles de corrupción.

Figura 11.1: Prioridades para eliminar la corrupción ^a



a. Se le preguntó a los encuestados: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?”.

Cuadro 11.1 El impacto percibido de la corrupción de acuerdo con el nivel de ingresos

Nivel de ingresos	Creencias de los consultados acerca de cómo afecta la corrupción a su vida personal y familiar		
	No significativamente (%)	Bastante significativamente (%)	Muy significativamente (%)
Bajos ingresos	29,7	29,3	41,0
Ingresos medianos	36,7	35,7	27,5
Altos ingresos	44,5	30,1	25,4
Se rehúsa a contestar preguntas sobre ingresos ^a	40,9	28,0	31,1
Total	35,2	31,1	33,7

a. Uno de cada seis encuestados (17,4%) se rehuyó a informar sobre su nivel de ingresos.

El cuadro 11.2 (con un pequeño subconjunto de países) muestra que en ciertas naciones con una incidencia relativamente baja de la corrupción (por ejemplo, Canadá) la gente opina que la corrupción tiene un impacto considerable. Por otra parte, algunos países con una incidencia relativamente alta de la corrupción (incluyendo a Pakistán) consideran que su impacto es bajo.

Dos preguntas fueron sobre la percepción de cambios en los niveles de corrupción a lo largo del tiempo. Primero, se le preguntó a los encuestados si sentían que la corrupción había cambiado en los últimos tres años. El 47 por ciento sintió que había aumentado, y sólo uno de cada 10 que había disminuido. Este descubrimiento refleja el Índice 2002 de Fuentes de Sobornos, donde menos de un tercio de los consultados pensaba que los sobornos internacionales que involucraban a altos funcionarios públicos habían decrecido en los últimos cinco años, y sólo el 6 por ciento que había experimentado una caída importante.

Cuadro 11.2: Percepción del impacto de la corrupción en las distintas esferas de la vida

	Porcentaje de consultados que dicen que la corrupción tiene un impacto significativo en:			
	Vida personal y familiar	Contexto empresario	Vida política de la sociedad	Cultura y valores
Argentina	64,4	87,9	93,0	85,1
Bosnia y Herzegovina	69,7	75,5	81,4	82,3
Canadá	42,5	16,6	13,1	17,0
Hong Kong	14,7	81,8	25,5	28,5
Italia	15,4	69,7	58,8	37,2
Corea	19,2	39,5	51,3	31,5
Pakistán	10,0	7,4	9,5	9,9
Estados Unidos	26,5	7,4	7,1	9,6
Promedio para 45 países ^a	33,8	48,6	55,1	43,7

a. Faltan datos de Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

Al ser preguntados por el futuro, son más las personas que creen que la corrupción aumentará que la que piensa que caerá en los próximos tres años. Mientras que el 42 por ciento predijo que aumentaría o “mucho” o “poco”, sólo el 20 por ciento dijo que caería (véase cuadro 11.3). En Colombia e Indonesia, donde están los más optimistas de la encuesta, más del 50 por ciento espera que los niveles de corrupción decrezcan. Por el contrario, la mayoría de

Cuadro 11.3: Cambios esperados en la corrupción para los próximos tres años

	Aumentó mucho %	Aumentó poco %	Se mantiene igual %	Bajó un poco %	Bajó mucho %	NS/NC %
Los optimistas (más del 50% por ciento espera una baja en la corrupción)						
1. Colombia	14,0	10,0	11,7	28,3	32,0	4,0
2. Indonesia	10,0	7,8	25,9	41,0	13,7	1,6
Los pesimistas (más del 50% por ciento espera un aumento en la corrupción)						
1. India	55,8	18,5	13,6	6,7	1,2	4,1
2. Holanda	21,5	37,9	20,0	4,5	0,0	16,2
3. Israel	19,0	39,5	23,0	7,4	1,6	9,6
4. Turquía	37,2	19,4	14,7	9,0	3,0	16,7
5. Georgia	34,6	20,6	11,5	9,2	1,3	22,8
6. Camerún	39,4	15,1	13,3	15,3	4,7	12,1
7. Sudáfrica	36,1	14,7	13,5	19,3	10,8	5,6
8. Noruega	6,7	43,5	29,2	10,5	1,6	8,5
Promedio	20,1	22,0	27,1	15,4	4,6	10,8
para 45 países^a						

a. Faltan datos para Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

los consultados en Camerún, Georgia, India, Israel, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y Turquía creen que aumentará la corrupción en sus países.

El análisis de los datos fue realizado por Frances Smith y el profesor Ross Homel del Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance de la Universidad Griffith, Queensland Australia. Los datos completos están disponibles en www.transparency.org/surveys.

Notas

¹ Los 47 países fueron: Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Georgia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Hong Kong, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, México, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

² Faltan los datos de esta pregunta para Brasil, China y Pakistán, pero están disponibles en el gobierno palestino.

12 Índice de Integridad de instituciones públicas: medir los riesgos de corrupción en Colombia

*Transparencia por Colombia*¹

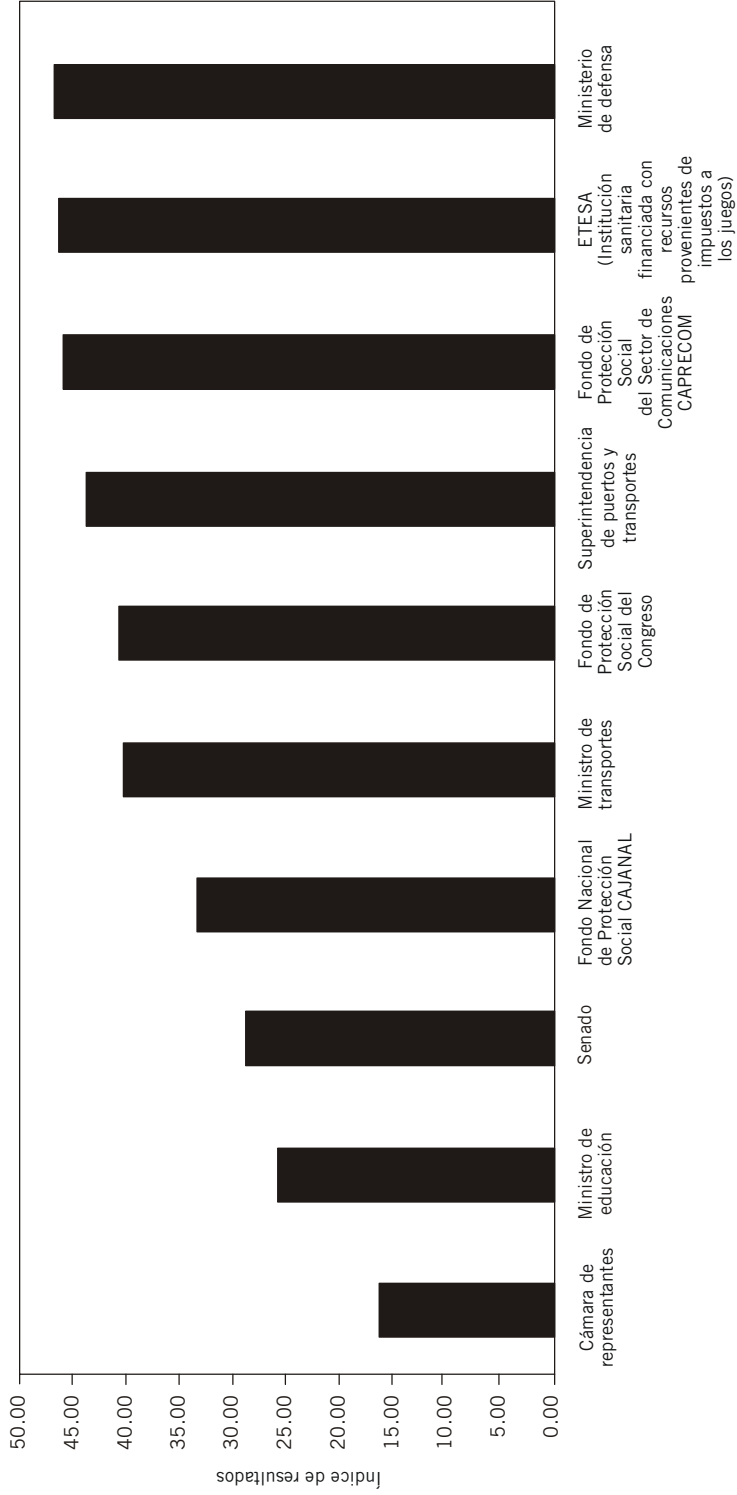
Transparencia por Colombia, el capítulo nacional de TI en Colombia, desarrolló en 2002 un Índice de Integridad de Instituciones Públicas, que compara los riesgos de corrupción en las organizaciones públicas del país. Es la primera herramienta de este tipo desarrollada por una organización independiente de la sociedad civil. El proyecto busca generar información acerca de temas de corrupción e integridad en Colombia, mejorar el monitoreo y producir datos que puedan ser usados en el diseño de políticas anticorrupción y para la toma de conciencia por parte de la población.

El resultado general del índice es el promedio de 16 indicadores, la mayoría de los cuales son mediciones objetivas, junto a otros que reflejan las opiniones de un grupo elegido de funcionarios públicos de cada institución. Los indicadores se centran en la integridad –las medidas tomadas por las instituciones para prevenir y sancionar la corrupción– antes que en el nivel de corrupción. Por lo tanto se diseñaron los indicadores más para incitar a la reforma que para apuntar con el dedo o acusar. Los indicadores se dividen en tres grupos:

- *Transparencia*. Cuatro indicadores que incluyen: información hallada en la página web de la institución; existencia de mecanismos para presentar denuncias y obtener información por teléfono, y la evaluación por parte de los empleados de cada institución sobre su transparencia y autonomía institucional.
- *Control y castigo*. Ocho indicadores que incluyen: el número de denuncias presentadas, las investigaciones abiertas, acusaciones concretadas y sanciones establecidas por la oficina del fiscal general; el número de sanciones fiscales emitidas por la oficina del controlador general, y el costo de las penalidades surgidas de sentencias y fallos.
- *Eficiencia e institucionalidad*. Cuatro indicadores que incluyen: evaluaciones por parte de un grupo seleccionado de empleados públicos en cada institución respecto de la simplicidad del proceso organizacional, desempeño de la función de control interno, incentivos para los empleados y el compromiso del personal.

El proceso de realización del índice reveló cuán limitado es el acceso a la información pública en Colombia. Los datos importantes escasean, están des-

Figura 12.1: Instituciones con alto riesgo de corrupción (resultados en el índice menores a 50)



organizados y poco sistematizados, mientras que los funcionarios se rehúsan o son “ineficientes” cuando se les pide información para las organizaciones de la sociedad civil.

Sólo se incluyeron las instituciones que pudieron brindar suficiente información como para ser calculada. En total, el Índice de Integridad 2002 evaluó a 88 instituciones públicas nacionales. La mayoría de las instituciones cubrían funciones estatales, desde definición hasta implementación de políticas, legislación y regulación de mecanismos importantes de sanción. Incluyeron a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, oficinas impositivas, la fiscalía general y el ombudsman.

En una escala de 0 a 100 (donde 100 es el mejor resultado posible) sólo una de las instituciones superó los 90 puntos, mientras que 22 de ellas obtuvieron entre 70 y 90 puntos. Sesenta y cinco instituciones tuvieron resultados menores.

Lo más preocupante fueron los resultados de las 10 instituciones que sumaron menos de 50 puntos (véase diagrama 12.1). Este grupo incluía al congreso nacional (senado y cámara de representantes), varios ministerios responsables de amplias porciones del presupuesto (transporte, educación y defensa), cuatro de los fondos e instituciones que manejan los recursos de salud y seguridad social y dos importantes organismos para el desarrollo rural.

El índice será publicado anualmente, permitiendo el monitoreo del desempeño a lo largo del tiempo. Una cantidad de instituciones ya han declarado su interés en realizar reformas internas para mejorar su desempeño en los futuros índices.

La tarea es ahora mejorar el potencial del índice mediante la inclusión de nuevas instituciones, desarrollar los procedimientos de declaración y superar los obstáculos para conseguir la información. La publicación del índice ya ha impulsado al gobierno a adoptar políticas destinadas a mejorar la accesibilidad de la información importante.

Para mayor información acerca del índice, véase www.transparenciacolombia.org.co.

Nota

¹ En Transparencia por Colombia, Marcela Roza Rincón es directora de investigaciones y Ana María Torres Soto es investigadora jefe. Contacto: indiceintegridad@transparenciacolombia.org.co.

13 Corrupción en las regiones de Rusia

Elena Chirkova y Donald Bowser¹

Los investigadores están prestando una creciente atención a las variaciones en los niveles percibidos de corrupción dentro de los países. Las variaciones marcadas caracterizan las comparaciones entre países. Para analizar si estas variaciones definen también a amplios estados federales –y para desmentir el mito de Rusia como un conjunto monolítico– TI Rusia realizó una encuesta de opinión pública a la que tituló Índice de Corrupción para las Regiones Rusas ².

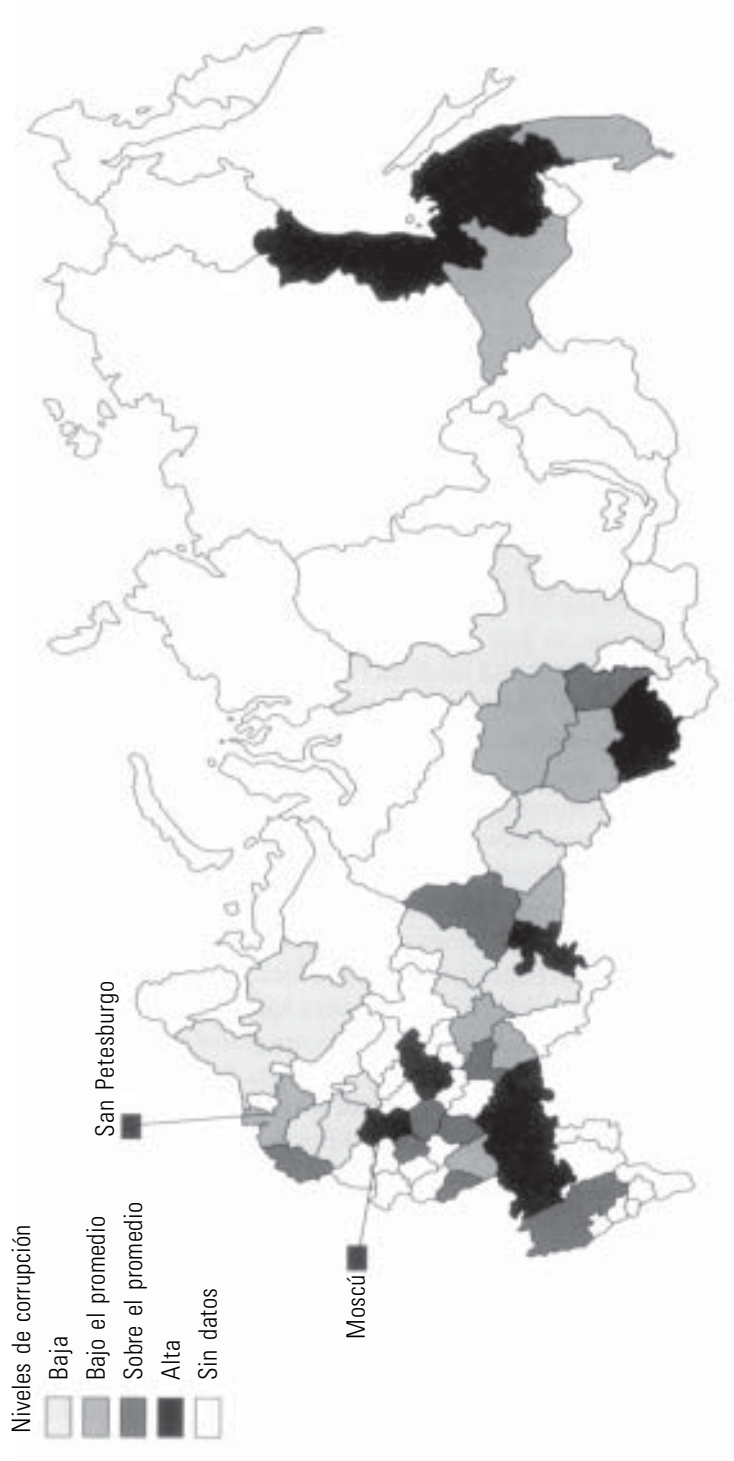
Financiada por el Open Society Institute (Fundación Soros), la encuesta fue diseñada para generar un cuadro multidimensional de la corrupción en Rusia. Buscó establecer las cantidades relativas de sobornos, las características de las prácticas corruptas y el grado de confianza pública en las instituciones, en la Federación Rusa como un todo y a través de sus regiones. Entre julio y agosto de 2002, fueron consultadas 5.666 personas y 1.838 empresarios (representando a las pequeñas y medianas empresas) en 40 de las 89 regiones de Rusia. La encuesta incluía dos cuestionarios, dirigidos a ciudadanos rasos y empresarios. Las preguntas se relacionaban con las percepciones y las experiencias personales de corrupción. Los resultados se agregaron para poder desarrollar índices de corrupción compuestos.

La encuesta se ocupó de distintas formas de corrupción, incluyendo la del sector privado y la de la corrupción menuda entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Dentro del área de la corrupción del sector privado, la encuesta estableció tanto la corrupción administrativa (incluyendo la corrupción entre empresarios y autoridades) y la captura del Estado (incluyendo la influencia de los empresarios en la toma de decisiones políticas). Las preguntas sobre la confianza establecieron el grado de confianza pública en los diferentes niveles de gobierno (federal, regional y local) y en las diferentes instituciones (ejecutivo, justicia, legislatura y organismos de aplicación de la ley).

El principal resultado del proyecto fue un “mapa de la corrupción” que refleja los distintos niveles percibidos de corrupción a lo largo de las regiones de Rusia (véase figura 13.1). A partir de la realización del mapa, usando los datos de la encuesta, se hicieron evidentes varias tendencias principales.

Las constataciones sugieren que la parte sur de Rusia es vista como más corrupta que la del norte. La corrupción es percibida como un serio problema en las regiones agrícolas pro comunistas conocidas como el cinturón del sur, que se extiende desde *oblast* Rostov hasta la región del Volga³. Por el contrario, las regiones norteañas como las *oblast* de Arkhangelsk, Karelia y Yaroslavl tienden a ser consideradas como menos corruptas. Esta diferencia puede estar reflejando las distinciones culturales y de desarrollo entre las regiones más

Figura 13.1: Niveles percibidos de corrupción a través de las regiones de Rusia



modernas y europeizadas del norte de Rusia y las más tradicionales del sur; las familias más fuertes y las estructuras en clanes que florecen en el Cáucaso pueden facilitar la corrupción.

Los resultados apuntan también a otras distinciones geográficas. Los consultados perciben que la parte oriental de Rusia –como los *krai* de Khabarovsk y Primorski– es más corrupta que el occidente. Sin embargo, el área occidental conocida como la región capital –San Petersburgo, la ciudad de Moscú y el *oblast* de Moscú– fue considerada entre las más corruptas. Tercero, contrariamente a las expectativas habituales, los grados de corrupción en áreas ricas en recursos naturales –como el *oblast* de Tyumen y Bashkortostan– eran considerados por debajo del promedio.

Para poder monitorear los cambios en la amplitud y la estructura de la corrupción, se han planeado encuestas anuales similares. Se espera que en el futuro la encuesta abarcará las 89 regiones de Rusia.

Notas

¹ Elena Chikova es coordinadora del programa de investigación en corrupción de TI Rusia. Donald Bowser es coordinador del programa de desarrollo de TI Rusia y director de IMPACT, una consultora privada.

² El proyecto puede ser bajado de www.transparency.org.ru/proj_index.asp.

³ *Oblast* y *krai* son los distritos administrativos de la Federación Rusa.

14 Midiendo la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria

*TI Bulgaria*¹

Durante 2002-03, Transparency International Bulgaria desarrolló un proyecto para promover la integridad del financiamiento de los partidos políticos, con apoyo de la Westminster Foundation for Democracy. El proyecto incluía el desarrollo de líneas de acción para alcanzar una mayor transparencia así como la sugerencia de mecanismos para el monitoreo por parte de la sociedad civil. Como parte del proyecto, se hizo una evaluación experta independiente del nivel de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento de los partidos, que involucró el diseño de un nuevo índice de transparencia en el financiamiento de los partidos, con dos componentes:

- El componente *cualitativo* fue una encuesta sobre opiniones personales entre cuatro grupos: líderes locales y nacionales de partidos políticos, representantes del sector empresario, activistas de ONGs y periodistas. La encuesta se realizó entre octubre y diciembre de 2002 en las ciudades de Sofía, Burgas, Varna, Veliko Turnovo y Kurdzhali. En total se entrevistó a alrededor de 180 personas, a las que se les hicieron una serie de preguntas, entre ellas si el financiamiento de los partidos políticos era suficientemente transparente, si las medidas de control eran efectivas, si existían suficientes mecanismos legales para limitar la financiación ilegal y si la legislación precisaba enmiendas.
- El componente *cuantitativo* fue un estudio empírico basado en los informes habitualmente presentados por los partidos ante la Oficina Nacional de Auditoría (NAO). Cada año se exige a los partidos que presenten sus informes anuales a la NAO. Dentro del mes de cualquier elección, se les exige que presenten sus informes de ingresos y gastos de campaña. Dentro de los seis meses de recibidos los informes anuales de los partidos, la NAO debe anunciar públicamente si están en concordancia con los requerimientos de la legislación. (Si se descubre que un partido no ha cumplido, se le quita su subsidio estatal anual para el año en curso.)

Los resultados de la encuesta mostraron un acuerdo sobre diferentes temas entre los cuatro grupos. Muchos consultados percibían que los mecanismos que limitan la financiación ilegal no se aplican efectivamente, notaban un persistente problema que afectaba el control financiero de los partidos políticos y la implementación de sanciones. Una gran mayoría de esos encuestados creía que la población no poseía suficiente información acerca de los princi-

pios de financiamiento y control de los partidos políticos (véase cuadro 14.1). Entre todos los grupos, la opinión dominante era que la ley nacional de financiamiento de los partidos necesitaba enmiendas; el 64 por ciento pensaba eso y sólo el 9 por ciento estaba en desacuerdo.

Cuadro 14.1 ¿Está de acuerdo en que el financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria es suficientemente transparente?

	Partidos políticos	Sector empresarial	ONGs	Periodistas	Promedio
Definitivamente sí (%)	3,0	0	0	0	0,7
Sí, pero hay mucho por mejorar (%)	21,2	9,1	5,6	11,1	11,6
No sabe (%)	15,2	3,0	11,1	2,8	8,0
No lo suficiente (%)	24,2	27,3	25,0	30,6	26,8
Definitivamente no (%)	36,4	60,6	58,3	55,5	52,9

En base a los componentes cualitativo y cuantitativo de la evaluación se desarrolló un nuevo índice: el Índice de Transparencia del Financiamiento de los Partidos Políticos. El componente cualitativo se basó en los resultados de la encuesta y representa la percepción de los niveles de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos. De 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente honesto), los propios partidos se dan el puesto más alto (2,25) y los representantes empresarios otorgan el más bajo (0,71). Los representantes de las ONGs dieron 1,30 y los periodistas 1,76. El promedio de las percepciones combinadas fue de 1,52. El componente cuantitativo se basó en el análisis de la NAO sobre los informes financieros de los partidos y fue calculado en proporción a los partidos que habían entregado sus informes en tiempo. El resultado fue 3,36². Dando igual importancia a los componentes cualitativo y cuantitativo, este primer uso del índice indicó un bajo nivel de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria: un resultado agregado de apenas 2,44 sobre 10.

Una de las posibilidades que brinda la encuesta es que puede ser usada regularmente para medir la dinámica de la transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas. Todos los grupos encuestados acordaron en que el índice debería ser testeado durante las elecciones. Las elecciones locales en Bulgaria están fijadas para octubre de 2003, y en la víspera de los comicios TI Bulgaria está planeando comprobar la transparencia en el financiamiento de campaña tanto de los partidos como de los candidatos independientes.

La encuesta puede aplicarse en cualquier país con mínimas disposiciones legales e instrucciones para que se informen contribuciones y gastos, a pesar de que podría precisarse una adaptación de la metodología a las regulaciones

particulares de un país dado. Sería particularmente interesante usar el índice para comparar la transparencia en el financiamiento de las campañas con la de los partidos entre elecciones.

Notas

- ¹ Para mayor información, contactar a Katia Hristova-Valtcheva, directora de programa en TI Bulgaria: katia@transparency-bg.org.
- ² Según la NAO, sólo 90 de los 268 partidos (33, 6 por ciento) han entregado los informes de sus ingresos y gastos al 15 de marzo de 2002.

15 Estableciendo estándares a la corrupción en Asia del Sur: Percepciones de una encuesta de la población

*Gopakumar K. Thampi*¹

Asia del Sur cuenta con entre el 30 y 40 por ciento de los pobres del mundo y más del 40 por ciento de sus 1,4 mil millones de habitantes vive en la pobreza. La corrupción en los servicios públicos es flagrante en toda la región y afecta directamente la vida cotidiana. A lo largo de Asia del Sur, el Estado detenta el monopolio de la provisión de servicios públicos críticos como el agua potable, la salud, educación y energía. Dado el omnipresente rol del Estado, no existen reales opciones de “salida” para que la mayoría de la población pueda elegir cambiar de proveedor.

En semejante contexto, los mecanismos de “voz”, como las encuestas de respuestas ciudadanas, son particularmente importantes. Las encuestas revelan una interesante cantidad de información útil para los proveedores de servicios y a su vez incita a otros interesados a exigir mayor responsabilidad del Estado.

Transparency International (TI), que tiene una fuerte presencia en Asia del Sur a través de sus capítulos nacionales, diseñó un proyecto en 2001 para establecer los niveles y formas de corrupción en cinco grandes países de la región. Lo que hizo única a la iniciativa fue que se usó un cuestionario común para conocer las percepciones y experiencias a lo largo de la región, haciendo posible comparar las tendencias que aparecían. El foco de la encuesta estuvo puesto en un conjunto de servicios públicos de particular importancia para los pobres: cuidado de la salud, educación, energía, administración de la tierra, impuestos, policía y justicia.

Las encuestas se realizaron en Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka entre noviembre de 2001 y mayo de 2002 y se centraron en hogares urbanos y rurales de cada país, pasando de 2.278 encuestados en Sri Lanka a 5.157 en la India. Tres mil hogares fueron consultados en Pakistán, 3.030 en Bangladesh y 3.060 en Nepal.

Los resultados de la encuesta revelan la presencia de corrupción menuda en la vida cotidiana de los ciudadanos de Asia del Sur. El acceso a los servicios públicos fue considerado una cuestión importante para una enorme proporción de la población de los cinco países, especialmente en Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka. Las respuestas dan a entender que los pobres de esos países enfrentan un alto riesgo de exclusión del acceso a los servicios públicos debido a grandes barreras artificiales, económicas o de otra clase.

Se descubrió que la corrupción menuda era endémica en todos los sectores públicos claves de los cinco países, con ciudadanos que informaban

niveles de corrupción desde moderados a altos en su habitual interacción con los empleados públicos. La falta de rendición de cuentas y el monopolio del poder fueron citados como los factores principales que contribuyen a la corrupción en los servicios públicos. La extorsión era la forma más habitual de corrupción, con los funcionarios de nivel medio y bajo identificados como los facilitadores claves de la corrupción en todos los sectores estudiados.

La encuesta reveló que los sobornos eran una pesada carga económica para las familias de Asia del Sur, a causa tanto de la alta frecuencia de las demandas como de las altas sumas pagadas. Más de la mitad de los usuarios de los hospitales públicos de Bangladesh, por ejemplo, informaron haber tenido que pagar un soborno para acceder al servicio, por sumas que promediaban los 1.847 takas (U\$S 33). En Pakistán, el 92 por ciento de los jefes de familia informaron haber pagado sobornos por educación pública: el monto promedio pagado fue de 4.811 rupias (U\$S 86). Estas sumas son importantes dado que el ingreso *per capita* en Bangladesh y Pakistán es de U\$S 360 y U\$S 410 anuales, respectivamente.

Al ser preguntados por las percepciones sobre sectores específicos, los encuestados identificaron a la policía como la institución más corrupta en cuatro de los cinco países. En Nepal, se considera a la policía en tercer lugar de corrupción, tras la administración de tierras y la aduana. Consultados sobre sus experiencias, los usuarios de servicios en todos los países (véase cuadro 15.1) indicaron que la policía y los jueces eran los dos sectores más corruptos, seguidos por los tribunales, la administración de tierras y el departamento de impuestos.

Cuadro 15.1: Porcentaje de encuestados que informan sobornos en su interacción con diferentes servicios públicos

	Educación	Salud	Energía	Admin. de tierras	Impuestos	Policía	Justicia
Bangladesh	40	58	32	73	19	84	75
India	34	15	30	47	15	100	100
Nepal	25	18	12	17	25	48	42
Pakistán	92	96	96	100	99	100	96
Sri Lanka	61	92		98	100	100	

La encuesta reveló el carácter perverso de la corrupción en servicios públicos críticos a lo largo de Asia del Sur, donde una enorme porción de la población vive sujeta a extorsión. El estudio da motivos a la exigencia de otorgar más poder a los organismos regulatorios, como la oficina del ombudsman y vigilar las actividades de las oficinas públicas, que son los únicos proveedores de muchas necesidades básicas en toda la región.

Para mayor información sobre la encuesta, incluyendo el informe completo, véase www.transparency.org/press/releases_archive/2002/2002.12.17.south_asia_survey.html.

Nota

- ¹ Gopakumar K. Thampi es jefe de programas de la Public Affairs Foundation India, y ex director ejecutivo de Asia en Transparency International. Contacto: gopa66@yahoo.com.

16 La Gobernabilidad Importa III: nuevos indicadores para 1996-2002 y desafíos metodológicos

Daniel Kaufmann y Aart Kraay¹

En nuestro último intento por medir la calidad de la gobernabilidad en todo el mundo, creamos indicadores de gobernabilidad para 199 países y territorios para cuatro períodos: 1996, 1998, 2000 y 2002. Esos indicadores están basados en varios cientos de variables que miden percepciones de gobernabilidad, tomadas de 25 fuentes de datos preparadas por 18 organizaciones. Creamos seis indicadores agregados con las variables: voz y rendición de cuentas, inestabilidad política y violencia, efectividad en la gestión pública, peso regulatorio, vigencia de la ley y control de la corrupción.

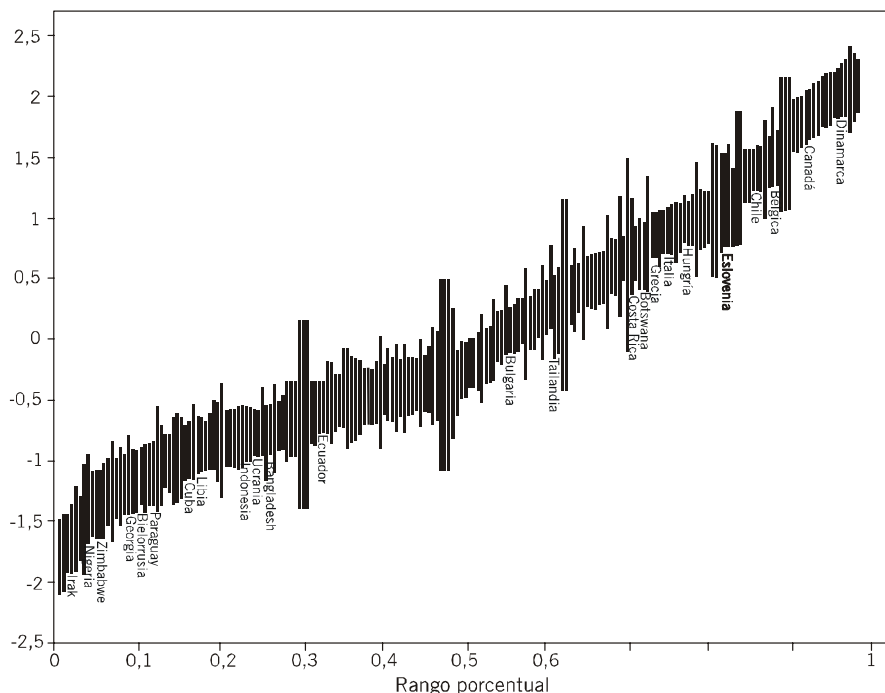
Un rasgo atractivo del método de agregación es que brinda medidas de la precisión de los indicadores.

Aunque el agregado de datos ha mejorado la precisión respecto de los años anteriores, los márgenes de error siguen siendo amplios, como se ilustra en la figura 16.1 para nuestro indicador de vigencia de la ley para 2002. Por cada país, mostramos una barra vertical que resume la variación de valores estadísticos probables, cuyo punto medio representa nuestro mejor estimado. Esas variaciones son amplias en relación a las unidades en las que se mide la gestión.

Los importantes márgenes de error implican que las comparaciones entre países deben realizarse con precaución. Es particularmente el caso cuando los cambios a lo largo del tiempo son grandes (por ejemplo, el reciente deterioro de la vigencia de la ley en Zimbabwe, o la creciente inestabilidad política en la Argentina). Habitualmente encontramos que hay un amplio consenso sobre la dirección del cambio.

Los márgenes de error reflejan que las fuentes individuales suelen brindar una señal con ruido acerca del no observado «verdadero» nivel de gestión. Es importante que los indicadores agregados combinen las fuentes imperfectas tan eficientemente como sea posible, y que representen adecuadamente la extensión del error de medición remanente. Como analizamos en nuestro último trabajo 2, apelamos a una metodología que evalúa óptimamente cada fuente individual de acuerdo a su precisión y confiabilidad, lo que resulta en una sustancial reducción en los márgenes totales de error en comparación con los resultados promedio no evaluados. Mostramos también que la metodología usada para determinar márgenes de error es algo importante –por ejemplo, afirmamos que el elástico procedimiento utilizado por TI para construir márgenes de error para el Índice de Percepción de la Corrupción puede afectar su precisión, especialmente respecto de países con relativamente escasas fuentes de datos.

Figura 16.1: Estimados de vigencia de la ley 2002^a



- a. La figura muestra estimados de vigencia de la ley en 2002 para todos los países (en el eje vertical) con el percentil de cada país en el eje horizontal. Las barras verticales muestran el probable orden estadístico de valores de cada país, correspondiendo el punto medio a cada mejor estimado único. Los países seleccionados están marcados. El ranking de países a lo largo del eje horizontal está sujeto a importantes márgenes de error y no refleja de ninguna manera la opinión oficial del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.

Además de describir nuestra metodología, nuestro último trabajo se ocupa de una serie de frecuentes críticas a los indicadores subjetivos de gestión:

1. ¿Son útiles los datos subjetivos para medir la gobernabilidad o deben dejárselos de lado por ser “sólo opiniones”?

Para muchas dimensiones de la gobernabilidad, los datos subjetivos son los únicos que son incluso potencialmente informativos, especialmente para la corrupción, que es casi imposible de medir directamente dado su carácter ilegal y clandestino. Sin embargo, recientes investigaciones han intentado documentar “objetivamente” la corrupción, por ejemplo comparando diferencias de precios pagados por objetos similares en compras públicas³. Sin embargo, dados los inmensos problemas de datos vinculados con un cálculo

como éste, es poco probable que las mediciones entre países basadas en esta idea resulten una alternativa viable en el futuro cercano.

En compensación, actualmente contamos con una enorme cantidad de datos sobre corrupción de diversas fuentes basados en percepciones, entre las cuales hay un amplio acuerdo respecto de las diferencias entre los países. Más aún, los datos subjetivos funcionan como una “señal” y las percepciones importan en términos del comportamiento de los agentes económicos. Finalmente, ha habido importantes mejoras en la confección de cuestionarios, de manera que las así llamadas variables subjetivas se basan cada vez más en preguntas “experienciales”, que suelen cuantificarse en un sentido cardinal (por ejemplo, midiendo el porcentaje de ganancias pagado en sobornos).

2. Dado que el margen de error es amplio, ¿no deberíamos basarnos en indicadores “objetivos” que no tienen estos problemas de medición?

Las mediciones objetivas de gobernabilidad también tienen falencias y por lo tanto pueden estar asociadas con márgenes de error. Considérese, por ejemplo, el uso del porcentaje de ingresos por impuestos al comercio para demostrar la ineficacia del gobierno en ampliar su base impositiva. Esta medida resultará un indicador “ruidoso” de la efectividad general del gobierno por dos razones: los propios ingresos impositivos pueden contener una variedad de errores, y la extensión de la base impositiva es sólo una de las dimensiones de la efectividad de un gobierno. Nuestros cálculos sugieren que los errores de medición de varias fuentes objetivas son al menos tan importantes como los que se encuentran en los indicadores subjetivos de gobernabilidad.

3. ¿Las percepciones de los think tanks y de las agencias de evaluación de riesgos reflejan sus posiciones ideológicas?

Para poder aislar los efectos potenciales de las posiciones ideológicas en los ratings de gobernabilidad producidos por ese tipo de organizaciones, comparemos sus evaluaciones con las respuestas de empresas y/o individuos en encuestas entre países para ver si brindan calificaciones sistemáticamente mayores o menores a los países con gobiernos de izquierda o de derecha. (Los datos de la encuesta no reflejarían ninguna posición ideológica dado que los consultados integran una amplia muestra de individuos.) Generalmente no hemos encontrado evidencias de sesgos ideológicos. En el caso en que sí ocurrió, los efectos tendían a ser pequeños en promedio, con una diferencia en la calificación de países con gobiernos de derecha y de izquierda de apenas 10 puntos percentiles.

4. Dado que los indicadores sólo muestran las posiciones relativas de los países, ¿es posible que los resultados de algunos países empeoren sólo porque mejora la situación en otros?

La limitada información sobre gobernabilidad de que disponemos para tendencias absolutas a lo largo del tiempo sugiere un leve empeoramiento en todo el mundo. Hemos revisado los promedios globales de las fuentes disponi-

bles y coherentes desde 1996. Aunque la mayoría de los cambios en esos promedios globales son pequeños, la gran parte de los que son significativos estadísticamente apuntan a cierto deterioro. Queda como una cuestión abierta saber hasta qué punto esto refleja un verdadero empeoramiento de la calidad institucional, o si refleja otras cuestiones en juego. Sin embargo, no hay evidencias en el mundo de una mejoría en la gobernabilidad, por lo que las tendencias a la baja de los países individuales no pueden justificarse con el argumento de que la situación ha mejorado en el mundo.

5. ¿Son esos indicadores de gobernabilidad lo suficientemente informativos como para que se los use como base para subsidios de ayuda y otras decisiones políticas?

La pregunta se ha convertido en relevante con la reciente propuesta del gobierno norteamericano de confiar en parte en nuestros indicadores para otorgar los subsidios de la nueva Millenium Challenge Account (MCA) (véase “Gobernabilidad, corrupción y la Millenium Challenge Account”, capítulo 7, página 170)⁴. Para poder ser elegidos, los países de bajos ingresos deben obtener buenos resultados en una cantidad de indicadores de gobernabilidad, incluyendo varios de los nuestros. Más importante aún es que los países necesitan estar en la mitad superior de los países de bajos ingresos en nuestro indicador de control de la corrupción. Una regla como ésta corre el riesgo de calificar erróneamente a los países, dados los sustanciales márgenes de error en los indicadores de gobernabilidad.

El riesgo de clasificación equivocada se ilustra en la figura 16.2, que muestra nuestro indicador de control de corrupción para los países potencialmente elegibles para la MCA. Las líneas verticales indican el margen de error para cada país, estando en el punto medio el mejor estimado. Mientras para los países bien por debajo o por arriba del promedio el riesgo de error en la clasificación es bajo, no se trata de un riesgo banal que haya equivocaciones en la clasificación de los países cercanos al promedio. Para este último grupo, la probabilidad de que el resultado de corrupción esté por encima del promedio es de entre el 25 y el 75 por ciento. El amplio margen de error es un indicador de la importancia de complementar los indicadores entre países como los nuestros con información más matizada y en profundidad para el diagnóstico de gobernabilidad del país.

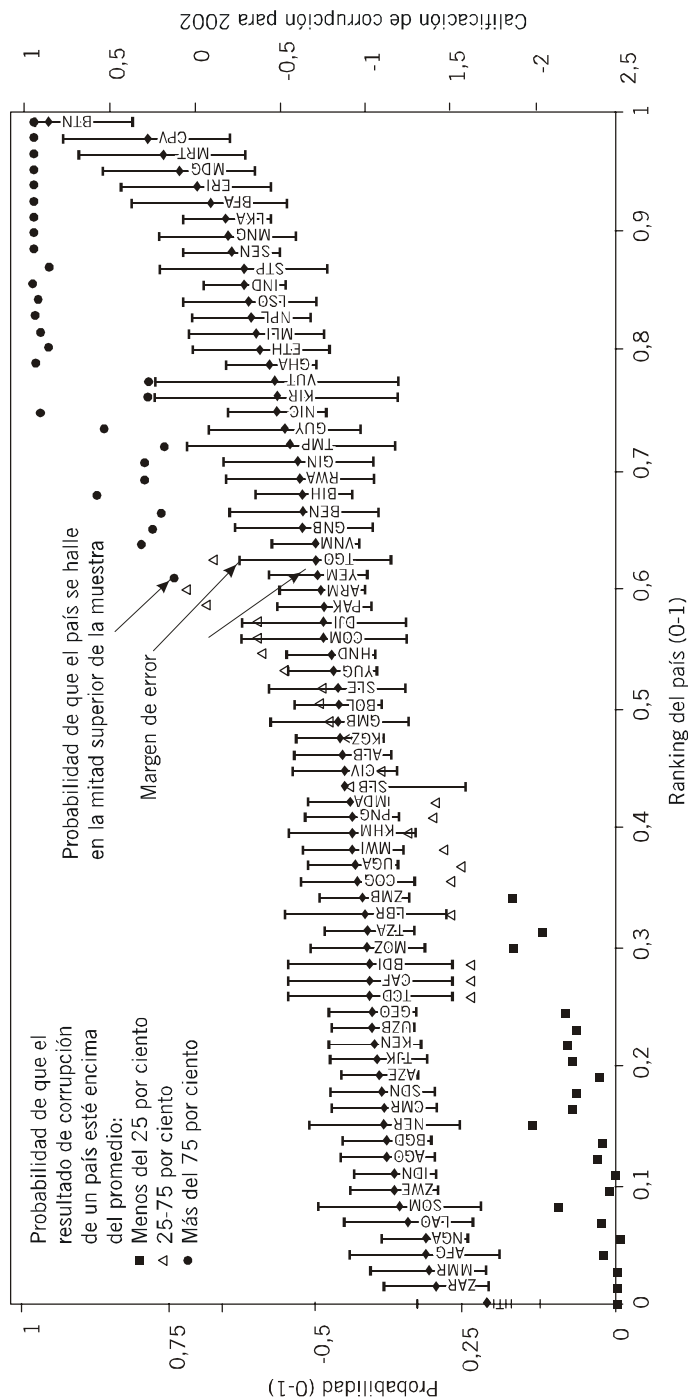
Más generalmente, reconocemos que hay limitaciones en lo que puede saberse con este tipo de datos altamente agregados entre países. Este tipo de datos no puede sustituir a los diagnósticos específicos y en profundidad de la gobernabilidad en un país a la hora de tomarlos como base de asesoramiento político. Por lo tanto se ha emprendido un importante esfuerzo complementario para desarrollar metodologías de diagnóstico de gobernabilidad en un país, basadas en estudios en profundidad de empresas, usuarios de servicios públicos y funcionarios estatales⁵. Estos diagnósticos descomponen el desempeño en gobernabilidad por tipo de gestión e institución, permitiendo el uso

de importantes variaciones dentro de un país para decidir las prioridades de acción.

Notas

- ¹ Daniel Kauffman es director de gobernabilidad global y aprendizaje regional en el World Bank Institute. Contacto: dkaufmann@worldbank.org. Aart Kraay es economista senior en el grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: akraay@worldbank.org. Las opiniones expresadas aquí pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones oficiales del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.
- ² Para el trabajo completo, véase www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters3.html. Los datos y una interfase gráfica se hallan disponibles en www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.
- ³ Véase por ejemplo R. Di Tella y E. Schargrodsky, "The Role of Wages and Auditing During a Crackdown in the City of Buenos Aires", *Journal of Law and Economics*, abril 2003; Transparencia Internacional, Informe Global de Corrupción 2003.
- ⁴ Véase www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/mca.html.
- ⁵ Véase www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/index.html.

Figura 16.2: Márgenes de error en el indicador de control de corrupción 2002^a.



^a La figura muestra los estimados de control de corrupción en 2002 (a la derecha, eje vertical) para todos los 74 países elegibles para la primera ronda de la MCA, con la calificación en percentil de cada país en el eje horizontal. La línea vertical para cada país indica el intervalo de 90 por ciento de confianza, mostrando el punto medio el mejor estimado individual. El ranking de países a lo largo del eje horizontal está sujeto a importantes márgenes de error, y su orden no refleja en modo alguno la opinión oficial del Banco Mundial, de sus directores ejecutivos o de los países a los que representan.

17 El Proyecto Opinión Pública Latinoamericana sobre la escala de victimización por corrupción de la Universidad de Pittsburg

Michael A. Seligson¹

El Índice de Percepción de la Corrupción de TI es la medición de corrupción disponible más ampliamente utilizada, y brinda un cuadro agregado de las percepciones de corrupción a nivel nacional. Si los investigadores desean conocer las características de las personas más proclives a ser víctimas de corrupción, o saber en qué naciones es mayor la experiencia (más que la percepción) de corrupción, entonces una medición de esa experiencia a nivel individual puede ayudar. El Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg ha desarrollado una serie de preguntas que incluyó en muestras nacionales de varios países latinoamericanos como una forma de obtener esa información.

Las preguntas fueron inspiradas en encuestas a víctimas de delitos, la principal investigación sociológica sobre el crimen. Fueron llevadas a la práctica por el Centro de Prevención del Crimen Internacional de la ONU, creada en 1989, la Encuesta Internacional a Víctimas de Delitos incluye ahora 70 países y en 1996, incorporó por primera vez una pregunta sobre víctimas de soborno². Pero es preferible una serie más amplia de preguntas dado que los proyectos anticorrupción necesitan una información más detallada acerca de la naturaleza y el nivel de la corrupción que lo que pueda brindar una única pregunta.

En 1996, el Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg comenzó a aplicar un enfoque más amplio, como lo hizo el Banco Mundial en 1998. Estos intentos, que pueden también preguntar acerca de percepciones de corrupción, se centran en la experiencia real de los ciudadanos (victimización) con la corrupción del sector público. En Pittsburg, el propósito ha sido medir tanto la corrupción como su impacto³. Se incluyó un módulo de preguntas sobre experiencia de corrupción en las encuestas de opinión pública de valores democráticos y conducta realizadas con una muestra aleatoria (probabilidad) de la nación en estudio⁴.

Se hizo a los encuestados una serie de preguntas que dieran cuenta de su experiencia con la corrupción durante el año inmediatamente anterior a la consulta. Las formas de corrupción medidas fueron seleccionadas sobre la base de *focus groups* y son las que se experimentan más habitualmente en América Latina. Las preguntas variaban en los cuestionarios, pero incluían ítems como: observar el pago de sobornos a un funcionario público, recibir pedidos de soborno de un oficial policial; pagar sobornos a una empresa pública para evitar pagar toda la boleta, o recibir pedido de sobornos en el siste-

ma escolar. También se le preguntó a los encuestados acerca de su confianza en el sistema de gobierno, de manera de poder medir el impacto de la victimización en la confianza (teniendo en cuenta otros factores como los ingresos, educación, género, región y filiación partidaria).

Los datos permiten destacar formas particulares de corrupción. Por ejemplo, la figura 17.1 muestra la proporción de encuestados (mostrando por separado a hombres y mujeres) que informaron haber recibido un pedido de soborno por parte de un funcionario público durante el año anterior. El porcentaje varía desde el 10 por ciento en El Salvador y Honduras a bastante más del 20 por ciento en Bolivia. Aunque la victimización de corrupción varía sustancialmente de país a país en Latinoamérica, es mucho más alta en todos los países estudiados que en los países industriales avanzados. Según los datos de la ONU, en los países industriales avanzados el porcentaje de victimización de corrupción es menos del 1 por ciento en el año anterior. La figura muestra también que los hombres latinoamericanos son más proclives a ser víctimas que las mujeres.

Figura 17.1: Victimización por corrupción por género: seis países. Sobornos solicitados por empleados públicos

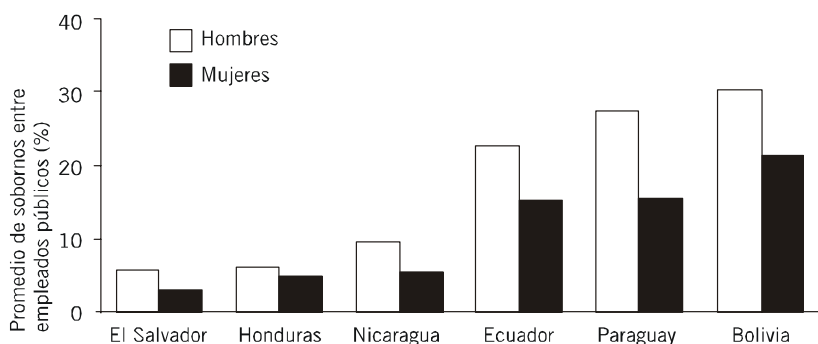


Figura 17.2. El impacto de la victimización por corrupción sobre la legitimidad en Nicaragua

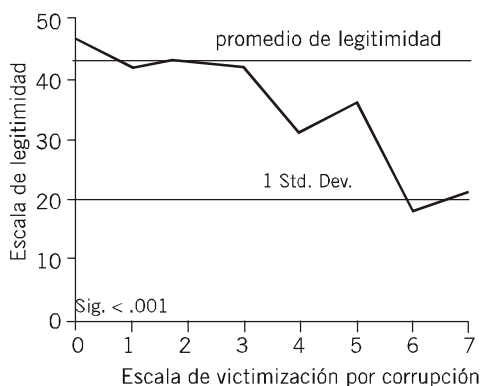
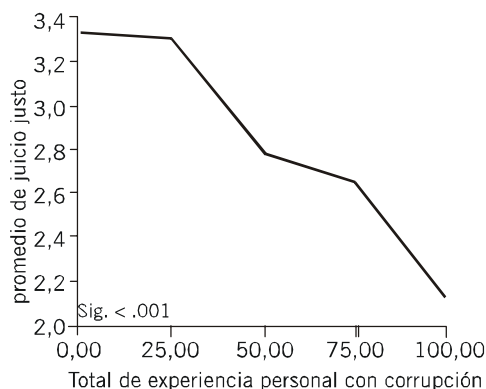


Figura 17.3: Creencia en la posibilidad de tener un juicio justo en Nicaragua y experiencia personal total de corrupción



También se desarrolló, a partir de varias preguntas⁵, una escala general de victimización por corrupción, lo que nos permitió analizar el vínculo entre corrupción y otras variables, como la legitimidad política. En el caso de Nicaragua, un país que ha estado enfrentando problemas de inestabilidad política, la escala general de legitimidad decrece fuertemente a medida que crece la victimización por corrupción, como se ve en la figura 17.2, cayendo por debajo del promedio nacional para aquellos que no fueron víctimas de corrupción (0 en eje horizontal) a una desviación estándar bajo el promedio nacional para quienes fueron víctimas de corrupción (6 o 7 en el eje horizontal). Un tema especialmente relevante en la escala de legitimidad –la creencia de poder tener un juicio justo– demuestra claramente que la corrupción erosiona la confianza en el sistema. Como lo muestra la figura 17.3, nuevamente para Nicaragua, cuanto mayor es la experiencia personal con la corrupción, menos proclives estarán los individuos a creer que tendrán un juicio justo⁶. Resultados similares se encontraron en otros países latinoamericanos.

Notas

¹ Mitchell A. Seligson ocupa la Daniel H. Wallace Chair de Ciencias Políticas y es también profesor de la Graduate School of Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos. Contacto: seligson@pitt.edu.

² Véase Global Corruption Report 2001.

³ Las encuestas del Banco Mundial no incluyen preguntas acerca del impacto de la victimización por corrupción.

⁴ Las encuestas informadas aquí son todas muestras nacionales aleatorias realizadas en distintos momentos entre 1998 y 2002 en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Cada muestra incluía entre 2.500 y 3.000 encuestados, excepto Paraguay, que sólo llegó a 1.463. La primera encuesta, realizada en Nicaragua, fue desarrollada junto a Casals y Asociados. El autor quisiera agradecer a Sergio Díaz Briquets de Casals y a Andrew Stein, ahora en el Departamento de Estado de USA, por su ayuda al comienzo del trabajo.

Orlando Pérez de la Central Michigan University ha colaborado en los recientes estudios en Ecuador y Honduras.

- ⁵ Al ser formados como una escala, los ítems se mostraron confiables (Cronbach Alfas de alrededor de 0.75, dependiendo de cada país).
- ⁶ Podemos confiar en que la dirección de la causalidad va de la victimización por corrupción a la reducción de la legitimidad dado que los funcionarios corruptos no podrían seleccionar a sus víctimas basándose en su conocimiento previo acerca de sus creencias en la legitimidad del sistema político.

18 Cómo afecta la corrupción al desarrollo económico

Johann Graf Lambsdorff¹

Que la corrupción afecta negativamente al desarrollo económico se ha convertido en un lugar común en las discusiones académicas y públicas. Sin embargo, no se ha avanzado tanto en la identificación de las razones precisas de este impacto. Dos trabajos recientes echan luz sobre esas razones al sugerir que la corrupción puede o bien detener las inversiones o que resulten menos productivas². El remedio adecuado depende de cuál de las consecuencias preocupa más a un país dado.

Nuestras recientes investigaciones han revelado que un incremento en la corrupción de un punto en una escala de 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto) baja la productividad en un 4 por ciento del PBI y hace disminuir los flujos netos anuales de capital en un 0.5 por ciento del PBI. Una mejora respecto de la corrupción en 6 puntos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International –por ejemplo que Tanzania llegara al nivel del Reino Unido– incrementa el PBI en más de un 20 por ciento y aumenta los flujos netos de capital a alrededor del 3 por ciento del PBI.

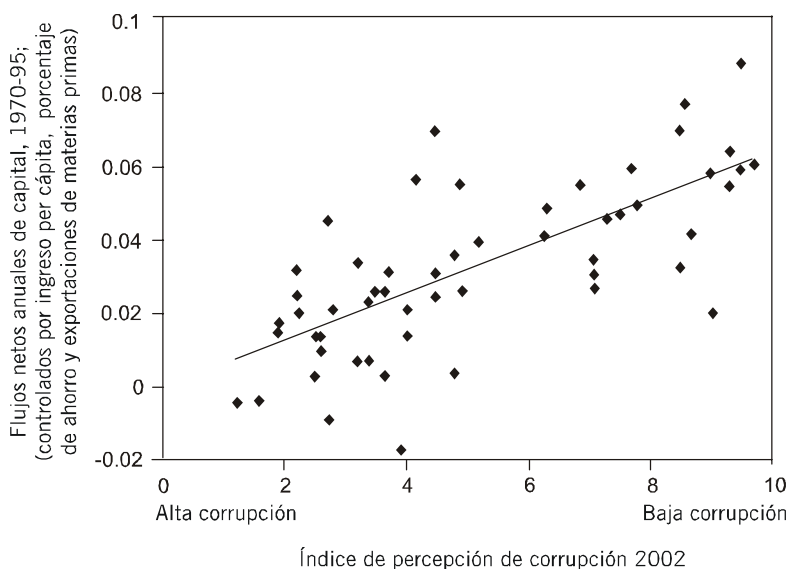
Las inversiones suelen caer y no pueden recuperarse si los inversores se desilusionan con el contexto institucional de un país. Las vías del ferrocarril no pueden mudarse, las cañerías no pueden relocalizarse y el patrimonio estatal seguramente no puede usarse en otro sitio. Los políticos y burócratas pueden hacer mal uso de su posición una vez que las inversiones han caído. Pueden demorar los permisos necesarios y detener a los inversores hasta que se les ofrezca un soborno. Los gobiernos con reputación de corruptos tienen dificultades para cumplir con políticas efectivas y convencer a los inversores de sus logros. Como resultado de estas falencias, los ingresos de capitales se deterioran paralelamente a los niveles de corrupción, como se muestra en la figura 18.1 en una comparación entre países. Este dato es fuerte para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de otras variables explicativas, selección de muestras, error de medición y endogénesis.

La ausencia de corrupción puede establecerse mediante 4 indicadores de gobernabilidad: ley y orden, calidad burocrática, estabilidad del gobierno y libertades civiles. El Political Risk Service's International Country Risk Guide brinda datos sobre las primeras tres variables; Gastil/Freedom House provee mediciones sobre la última.

Nuestros análisis han mostrado que el camino fundamental por el cual la corrupción afecta negativamente al ingreso de capitales es por la ausencia de *ley y orden*. Se adjudica un buen desempeño respecto de la ley y el orden a los países que tienen instituciones políticas fuertes y aceptadas, un sólido sistema judicial y disposiciones para una ordenada sucesión del poder. La corrupción

puede afectar una tradición de ley y orden, por ejemplo cuando las decisiones judiciales y las leyes están a la venta. Es principalmente el fracaso del sistema de integridad de un país y la consecuente inseguridad de los derechos de propiedad lo que aleja a los inversores. Hemos encontrado que los otros indicadores son menos importantes para los cálculos de los inversores.

Figura 18.1: Corrupción e ingreso de capitales



También la corrupción puede explicar la menor productividad del capital, como se muestra en la figura 18.2³. La relación con la productividad puede establecerse a través de varios canales. Una tradición de ley y orden de un país no tiene peso en este contexto, pero entran en juego otros indicadores de gobernabilidad.

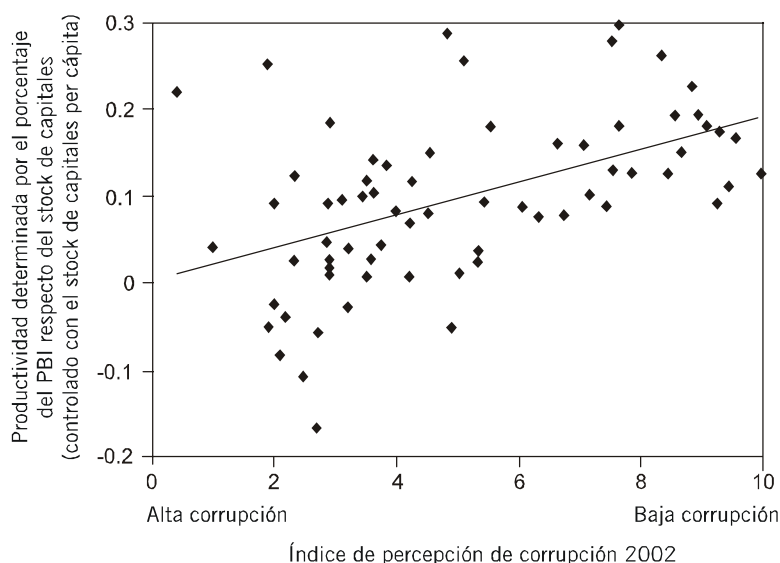
Un mecanismo por el cual la corrupción reduce la productividad son los problemas de *estabilidad gubernamental*. La búsqueda por parte de los políticos de ingresos corruptos está habitualmente en oposición a sus programas declarados, reduciendo así su apoyo popular y amenazando sus posibilidades de continuar en el cargo. Cuando los gobernantes se dedican a obtener pagos adicionales ilegales, la distribución de los bienes de capital no será óptima, pues prefieren proyectos que prometan amplios réditos económicos con bajos riesgos de detección, a aquellos que beneficiarían, finalmente, a toda la sociedad. El resultado es la reducción de la productividad.

Un segundo mecanismo es el vínculo entre corrupción y la restricción a las *libertades civiles*, pues estas restricciones tienden a distorsionar los mercados, induciendo a la búsqueda de caminos ilegales para eludirlos. La distorsión de los mercados puede ser lucrativa cuando los políticos corruptos detentan el poder y

pueden manejar los cuellos de botella resultantes. Sin embargo, esos cuellos de botella “embarran las ruedas” de los negocios y bajan la productividad.

Pero la razón crucial por la cual la corrupción tiene un impacto negativo sobre la productividad está vinculada con los bajos niveles de *calidad burocrática*. La corrupción puede implicar que los empleados públicos sean nombrados en base al nepotismo o a sobornos, sin prestar atención a la eficiencia y a la capacidad. Además el nivel de esfuerzo de los empleados públicos puede quedar afectado por incentivos adversos dado que la creación de cuellos de botella artificiales puede aumentar la necesidad de pagar con “dinero rápido”. Los intentos por aumentar la productividad deben ocuparse de la corrupción mediante una reforma del sector público destinada a mejorar la integridad de la burocracia.

Figura 18.2: Corrupción y productividad



Las estrategias de reforma anticorrupción deben estar cuidadosamente preparadas, dependiendo de si los países están preocupados principalmente por incrementar la productividad o por atraer capitales extranjeros. La reforma del sector público con el objetivo de aumentar la calidad burocrática, la estabilidad gubernamental y expandir las libertades civiles debe tener prioridades si los países quieren incrementar su productividad. Si de lo que se trata es de atraer capitales extranjeros, la reforma legal debe ocuparse de mejorar la ley el orden y la seguridad de los derechos de propiedad.

Notas

- ¹ Johann Graf Lambsdorff es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania. Contacto: jlamsbd@uni.passau.de.
- ² Johann Graf Lambsdorff, "How Corruption Affects Persistent Capital Flows" (Cómo afecta la corrupción los flujos constantes de capital), *Economics of Governance*, vol. 4, N° 3, 2003; Johann Graf Lambsdorff, "How Corruption Affects Productivity" (Cómo afecta la corrupción a la productividad), *Kyklos*, vol.56, N° 4, 2003.
- ³ Una vez más, este hallazgo es importante para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de posteriores variables explicativas, selección de muestras, error de mediciones y endogénesis. Contrariamente al argumento de que la corrupción ha tenido un menor impacto en el desarrollo económico de los países asiáticos, esos países no calificaron mejor que otros en nuestros análisis retrospectivos.

19 Corrupción e inversión extranjera directa

*Mohsin Habib y Leon Zurawicki*¹

La corrupción es ampliamente reconocida como un factor en las decisiones de inversión pese a que, a primera vista, no parece ser un obstáculo absoluto para las inversiones extranjeras directas (FDI). China, Brasil, Tailandia, México y la Argentina han recibido importantes flujos de FDI, sin que se prestara atención a sus altos niveles de corrupción percibidos, tales como son medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Nuestra investigación llevada a cabo a lo largo de los últimos años ayuda a revelar una relación más compleja entre corrupción y FDI².

Los descubrimientos de nuestra investigación confirman las siguientes generalizaciones:

1. Los inversores extranjeros son más sensibles a la corrupción que sus colegas locales.
2. Los países locales interesados en FDI responden diferentemente a la corrupción del país anfitrión.
3. La corrupción es una de las dimensiones de la distancia psicológica que separa al país de origen del anfitrión. Por ese motivo, las FDI resultan afectadas por las diferencias de corrupción entre el país de origen y el anfitrión.

Se suele esperar que la corrupción ejerza influencias negativas tanto en las FDI locales como en las extranjeras. En realidad, dada su mayor experiencia en el mercado doméstico, los inversores locales están en mejor posición para manejar los costos de transacción locales que sus colegas extranjeros. Más aún, a diferencia de los inversores extranjeros, la mayoría de los locales no tienen la opción de invertir fuera del país y deben resultar más creativos para tratar de sacar el mejor rédito en circunstancias difíciles. Por lo tanto, esta investigación verifica estadísticamente que la corrupción afecta más al porcentaje de FDI que a la inversión local.

El cuadro 19.1 muestra que la corrupción, tal como la mide el IPC, afecta negativamente a las FDI. Manteniendo constantes todas las demás variables, los países con mayor nivel de corrupción reciben relativamente menos FDI. El cuadro también indica que la corrupción tiene un importante efecto negativo en la inversión local. En la comparación, la magnitud del coeficiente IPC para FDI es el doble que para la inversión local. La corrupción parece el doble de importante para los inversores extranjeros que para los locales.

Se analizó luego el efecto de la corrupción del país anfitrión sobre la entrada de FDI controlando variables como las similitudes culturales, la apertura

de la economía (comercio/PBI) y los lazos económicos. Se supone que esas variables promoverán FDI y debilitarán los efectos de la corrupción. Los resultados muestran que la corrupción sigue siendo un importante factor negativo pero que la magnitud de su impacto es menor. Los hallazgos sugieren que, por ejemplo, la caída de la corrupción del nivel de Pakistán al de Marruecos o Jamaica (aproximadamente un punto del IPC) resultará en un aumento estimado del 19 por ciento en FDI para Pakistán. Ese cambio implica alrededor de U\$S 130 millones en inversiones extranjeras.

Cuadro 19: 1: La corrupción reduce el atractivo para FDI^a

		Log FDI	Log inversión local
IPC	Correlación	0,40	0,30
	de los coeficientes de regresión	0,51	0,24
Diferencia absoluta en IPC	Coficiente de regresión	-10	

a. Los coeficientes IPC se basan en inversiones de logaritmo FDI (o logaritmo inversión local) sobre corrupción (IPC), logaritmo población, crecimiento del PBI, logaritmo PBI/capita, desempleo, comercio/PBI, distancia cultural, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos e índice de precios. La “diferencia absoluta en el coeficiente del IPC” se basa en un análisis de PROBIT de logaritmo FDI sobre variables similares. Todos los resultados informados son estadísticamente significantes. Los datos para FDI son para 89 países durante el período 1996-98.

Un estudio aparte se centró en la similitud de los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión. La FDI se convierte en un desafío para las empresas que no desean o no están en condiciones de trabajar en un país que es más corrupto que el propio. En tales casos, la corrupción puede resultar en una decisión de no concretar la FDI. Por el contrario, la exposición a la corrupción en el país de origen puede preparar a las empresas individuales a trabajar en contextos corruptos en el exterior. Esta ventaja se pierde, o se vuelve una dificultad, cuando la experiencia en corrupción resulta innecesaria en mercados “honestos”. Por lo tanto, se espera que la diferencia en la exposición a la corrupción entre el país de origen y el anfitrión afecte a los inversores extranjeros.

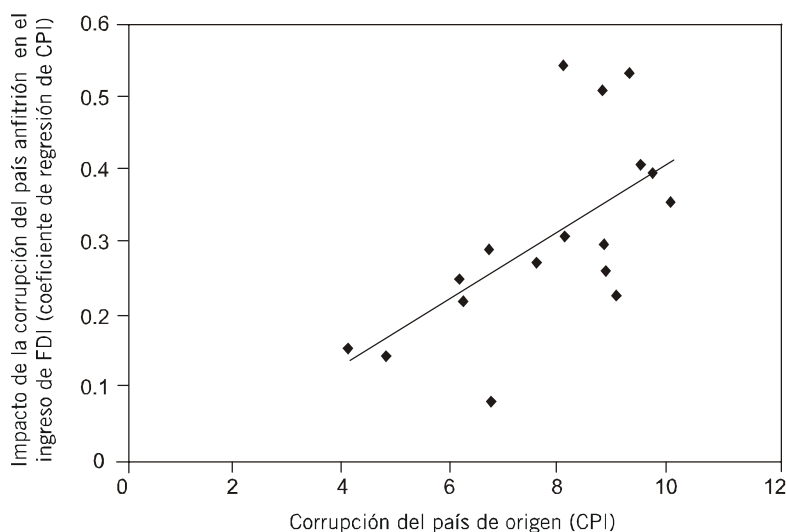
Este análisis usa datos agregados sobre flujos de FDI bilaterales. La diferencia absoluta en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión fue calculado con datos del IPC. Los resultados de este análisis, reflejados en la parte inferior del cuadro, indican que la diferencia absoluta en las variables en el IPC tiene un importante efecto negativo en el porcentaje de flujos de FDI.

Finalmente, se realizaron análisis separados de cada uno de los países in-

versores y sus flujos bilaterales de FDI. En la figura 19.1, el eje vertical refleja la diferencia de respuestas a la corrupción del país anfitrión en 17 países inversores de la OCDE. Como lo muestran los resultados del eje vertical, la magnitud de los coeficientes de regresión del IPC, que reflejan el impacto de los niveles de corrupción en los flujos de FDI, varía considerablemente. El eje horizontal muestra los niveles de corrupción de los países inversores. Como era de esperar, la figura muestra que los dos factores están relacionados: los países inversores que están más expuestos a la corrupción en sus mercados locales son menos sensibles a la corrupción en los extranjeros.

En conclusión, el efecto negativo de la corrupción en la FDI sugiere que las empresas no apoyan la corrupción. Las diferencias en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión tienen también un impacto negativo en la FDI. Los inversores extranjeros pueden rechazar la corrupción porque creen que es mala moralmente o porque es costosa y difícil de controlar. Los funcionarios públicos deben darse cuenta de que el contexto macro y el marco institucional juegan un rol crucial en las decisiones de FDI y que la corrupción es un factor importante a este respecto.

Figura 19.1: Corrupción en el país de origen y respuestas a la corrupción en el país anfitrión^a



- a. Los coeficientes del IPC se basan en retrocesos de logaritmo FDI sobre corrupción del país anfitrión (IPC), comercio/PBI, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos para 17 países de origen. Los IPC de los países de origen se refieren a Alemania, Australia, Austria, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Países Bajos, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. La correlación entre las dos variables es 0,62.

Notas

- ¹ Mohsin Habib es profesor asistente en el departamento de management de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: mohsin.habib@umb.edu. Leon Zurawicki es profesor del departamento de marketing de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: leon.zurawicki@umb.edu.
- ² Véase Mohsin Habib y Leon Zurawicki, "Corruption and Foreign Direct Investment" (Corrupción e inversión extranjera directa), *Journal of International Business Studies*, 2002, vol. 33, N° 2; "Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence" (Nivel de inversiones de un país y el efecto de la corrupción: algunas evidencias empíricas), *International Business Review*, 2001, vol. 10, N° 6; "Foreign Direct Investment and Corruption: Conceptual and Methodological Issues" (Inversión extranjera directa y corrupción: cuestiones conceptuales y metodológicas), *Journal of Transnational Management Development*, 2001, vol. 6 N° 4; y "National Differences in Investors' Responses to Corruption: An International Comparison" (Diferencias nacionales en la respuesta de los inversores a la corrupción: una comparación internacional), *International Business and Economics Research Journal*, 2002, vol. 2, N° 1.

20 Actitudes de los negocios internacionales hacia la corrupción

*John Bray*¹

Las empresas internacionales tienen un papel importante que jugar en la lucha contra la corrupción. En el peor de los casos, al pagar sobornos con demasiada facilidad ayudan a perpetuar el problema. En el mejor de los casos, pueden servir de agentes positivos para el cambio implementando altas exigencias para sus propias operaciones, y usando su influencia para promover reformas. Pero, ¿qué piensan realmente los empresarios respecto de la corrupción? En agosto y septiembre de 2002, el Control Risks Group encargó una encuesta sobre las actitudes empresarias en seis jurisdicciones. Los resultados dan un revelador indicio sobre las actuales opiniones de los empresarios².

En conjunto con Control Risks, IRB Ltd realizó un total de 250 entrevistas telefónicas con 50 empresas de Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos y los Estados Unidos, y 25 de Hong Kong y de Singapur. Todos los consultados tenían alto poder de decisión y participaban de o estaban próximos al directorio, y todas las empresas operaban internacionalmente. Los consultados representaban ocho diferentes sectores comerciales: bancos y finanzas; obras públicas/ construcción; armas y defensa; petróleo, gas y minería; telefonía; generación de energía; comercio; y medicamentos. Control Risks había encargado una encuesta similar en 1999 con una muestra más pequeña³.

Los consultados dejaron en claro que el delito puede tener un impacto muy importante en el éxito comercial (véase cuadro 20.1). Más de la mitad de las compañías de Hong Kong y Singapur habían perdido negocios en el año anterior porque un competidor había pagado sobornos. La cifra resultó menor para las empresas de Estados Unidos y Europa pero, aun así, una cuarta parte de las empresas británicas pensaba que había perdido negocios a manos de competidores corruptos en los últimos cinco años.

El sector más afectado fue obras públicas/ construcción: alrededor del 40 por ciento de las empresas creía que habían perdido negocios a manos de competidores pagadores de sobornos en el último año, y alrededor del 55 por ciento en los últimos cinco años.

El conocimiento general de la Convención Anti Sobornos de la OCDE es escaso⁴, a pesar de que la nueva legislación incorporada como resultado de la convención está comenzando a tener efectos sobre el pensamiento empresarial. La encuesta sugirió que el 68 por ciento de las compañías británicas estaban familiarizadas con las nuevas leyes anticorrupción de su país, y como resultado más de la mitad había revisado sus prácticas empresariales. En respuesta a una pregunta aparte, el 84 por ciento de las empresas británicas afir-

Cuadro 20.1: Porcentaje de empresas que perdieron negocios porque un competidor pagó sobornos...

	...en los últimos 12 meses	...en los últimos 5 años
Hong Kong	56%	60%
Singapur	52%	64%
Países Bajos	24%	40%
Alemania	24%	36%
Estados Unidos	18%	32%
Gran Bretaña	16%	26%

Cuadro 20.2: ¿Con qué frecuencia se benefician las empresas internacionales de las presiones políticas de sus gobiernos para obtener ventajas?

	Nunca (%)	Ocasional-mente (%)	Regular-mente (%)	Casi siempre (%)	No sabe (%)
Empresas estado-unidenses	7,6	48,4	25,2	6,0	12,4
Empresas de otros países de la OCDE	9,2	54,8	25,6	2,0	8,4

mó haber prohibido los pagos para abrir puertas (“dinero rápido”), comparado con sólo el 60 por ciento en la encuesta de 1999: las nuevas leyes británicas no hacen distinción entre esos pagos y otras formas de sobornos. Por el contrario, las compañías alemanas parecen más cínicas: el 52 por ciento de los consultados estaban al tanto de la nueva legislación nacional, pero sólo el 24 por ciento había revisado sus prácticas empresariales.

Si se prohíben los sobornos directos, las compañías buscarán otro modo de ejercer su influencia. Algunas de estas operaciones son legítimas, otras más discutibles. Uno de los temas más sensibles es el uso de intermediarios, así como de agentes, consultores y socios accionistas. La encuesta apunta a una difundida creencia de que las compañías estadounidenses y sus colegas de otros países de la OCDE usan “ocasionalmente” o “regularmente” a esos intermediarios como un medio de eludir las leyes anticorrupción.

Del mismo modo, hubo una percepción general de que tanto las empresas estadounidenses como las de los países de la OCDE obtienen ventajas como resultado de las presiones políticas de sus gobiernos, ya sea “regularmente” u

“ocasionalmente” (véase cuadro 20.2). Este tema será más controversial en el futuro. Las embajadas juegan un valioso rol en ayudar a las compañías a identificar aperturas de nuevos mercados, y las presiones políticas del gobierno de origen pueden ayudar a las empresas a resistir las demandas de soborno. Sin embargo, las presiones que son vistas como inapropiadas pueden crear problemas. Si se piensa que una empresa o proyecto debe ser “impuesto” al país anfitrión, se puede llegar a un retroceso.

Las opiniones de los encuestados respecto del futuro fueron variadas. En general, casi la mitad creía que los niveles actuales de corrupción se mantenían iguales. Los holandeses fueron más optimistas, con un 42 por ciento de consultados que creía que esos niveles descenderían. Los más pesimistas estaban en Hong Kong, con un 48 por ciento de consultados que creía que los niveles actuales seguirían iguales y un 42 por ciento esperando un incremento.

La magnitud del desafío de vencer a la corrupción fue adecuadamente resumido por un encuestado estadounidense: “En la superficie pareciera que estamos ganando, pero en lo profundo es como la seguridad de Internet. La gente la mejora, pero luego otra gente se las arregla para estropearlo todo”.

Notas

¹ John Bray es director de análisis en la oficina de Tokio del Control Risks Group, Japón. Contacto: John.Bray@control-risks.com.

² Un resumen de los datos puede hallarse en www.crg.com. Estos resultados son analizados con mayor detalles, junto a una presentación de las estrategias empresarias para combatir la corrupción, en *Control Risk' report, Facing Up to Corruption, Londres* (Informe de Control Risk, Enfrentar a la corrupción), Control Risks, 2002.

³ Véase Transparency International, *Global Corruption Report 2001* (Informe global de la corrupción 2001), pp. 279-81.

⁴ Estas constataciones fueron similares a las del Índice de Fuentes de Sobornos 2002 de Transparency International. Véase Transparency International, *Informe global de la corrupción 2003*, pp. 266-8.

21 Controlando la gobernabilidad en contextos diversos y complejos: evidencias de la India

*Julius Court*¹

¿Es posible controlar la gobernabilidad a nivel nacional en países con diferentes contextos económicos, políticos y sociales? India provee un importante e interesante caso para investigar esta cuestión. Grupos de expertos en gobernabilidad de cuatro estados –Andhra Pradesh, Bihar, Delhi y Kerala– fueron encuestados para establecer las diferentes opiniones que podían tener de la gestión a nivel nacional. Las constataciones sugieren que incluso en un país con la diversidad y la complejidad de la India es factible y deseable hacer evaluaciones sobre la gobernabilidad nacional.

El estudio de la India formó parte del proyecto de World Governance Survey (WGS), una amplia evaluación de la gobernabilidad en 16 países en desarrollo y transición y que representan el 51 por ciento de la población mundial. Usando un marco y un cuestionario cohesivos, el WGS generó respuestas de un panel de expertos en gobernabilidad en cada país. Los resultados generales fueron informados en el Informe global de la corrupción 2003². Los paneles de los países de la WGS fueron en su mayoría de las ciudades capitales– por ejemplo, en la India se encuestó en Delhi.

Dados el tamaño, la complejidad y la diversidad de la India, se realizaron encuestas también en tres regiones más para comparar los resultados de la encuesta de Delhi. Estas encuestas se realizaron entre mayo y julio de 2001 en asociación con investigadores locales. Las evaluaciones se realizaron en cuatro estados muy diferentes de la India:

- Andhra Pradesh, con su dinámico gobierno local y una innovadora estrategia de desarrollo basada en tecnología informática.
- Bihar, con su violencia, criminalidad, la más baja tasa de analfabetismo y los menores ingresos *per capita* de la India, al que se suele considerar el peor gobernado de los estados de la India.
- Delhi, el corazón político del país; con una industria en alto crecimiento e importante inversión extranjera.
- Kerala, con las más altas tasas de alfabetización del país, un aparato estatal orientado a las reformas y una población activa y altamente politizada.

En cada estado, un coordinador local constituyó un panel diverso de alrededor de 40 expertos en gobernabilidad para completar la evaluación. Los consultados respondieron a un cuestionario de 30 preguntas, con cinco pre-

guntas para cada una de las seis áreas de gestión. Los expertos calificaron cada indicador con una escala de 1 a 5, siendo el mejor el número más alto. Algunos también brindaron extensos comentarios para justificar su calificación. El cuadro 21.1 informa cómo evalúan la gestión a nivel nacional los expertos de paneles de diferentes estados de la India, con un resultado agregado para cada una de las seis áreas.

Cuadro 21.1: Comparación de percepciones sobre la gobernabilidad a lo largo de la India

Región	Sociedad civil	Sociedad política	Gobierno	Burocracia	Sociedad económica	Justicia	Total
Andhra Pradesh	3,18	2,96	3,0	3,1	2,95	2,96	3,03
Bihar	3,30	3,1	2,8	3,16	2,97	3,05	3,07
Delhi	3,31	3,16	3,3	3,37	3,18	3,07	3,25
Kerala	3,34	3,06	3,11	3,21	2,87	2,95	3,12
Diferencia promedio entre mayor y menor	0,16	0,20	0,50	0,27	0,31	0,12	0,22

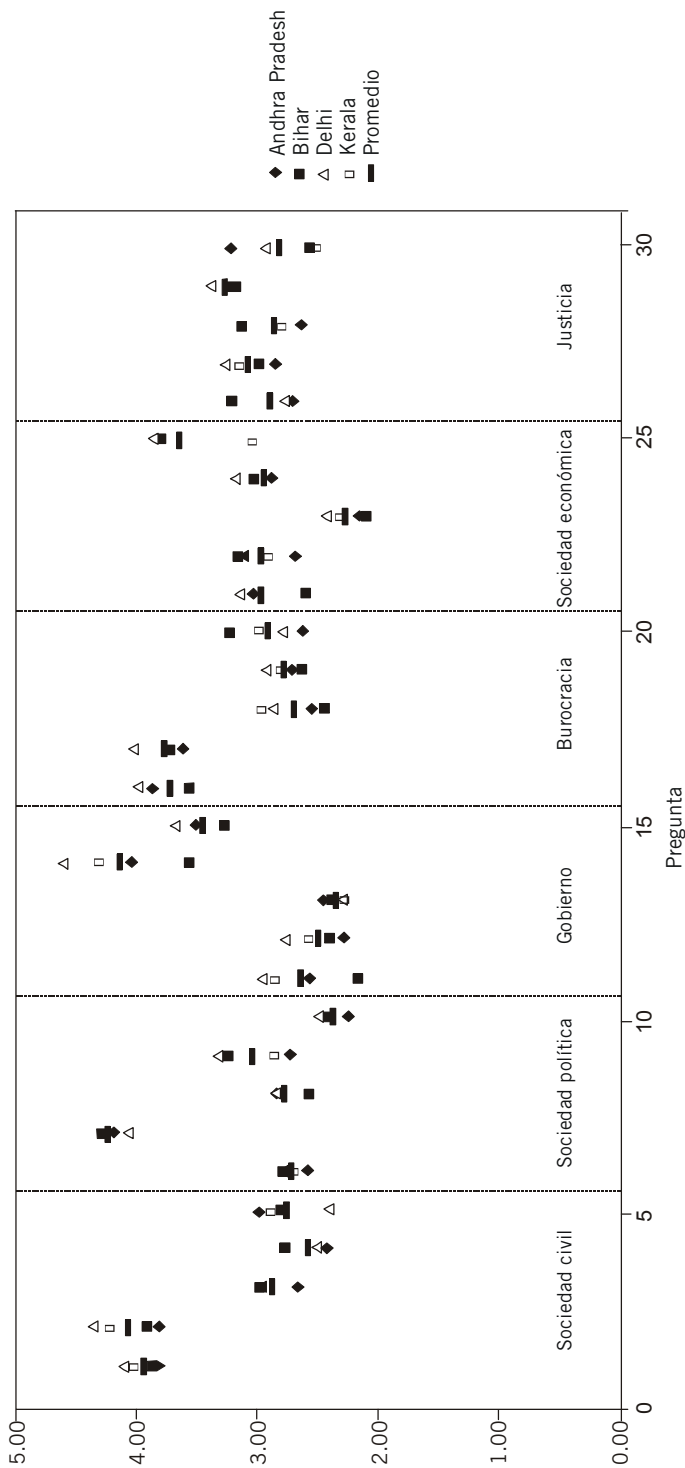
Merecen realizarse tres observaciones generales. La primera es que los expertos de los cuatro estados dieron aproximadamente las mismas calificaciones en los niveles agregados. El promedio de calificación para el país fue “moderado” para todas las regiones, con una amplitud de 3.03 en Andra Pradesh a 3.25 en Delhi. Puede parecer sorprendente que la variación no sea más pronunciada dada la muy diferente naturaleza de las regiones donde se realizó la encuesta. Esto parecería indicar que los expertos ven más allá de las circunstancias locales para dar aproximadamente las mismas calificaciones a nivel nacional.

Segundo, los resultados son relativamente similares para la mayoría de las áreas, particularmente sociedad civil, sociedad política y la justicia. Pero la diferencia más marcada se dio en el área de gobierno, generada por una muy alta calificación en Delhi –probablemente debida a la alta autocalificación de los burócratas y funcionarios del gobierno allí presentes– que contrastó con la muy baja calificación por los consultados de Bihar.

Un tercer resultado importante es que los consultados en Dehli dieron coherentemente mejores calificaciones sobre la calidad de la gestión nacional que los expertos de otros estados. Aunque la diferencia no es sustancial, sería prudente apoyarse en paneles nacionales antes de centrarse en los expertos de la capital.

Hay que considerar los resultados de las preguntas específicas. La figura

Figura 21.1: Comparación de percepciones de gobernabilidad a lo largo de la India: resultados para cada pregunta



21.1 muestra la calificación promedio de las 30 preguntas respondidas en los cuatro estados. El hallazgo clave es que la diferencia entre las preguntas específicas es a veces mayor que las diferencias entre los cuatro estados. Por ejemplo, dentro de la dimensión de la sociedad civil, los expertos de las cuatro regiones acuerdan en que la libertad de expresión (pregunta 1) es “alta” (resultado de 4.00) en India, mientras que también coinciden en que la discriminación en política (pregunta 3) es “moderada” (resultado de 3.00). Por el contrario, el resultado promedio sobre la dimensión de la sociedad civil varía poco, desde el muy bajo de 2.96 en Andra Pradesh al alto de 3.16 en Delhi. El patrón parece indicar que los expertos están mirando más allá de las circunstancias locales. Dado la esperable disparidad de condiciones, se trata de un importante descubrimiento en términos de metodología.

La percepción de los expertos de Delhi y de Bihar difieren marcadamente respecto del área de gobierno, particularmente en referencia a la pregunta 14 (la subordinación de los militares al gobierno civil). Es casi seguro que esto se deba por la violencia que caracteriza a la política y a la sociedad en Bihar.

Una conclusión clave es que la gran diversidad dentro del país no representa un problema importante para evaluar la gestión a nivel nacional. Para la mayoría de los temas, los expertos de diversas partes del país hicieron evaluaciones relativamente similares de la gobernabilidad a nivel nacional. Hubo por cierto áreas específicas donde los temas afectaron significativamente la opinión de los expertos, pero resultó sorprendente que el número de esos casos fuera relativamente bajo.

A pesar de que se pueda considerar metodológicamente que los resultados son más indicativos que conclusivos, la encuesta resalta varias cuestiones, incluyendo los altos niveles de libertad de expresión y asociación; los altos niveles de competencia política; una burocracia respetada; y militares que aceptan su subordinación al poder civil.

Sin embargo, existió una preocupación extendida: que las decisiones políticas están aún divorciadas de la gente, especialmente de los miembros más pobres de la sociedad. La democracia en la India impresiona más por su forma que por su sustancia. Más específicamente, la encuesta descubrió que la corrupción es el desafío más importante a la gobernabilidad en el país. Como lo expresó con tristeza uno de los consultados: “Del nacimiento a la muerte, nada ocurre sin sobornos y corrupción. La gente no puede vivir ni morir con dignidad”.

El trabajo completo e información adicional pueden encontrarse en el website del proyecto: www.unu.edu/p&g/wga.

Notas

¹ Julius Court es asistente de investigación en el Overseas Development Institute, Gran Bretaña. Contacto: j.court@odi.org.uk.

² La fase piloto del WGS se realizó a principios de 2001 con apoyo de la Universidad de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Está planeada para principios de 2004 una ronda más amplia de evaluaciones.

22 Qué opinan las elites acerca de la corrupción y la confianza en los estados postsoviéticos

*Anton Steen*¹

Los países poscomunistas se hallan aún en proceso de transformación. La apatía está difundida entre la población y hay escasas señales de una fuerte cultura cívica. Tal vez los mayores obstáculos a una reforma económica viable sean la corrupción a nivel de la elite y la falta de transparencia. La herencia poscomunista de redes cerradas ha sentado las bases para que las instituciones resulten frágiles y las elites dominen el panorama político. Como resultado, la fuerza de las instituciones políticas y administrativas depende del compromiso de las elites en enfrentar en serio la corrupción, así como de su confianza en los funcionarios públicos y las instituciones del Estado.

El Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Oslo comenzó a estudiar a las elites bálticas a comienzos de los 90 y luego incluyó a las rusas, centrándose en sus actitudes hacia la democratización y la liberalización del mercado. Estas elites –que comprenden líderes importantes y la base política de los gobiernos– son proclives a estar bien informadas sobre prácticas políticas y administrativas y están en condiciones de influir directa o indirectamente sobre las decisiones políticas.

Los datos presentados aquí echan luz sobre las orientaciones de las elites en Estonia (281 encuestados), Letonia (285), Lituania (315) y Rusia (605) en el año 2000. Expertos de compañías de encuestas nacionales realizaron entrevistas cara a cara usando cuestionarios estructurados. Para cada país la muestra de la elite estuvo compuesta de diputados parlamentarios (elegidos proporcionalmente de acuerdo con la fuerza del partido) así como altos funcionarios de ministerios, empresas estatales y privadas, de la justicia, de gobiernos locales y de instituciones culturales (medios de comunicación, educación y arte). En este último ramo, estas elites definidas institucionalmente fueron mezcladas en un único grupo.

El cuadro 22.1 muestra que una abrumadora mayoría entre la elite de los cuatro países cree que es importante resolver los problemas de corrupción. Sin embargo, hay matices: aunque alrededor del 60 por ciento de las elites rusas, Letonas y lituanas consideran a la corrupción como un problema particularmente importante, los líderes estonios están un poco menos afectados, con un 50 por ciento de consultados que se muestran preocupados.

El cuadro 22.2 muestra que las elites no confían generalmente en los funcionarios públicos y consideran que muchos de ellos están interesados principalmente en sacar beneficios de su posición en la maquinaria estatal: entre el 39 y 61 por ciento de las elites concuerdan en que los funcionarios públicos

están más preocupados por sus ganancias personales que por el bienestar del pueblo. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre los países. La elite de Estonia tiene una impresión más favorable de los empleados públicos, sus colegas rusos la más negativa, y Letonia y Lituania están entre ambos.

Cuadro 22.1 Resolver el problema de la corrupción

	Porcentaje de consultados que creen que resolver la corrupción es...				NS/NC
	...muy importante	...bastante importante	...no muy importante	...no es importante	
Estonia	51	38	11	0	0
Letonia	72	25	3	0	0
Lituania	61	35	2	0	0
Rusia	69	23	8	0	0

Cuadro 22.2: La búsqueda del propio interés entre los funcionarios públicos ^a

	Completam. de acuerdo %	Bastante de acuerdo %	Bastante en desacuerdo %	Completam. en desacuerdo %	NC/ NC
Estonia	4	35	56	4	2
Letonia	11	44	40	2	3
Lituania	14	37	44	2	2
Rusia	21	40	31	4	4

a. Se preguntó a los encuestados si acordaban con la afirmación de que los funcionarios públicos de su país perseguían el propio interés antes que el bienestar del pueblo.

Muchas encuestas de población muestran que la confianza de la gente en las instituciones administrativas y políticas es muy baja en los países poscomunistas. La perspectiva de las elites refleja un nivel de confianza que es considerablemente mayor que el promedio de la población. El cuadro 22.3 considera una institución que es particularmente importante para el ejercicio de la política –los ministerios– y muestra cómo se compara la confianza de las elites con su percepción de la confianza de la gente en los líderes de esas instituciones. Dicho de otro modo, el cuadro muestra cómo evalúa la elite la opinión pública general.

Cuadro 22.3: Confianza de la elite en los ministerios y su imagen de la confianza de la gente en los líderes de los ministerios ^a

	Una gran confianza %		Bastante confianza %		No mucha confianza %		Ninguna confianza %		NS/NC %	
	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo	Elite	Pueblo
Estonia	7	1	63	43	26	50	4	4	0	3
Letonia	2	0	53	22	38	73	7	4	1	1
Lituania	0	0	41	18	45	69	11	10	3	4
Rusia	0	1	31	38	52	48	14	7	3	6

a. La columna “elite” indica su actitud hacia los ministerios de su propio país. La columna “gente” indica lo que esas mismas elites creen que son las actitudes de la mayoría de la gente en su país hacia los líderes de ministerios.

Los resultados demuestran que son muy pocos los miembros de elites que tienen una confianza considerable en los ministerios. En Estonia, el 70 por ciento de la elite tiene “bastante” o “muchacha” confianza en los ministerios, mientras las cifras en Latvia son del 55 por ciento, el 41 por ciento en Lituania y apenas el 31 por ciento en Rusia. La elite de Estonia también arroja la mejor evaluación de la confianza de la población en los ministerios. Aunque la confianza de la elite rusa en los ministerios es muy baja, tienen una impresión más positiva de las actitudes de la gente hacia los líderes de los ministerios. Las elites Latvia y Lituania son significativamente más pesimistas al respecto.

Los resultados demuestran claramente que las elites poscomunistas consideran a la corrupción como un serio problema que requiere atención. Los datos sugieren que Estonia puede tener un problema menos serio de corrupción que Latvia, Lituania o Rusia. Estos resultados van en concordancia con los de varios estudios sobre la posición dominante de Estonia entre los países poscomunistas en superar el legado de las prácticas comunistas. El cambio positivo está apoyado por una nueva y más joven generación de políticos y administradores, lo que parece coincidir con una elite cultural que se distingue por su alta confianza en las instituciones y en otros líderes. Las respuestas de las elites en los cuatro países son también coherentes con el ranking del Índice de Percepción de la Corrupción de TI.

Nota

¹ Antón Steen es profesor de ciencias políticas en la Universidad de Oslo, Noruega. Contacto: anton.steen@stv.uio.no.

23 El poder de la información: evidencias de encuestas de seguimiento de gasto público

*Ritva Reinikka y Jakob Svensson*¹

Una bien conocida encuesta sobre escuelas primarias en Uganda reveló que entre 1991-1995 sólo el 13 por ciento de los subsidios educativos llegó a las escuelas. Estudios comparables en otros países hicieron recientemente hallazgos semejantes. Cuando el gobierno ugandés lanzó una campaña de información dirigida a las escuelas, el nivel de drenaje bajó significativamente. Las nuevas investigaciones midieron el poder de la información constatando cuánto habían caído los desvíos cuando se aumentó la transparencia.

Por cada dólar gastado en 1995 por el gobierno central en cuestiones educativas no salariales, sólo el 20 por ciento llegaba efectivamente a las escuelas y los gobiernos locales se quedaban con el resto². Los estudiantes pobres sufrían desproporcionadamente pues los alimentos que recibían en las escuelas eran incluso menor al que recibían los demás. Raramente se auditaban o monitoreaban los subsidios, y la mayoría de las escuelas y de los padres tenían escasa o ninguna información acerca de sus derechos a recibirlos. Para responder al problema, el gobierno central comenzó a publicar en los diarios y a anunciar por radio los datos sobre las transferencias mensuales de subsidios a los distritos. Exigió que las escuelas primarias y las administraciones de los distritos dieran cuenta de todos los flujos de fondos. Esto promovió la rendición de cuentas brindando a las escuelas y los padres el acceso a la información necesaria para la comprensión y monitoreo del programa de subsidios.

Una evaluación de la campaña de información revela una amplia mejoría. No todas las escuelas están recibiendo el subsidio completo y hay demoras pero la pérdida de fondos por el camino se redujo del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001 (figura 23.1).

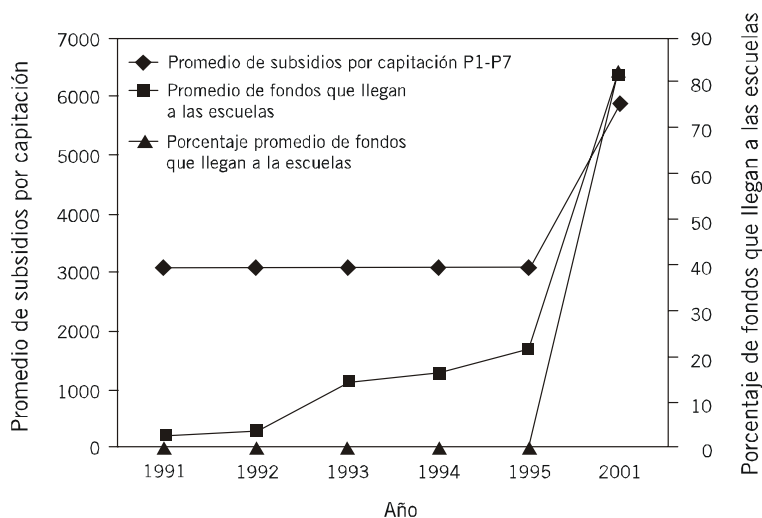
Una comparación entre antes y después de los resultados de las mismas escuelas en 1995 y 2001 –y teniendo en cuenta factores específicos de la escuela, ingresos de la familia, la educación de los maestros, el tamaño de la escuela y la supervisión– sugiere que la campaña de información explica en gran parte la mejora masiva. Sin embargo, estos resultados deben ser interpretados con cuidado.

Para identificar un efecto causal debemos estar en condiciones de controlar los factores que varían todo el tiempo –incluyendo los cambios de política– que han ocurrido desde 1995 y que pueden haber influido en la relación entre las escuelas y los funcionarios de los distritos. Durante ese período, el sector educativo de Uganda vivió una cantidad de reformas en otros campos, como la mejora del monitoreo y supervisión del gobierno central, el aumento

de subsidios y una reducción de las cuotas escolares. Es posible que estas medidas, o algún otro factor que varió a lo largo del tiempo, influyeran sobre la recuperación de los fondos.

Figura 23. 1: Las escuelas reciben lo que les corresponde tras una campaña de información ^a

a. Monto del subsidio (en chelines ugandeses) que se suponía debían recibir las escuelas, y porcentaje promedio (menor y medio) recibido efectivamente por las escuelas, 1991-2001.



Fuentes: R. Reinikka y J. Svensson, “Explaining Leakage of Public Funds” (Explicando el drenaje de fondos públicos), Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper 3227, Londres, 2002; R. Reinikka y J. Svensson, “The Power of Information: Evidence from a Campaign to Reduce Capture” (El poder de la información: evidencias de una campaña para reducir la apropiación ilegal), Washington D.C., Banco Mundial, 2003.

Un camino paralelo al problema de identificar la causalidad es analizar las diferencias en el acceso a los diarios entre escuelas, como se señaló antes, un componente clave de la campaña de información fue publicar en los diarios las transferencias de fondos públicos. En 1995 las escuelas que recibían periódicos sufrían desvíos tanto como las escuelas que no los recibían. Y entre 1995 y 2001, ambos grupos experimentaron un cambio importante en la situación. Pero el cambio fue mucho mayor en las escuelas con acceso a los diarios, que incrementaron su financiamiento 14 puntos más que las demás.

Sin embargo, para evaluar el impacto de la campaña de información no alcanza simplemente con comparar escuelas con o sin diarios, dado que puede haber un efecto de contagio desde las escuelas que están informadas de sus derechos hacia las que no lo están. Si el funcionario responsable de un distrito no puede distinguir entre una escuela que está informada y una que no, o

Cuadro 23.1: Pérdida de fondos no salariales para la educación primaria: evidencia del estudio de seguimiento de gastos (%)

País	Promedio
Ghana 2000	50
Perú 2002 ^a	30
Tanzania 1999	57
Zambia 2002	60

a. Sólo servicios públicos.

Fuentes

Ghana: X. Ye y S. Canagarajah, "Efficiency of Public Expenditure Distribution and Beyond: A Report on Ghana's 2000 Public Expenditure Tracking Survey in the Sectors of Primary Health and Education" (Eficiencia en la distribución del gasto público y más allá: Un informe sobre el estudio de seguimiento de gastos en los sectores de sanidad y educación primaria en Ghana), Banco Mundial África, *Region Working Paper Series* N° 31, Washington D.C., 2002.

Perú: Instituto Apoyo y Banco Mundial, "PETS: The Education Sector in Peru" (PETS: El sector educativo en Perú), monografía de trabajo para el Public Expenditure Review; *Peru, Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction* (Perú, restaurar la disciplina fiscal para reducir la pobreza), Informe del Banco Mundial N° 24286-PE, Washington D.C., 2002.

Tanzania: PricewaterhouseCoopers, "Tanzania Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study. Final Report, Vol. I-II" (Análisis de los gastos en Tanzania: Seguimiento financiero de la salud y la educación. Informe final), Dar es Salaam, 1999.

Zambia: Das, S. Dercon, J. Habyarimana y P. Krishnana, "Rules vs. Discretion: Public and Private Funding in Zambian Basic Education. Part I: Funding Equity" (Reglas vs. discreción: Financiamiento público y privado de la educación básica en Zambia. Parte I: Equidad en el financiamiento), Washington D.C., World Bank Development Research Group, 2002.

si los profesores se enteran a través de sus colegas en otros establecimientos de los derechos de otra escuela, entonces una simple comparación entre escuelas informadas y no informadas hará que el impacto no sea tan importante. Tomando en cuenta estos efectos de contagio, encontramos que la campaña de información puede explicar casi el 75 por ciento de la reducción en la pérdida de fondos desde mediados de los 1990.

Los que toman las decisiones en los países en desarrollo rara vez tienen información sobre los gastos públicos reales en la primera línea de proveedores. Un estudio que siga los gastos públicos –como el realizado en Uganda y subsecuentemente en otros países (los descubrimientos de desvíos resumidos en el cuadro 23.1)– sigue el flujo de los recursos a través de varios espacios del gobierno, en una encuesta de muestra básica, para determinar cuánto de los recursos originalmente adjudicados llegan a cada nivel. El estudio recoge también otros datos para explicar la variación de las pérdidas a lo largo de los proveedores de servicios³.

La pérdida de fondos no salariales es un tema importante en todos los casos. Según el estudio de seguimiento de los gastos en Zambia –a diferencia

del de Uganda a mediados de los 1990–, los subsidios basados en reglas parecen llegar a sus destinatarios: más del 90 por ciento de las escuelas recibió sus subsidios legales no salariales. Pero los subsidios legales sólo alcanzaban al 30 por ciento del total de lo financiado. En los subsidios discrecionales (70 por ciento del total de gastos) los resultados no fueron los mismos: menos del 20 por ciento de las escuelas recibía *algún* dinero de fuentes discrecionales.

La extensión de la corrupción y el desvío de fondos parecen tener menos que ver con la auditoría convencional y los mecanismos de control, y más con la posibilidad de que las escuelas –o las clínicas en el sector de la salud– puedan elevar sus reclamos de mayores fondos. Tradicionalmente es tarea de las instituciones legales de un país el crear y llevar a la práctica la rendición de cuentas por parte del Estado. La experiencia de Uganda cuestiona este enfoque unilateral. Con una acción política sin costos económicos –la provisión de información masiva– Uganda redujo dramáticamente la apropiación indebida de fondos públicos. Dado que los pobres estaban en peores condiciones –antes de la campaña– para reclamar sus derechos a los funcionarios, fueron los que más se beneficiaron de ella.

La conspiración, la ineficiencia, el abuso y la falta de respuestas a las necesidades de los ciudadanos no pueden ser fácilmente detectadas y rectificadas aun con el mejor de los controles. Cuando las instituciones son débiles, el rol potencial del gobierno como auditor y supervisor está aún más restringido. Las medidas para dar poder a los beneficiarios aumentando la información son un importante complemento.

Notas

¹ Ritva Reinikka es gerente de investigación del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: rreinikka@worldbank.org. Jakob Svensson es profesor asistente en Instituto de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Estocolmo, Suecia, y economista senior del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: jakob.svensson@iies.su.se.

² El estudio de la evidencia y otros datos mostraron que los fondos tampoco iban a otros destinos. A. Jeppson, “Financial Priorities Under Decentralisation in Uganda” (Prioridades financieras bajo la descentralización en Uganda), en: *Health Policy and Planning*, vol. 16, N° 2, 2001.

³ Para los instrumentos del estudio y otros temas metodológicos, visitar www.publicspending.org.

24 Transparencia presupuestaria: evaluaciones de la sociedad civil en África

Joel Friedman¹

La falta de acceso público a información confiable y en tiempo acerca de los presupuestos gubernamentales contribuye enormemente a los problemas de gobernabilidad. Cuentas secretas, actividades no presupuestadas y falta de control público llevan a prácticas corruptas. Un número creciente de ONGs reconoce la necesidad de prestar atención a la transparencia presupuestaria. Las investigaciones recientes se han centrado en la disponibilidad de información específicamente presupuestaria, destacando su oportunidad, exactitud y utilidad. También enfatiza la importancia del análisis de todas las etapas del proceso presupuestario, desde las oportunidades que se brindan a la sociedad civil para comentar las prioridades presupuestarias hasta la cuidadosa auditoría de ingresos y egresos luego del término del año fiscal.

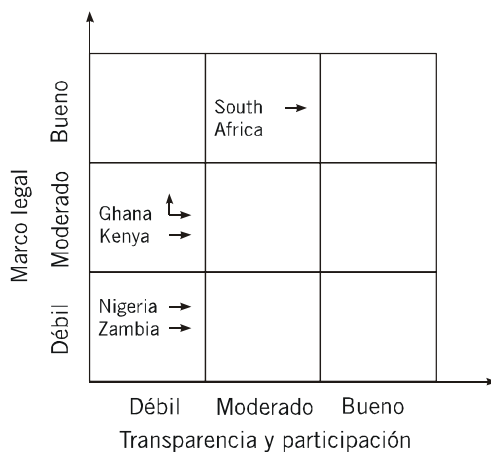
Se realizó en 1999 un primer intento de las ONGs por investigar la transparencia presupuestaria, a cargo del Instituto por la Democracia en Sudáfrica (Idasa) en colaboración con el International Budget Project con sede en Washington. Tras este estudio inicial de la transparencia presupuestaria en Sudáfrica, el Proyecto Presupuesto Africano de Idasa reunió a otras cuatro ONGs de África para expandir la investigación y cubrir Ghana, Kenya, Nigeria y Zambia. Las organizaciones participantes incluyeron a Isodec de Ghana, Transparencia Internacional en Kenya, Integridad en Nigeria y en Zambia, Mujeres por el Cambio, la Comisión Católica de Paz y Justicia y una consultora de la Universidad nacional.

Los investigadores de este proyecto multinacional iniciado en 2000 se apoyaron en el método de casos de estudio para analizar los basamentos legales del proceso presupuestario de cada país y sus exigencias de información, al igual que las prácticas que seguía realmente cada gobierno. En cada país, los investigadores realizaron amplias entrevistas con funcionarios del ejecutivo y el legislativo, grupos de la sociedad civil y con los medios. Las entrevistas fueron acompañadas de una revisión de la documentación presupuestaria, informes de auditoría, documentos políticos y legislación. Un grupo similar de revisión se estableció en cada país para controlar los resultados. El grupo publicó su estudio, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies* (Transparencia presupuestaria y participación: cinco casos de estudio africanos) en junio de 2002.

El estudio revela que son deficitarios los aspectos de transparencia y participación en el proceso presupuestario en todos los países, a pesar de que hay importantes diferencias entre ellos (véase figura 24.1). En Sudáfrica, los inves-

tigadores consideraron “bueno” al marco legal debido al comprensivo proceso de revisión del presupuesto adoptado desde 1994. Los marcos legales en Kenya y Ghana también fueron evaluados positivamente, pero su efectividad se ve afectada por una cantidad de factores. El marco legal de Kenya está desfasado y en conflicto con los intentos del gobierno por mejorar el gerenciamiento presupuestario mientras que el de Ghana está comprometido por la legislación oficial del secreto. En Zambia y Nigeria se considera que los marcos legales son “débiles”. Las leyes presupuestarias de Zambia permiten el gasto casi ilimitado con aprobación *post facto* y con escasas exigencias de publicación de la información. En Nigeria, las leyes pueden ser contradictorias y ambiguas, confundiendo las responsabilidades en el manejo del presupuesto.

Figura 24.1: El proceso presupuestario en cinco países africanos



Las flechas indican la dirección en el desempeño

A pesar de que las recientes reformas han mejorado sustancialmente la disponibilidad pública de información en Sudáfrica, el estudio revela que sólo existen posibilidades “moderadas” de participación. En otros países, la transparencia y la participación son calificadas de “deficitarias” pese a las mejoras. El estudio recomienda que la sociedad civil de los cinco países debería tener un mayor acceso a la información y más oportunidades de participar en el proceso presupuestario.

Hay planes para actualizar y ampliar el estudio, con el agregado de cinco nuevos países: Botswana, Burkina Faso, Camerún, Namibia y Uganda. Además, se ha emprendido un proyecto de investigación similar (informado en el *Informe global de la corrupción*, páginas 274-77) en cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú– y cinco nuevos países se están agregando a este estudio: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Nicaragua.

De manera más general, el IBP ha estado trabajando con ONGs para desa-

rollar un conjunto de preguntas centrales a ser incorporadas en cualquier intento de investigación sobre transparencia presupuestaria. ONGs de tres docenas de países en África, Asia, Latinoamérica, Europa central y del Este, y Asia central esperan emprender investigaciones sobre transparencia presupuestaria hacia fines de 2004.

Para mayor información, véase www.internationalbudget.org.

Nota

- ¹ Joel Friedman es director senior del International Budget Project (IBP) en el Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos. Contacto en el OBP: Joel Friedman (friedman@cbpp.org) o Pamela Gómez (gomez@cbpp.org). Para el estudio de África, contacto: Marritt Claasens (marritt@idasact.org.za).

25 Transparencia, salarios y la separación de poderes: un análisis experimental de las causas de la corrupción

*Omar Azfar y William Robert Nelson Jr*¹

Es difícil establecer las causas de la corrupción con los datos del mundo real, dados los problemas de inferencia². En el marco de un experimento, esos problemas pueden superarse controlando el contexto en el que la gente actúa. El uso de experimentos en el campo de la economía es un terreno en crecimiento. En el pasado, los economistas eran muy escépticos respecto de este enfoque, pero los economistas experimentales han mostrado que sus resultados funcionan en diferentes sociedades y cuando se eliminan los factores aleatorios. De hecho, se otorgó el Premio Nobel de Economía de 2002 a Daniel Kahneman y Vernon Smith por sus pioneras investigaciones experimentales.

El juego

El experimento incluye un juego con ocho participantes quienes, en diferentes momentos, ocupan el papel de votantes, del ejecutivo y del fiscal general. Los jugadores deben imitar a aquéllos en la vida real. Los participantes juegan por puntos: al final de cada sesión cada uno puede llevarse lo ganado en cada una de las doce rondas jugadas al azar. Las ganancias promedio por jugador fueron de U\$S 25 por dos horas de sesión. Se jugó en total 24 veces en seis rondas cada vez, generando 144 observaciones, con el diseño experimental cambiando entre los juegos. El grupo de jugadores fue cambiado 12 veces.

La idea básica del juego es la siguiente:

- Se elige un ejecutivo por voto popular de los jugadores.
- El fiscal general es nombrado por el ejecutivo o, si no, por medio de una elección separada y simultánea.
- El ejecutivo y el fiscal general reciben un salario en cada ronda del juego (el ejecutivo recibió U\$S 30 en las rondas de bajo salario y U\$S 60 en las de alto salario).
- El ejecutivo tira un dado de seis caras para ver cuántos naipes valuales recibe. Los naipes valuales representan fondos públicos y cada uno se cotiza en U\$S 30 si se distribuyen entre los votantes y U\$S 15 si permanecen corruptamente con el ejecutivo.
- Los naipes valuales se mezclan con el número apropiado de naipes en blanco hasta llegar a un total de 10, 14 o 22 naipes. Sólo el ejecutivo sabe cuántos de esos naipes son valuales.

- El ejecutivo distribuye seis naipes entre los votantes. Es él quien decide cuántos de los naipes valiables retiene corruptamente para él.
- Entonces el fiscal general puede intentar revelar la corrupción dando vuelta cuatro de los naipes retenidos por el ejecutivo. El ejecutivo se queda con todos los naipes que pueda esconder con éxito, mientras que nadie gana con los que quedaron expuestos. Para imitar el esfuerzo que implica ejercer la vigilancia, a mayor cantidad de naipes expuestos por el fiscal general, más debe pagar de su propio salario. Los esfuerzos del fiscal pueden ser recompensados por la reelección o por la elección para el ejecutivo.
- El ejecutivo (y en algunos juegos también el fiscal general) se presenta a la reelección y se juega una nueva ronda. El juego implica seis rondas sucesivas.

Hemos descompuesto la rendición de cuentas en un factor que influye el costo de ser atrapado, los salarios mientras se está en el cargo, y dos factores que determinan la probabilidad de ser atrapado, la transparencia y la separación de los poderes. Por lo tanto, se usaron tres variables para analizar los efectos de esos componentes de la rendición de cuentas sobre la corrupción:

- La mitad de los juegos fueron jugados con salarios bajos y la otra mitad con altos.
- Se varió el número total de naipes entregados al ejecutivo: cuanto mayor era ese número más difícil le resultó al fiscal general exponer la corrupción. Un tercio de los juegos se realizó con 10 naipes (alta transparencia), otro con 14 (transparencia media) y el último tercio con 22 (baja transparencia).
- En la mitad de los juegos el fiscal general fue electo (separación de poderes), en la otra fue nombrado por el ejecutivo (sin separación de poderes).

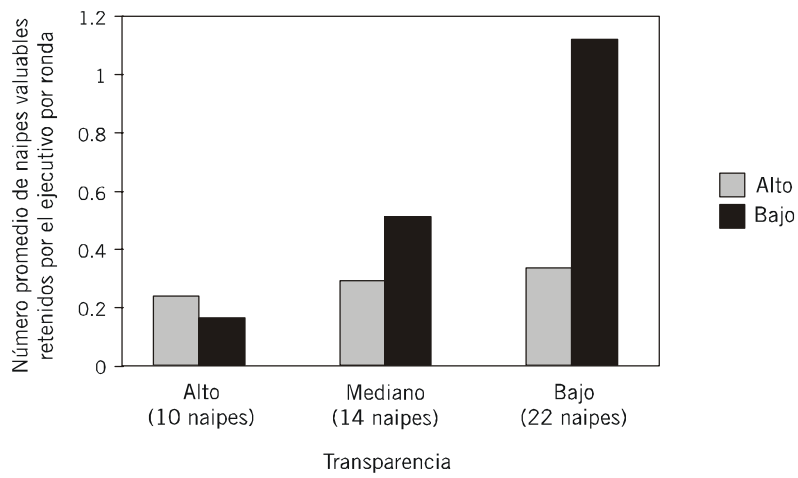
Resultados y análisis

Nuestros descubrimientos salientes, todos estadísticamente significativos, son:

1. Es improbable que los votantes reelijan a un ejecutivo que se ha mostrado corrupto.
2. Aumentar los salarios del ejecutivo reduce la corrupción (véase figura 25.1, ejecutivos con altos salarios tienden a retener menos naipes valiables).
3. Aumentar la transparencia reduce la corrupción (véase figura 25.1, cuanto menor el número de naipes, menos naipes valiables tiende a retener el ejecutivo).
4. Los fiscales generales elegidos directamente tienden a ser más vigilantes

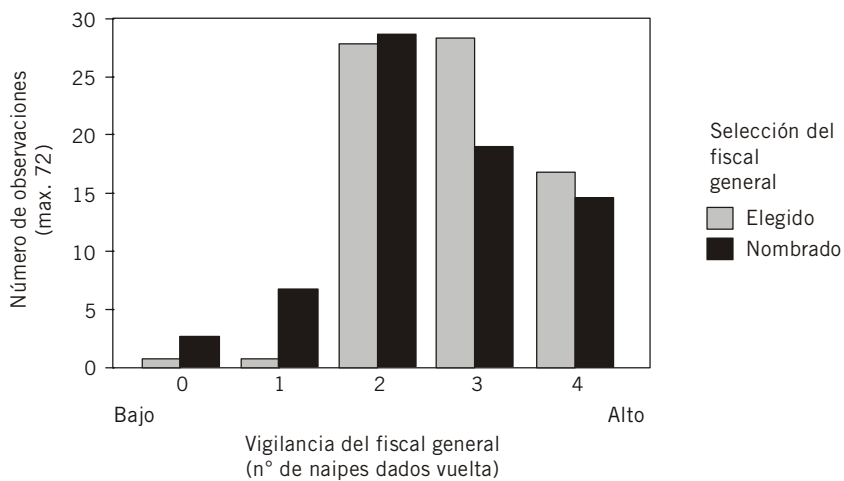
para exponer la corrupción que los nombrados (véase figura 25.2, los fiscales generales electos son más proclives a descubrir un mayor número de naipes).

Figura 25.1: Corrupción del ejecutivo ^a



a. El número promedio de naipes valiables por ronda fue de 3, 6, de los cuales el ejecutivo eligió retener un promedio de 0,46.

Figura 25.2: Vigilancia del fiscal general ^a



a. El número promedio de naipes que descubrió el fiscal general por ronda fue de 2,6.

Cada uno de estos resultados tiene importantes paralelos e implicancias en el mundo real. Hay un persistente debate acerca de la importancia de los salarios altos en la reducción de la corrupción. Ciertas anécdotas pueden sugerir un efecto. Por ejemplo, una devaluación en Camerún que bajó dramáticamente los salarios de los funcionarios gubernamentales fue seguida de un fuerte aumento en la corrupción. Nuestros descubrimientos (resultado 2) confirman esta evidencia anecdótica en un contexto experimental: salarios altos reducen la corrupción.

Muchos creen que incrementar la transparencia es el medio más efectivo para reducir la corrupción. Muchas de las exitosas políticas anticorrupción adoptadas en Hong Kong, Singapur, Filipinas y La Paz (Bolivia) pueden pensarse como un aumento de la probabilidad de exposición. Nuestros descubrimientos (resultado 3) brindan evidencia adicional de que la transparencia reduce la corrupción.

En la mayoría de los países, el fiscal general es designado por el ejecutivo y tiene escasos incentivos para investigar a este poder del gobierno. Es muy difícil evaluar el impacto en la corrupción de las elecciones directas del fiscal general usando datos reales, dada la ausencia de ejemplos. En Estados Unidos, de los 50 fiscales generales a nivel federal, 44 son elegidos directamente y 6 nombrados. Pero el número pequeño de nombrados y la pobre calidad de los datos de corrupción para Estados Unidos hacen difíciles los análisis convencionales. Sin embargo, es posible tratar este tema con datos experimentales. Nuestros descubrimientos (resultado 4) indican que los fiscales electos son más vigilantes que los nombrados.

Los datos experimentales adolecen de una falta de validez contextual. Las situaciones creadas en laboratorio imitan imperfectamente las situaciones del mundo real y los obstáculos suelen ser menores. Esperamos en el futuro desarrollar experimentos sobre corrupción en países en desarrollo donde la mayor presencia de este flagelo y nuestra capacidad de brindar remuneraciones semejantes a los salarios de varios días mejorarán la credibilidad de nuestros resultados. Invitamos a los potenciales colaboradores a contactarse con nosotros.

Para mayores detalles, véase el artículo completo, disponible en www.experimentaleconomics.com y www.iris.umd.edu.

Notas

- ¹ Omar Azfar es investigador asociado en el Center for Institutional Reform and the Informal Sector de la Universidad de Maryland, Estados Unidos. Contacto: omar@iris.econ.umd.edu. William Robert Nelson es profesor asistente en la Universidad de la Buffalo School of Management, Estados Unidos. Contacto: wrnelson@buffalo.edu.
- ² Los problemas de inferencia incluyen definiciones superpuestas, causalidad revertida, colinealidad y omisión de desvío de variables.

26 Género y corrupción en el sector público

Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus¹

Si, como se cree habitualmente, las mujeres son menos corruptas que los hombres, aumentar la representación de las mujeres en la administración pública reducirá la corrupción de ese sector. Sin embargo es poco lo que se sabe acerca de las posibles conexiones entre corrupción y participación de las mujeres en el gobierno. Se han hecho previamente dos estudios para determinar si la corrupción está vinculada con la proporción de mujeres en el mercado laboral o en la representación parlamentaria de un país². Nuestro objetivo fueron las instituciones del sector público; este estudio analiza si la corrupción en esos organismos se vincula con el porcentaje de mujeres empleadas en ellos.

La investigación se basa en respuestas a encuestas de casi 4.000 funcionarios públicos de 90 organismos estatales en seis países: Argentina, Bolivia, Bulgaria, Guyana, Indonesia y Moldavia. Se le preguntó a los empleados de organismos públicos sobre su contexto institucional, incluyendo la extensión de la corrupción y la posibilidad de ser denunciada³. Usamos las respuestas a las encuestas para calcular los indicadores de corrupción para cada organismo público. Luego comparamos el nivel de corrupción del organismo con la cantidad de mujeres empleadas en él.

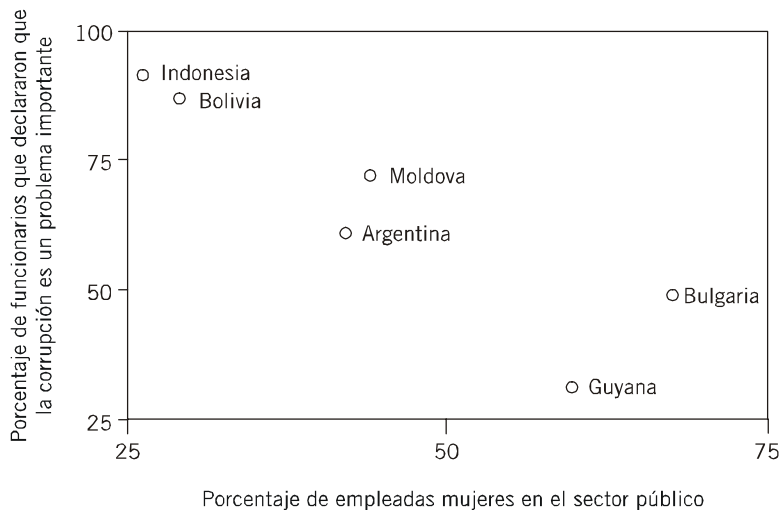
Reconociendo que los funcionarios consultados estaban transmitiendo percepciones acerca de un tema sensible, chequeamos la confiabilidad de las informadas percepciones de los funcionarios con el Índice de Percepción de la Corrupción 2001 de TI (IPC), que no está basado en autodiagnósticos. Como lo muestra el cuadro 26.1, descubrimos que las percepciones de los funcionarios eran coherentes con el IPC. También buscamos otras desviaciones, como la sub o sobreestimada corrupción de las mujeres: como lo indica el cuadro 26.1, descubrimos que la percepción del personal público femenino era muy similar a la del masculino.

Constatamos la existencia de una relación estadísticamente significativa entre género y corrupción en los organismos del sector público. El nivel de corrupción desciende inicialmente a medida que aumenta el porcentaje de personal femenino, pero sólo si las mujeres siguen estando en minoría. Tras un cierto umbral, aumentar la proporción de mujeres revierte la tendencia a que se reduzca la corrupción: la corrupción aumenta cuando las mujeres se convierten en mayoría en un organismo, como lo muestra la figura 26.1. En otras palabras, tener demasiado pocas o demasiadas mujeres se asocia con un incremento en la extensión de la corrupción. Más aún, el equilibrio entre hombres y mujeres parece disminuir la corrupción de una organización.

Cuadro 26.1: Percepciones de corrupción en organismos públicos

	Argentina	Bolivia	Bulgaria	Guyana	Indonesia	Moldavia	Promedio
Porcentaje de mujeres en las instituciones estudiadas	42	29	68	60	26	44	47
Percepciones de corrupción							
TI IPC	3,5	2,0	3,9	-	1,9	3,1	-
Porcentaje de <i>todos los funcionarios</i> que declararon que la corrupción es un problema importante	62	88	50	32	93	73	67
Porcentaje de <i>funcionarias mujeres</i> que declararon que la corrupción es un problema importante	61	87	53	34	93	76	62

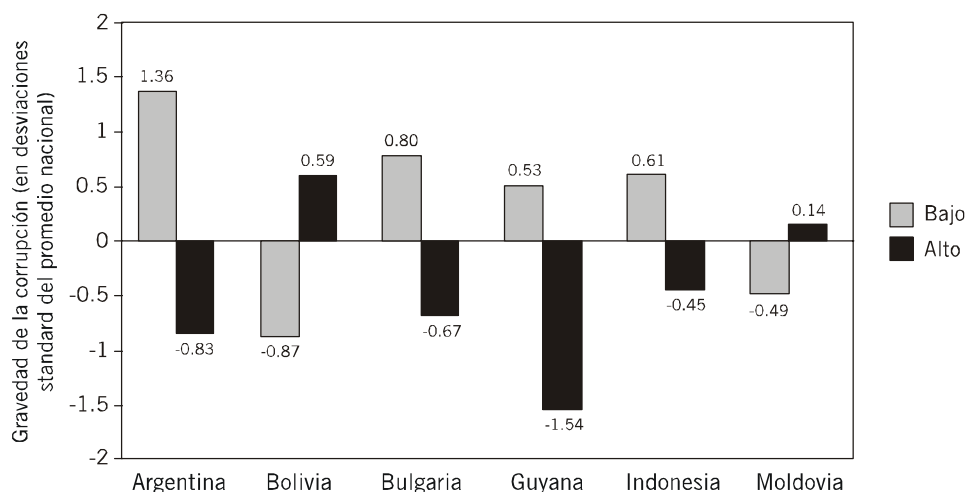
Figura 26. 1: Asociación de la extensión de la corrupción con el porcentaje de mujeres empleadas en el sector público ($r = 0.9$)



La figura 26.2 muestra que, en cuatro de los seis sectores públicos estudiados (Argentina, Bulgaria, Guayana e Indonesia), los organismos con cantidad de mujeres menor al promedio tenían niveles más altos de corrupción que aquellos donde el personal femenino estaba por encima del promedio. Se demostró cierto lo contrario en Bolivia y Moldavia. Sin embargo, cuando fueron encuestados los 90 organismos del sector público –de los seis países–, descubrimos que aquellos con menor representación femenina tenían más corrupción que aquellos donde la representación era mayor.

Estas comprobaciones sugieren que los países con menor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo (Argentina, Guyana, Bolivia e Indonesia entre los seis países que hemos estudiado) se beneficiarían con un aumento de la proporción femenina en los organismos públicos. Pero en aquellos donde existe un amplio porcentaje de mujeres en empleos públicos (Bulgaria y Moldavia en nuestro estudio), reclutar más mujeres resultaría en un aumento de la corrupción en esos organismos.

Figura 26.2: Extensión de la corrupción en organismos públicos con un número mayor o menor al promedio de personal femenino



Una posible explicación a esta conclusión es que los niveles de corrupción tienen más que ver con la dinámica grupal que con el género. También reconocemos que la dirección de la causalidad puede en realidad ser la contraria de lo que suele suponerse: la corrupción puede ser efectivamente la causa de un desequilibrio de la representación de hombres y mujeres en el sector público.

Para mayor información sobre la encuesta, véase www1.worldbank.org/publicsector/PREMweek/genderorruption.doc.

Notas

- ¹ Ranja Mukherjee trabaja en la Red de Reducción de la Pobreza y Control Económico del Banco Mundial. Contacto: rmukherjee@worldbank.org. Omer Gokcekus se desempeña en la John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, Estados Unidos. Contacto: gokcekom@shu.edu.
- ² D. Dollar, R. Fisman y R. Gatti "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government" (¿Son realmente las mujeres el sexo "honesto"? Corrupción y Mujeres en el gobierno), *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 46, 2001; A. Swamy, S. Knack, Y. Lee y O. Azfar, "Gender and Corruption" (Género y corrupción), *Journal of Development Economics*, vol. 64, 2001.
- ³ Véase www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm.

27 Obtención ilegal de fondos y género en los gobiernos locales de India

V. Vijayalakshmi¹

Las disposiciones de la constitución india aseguran que un tercio de las posiciones electivas de los gobiernos locales y una proporción similar de cargos en el ejecutivo sean reservadas a las mujeres. En las instituciones de los gobiernos rurales locales, conocidas como instituciones Panchayati Raj o *panchayats*, casi el 40 por ciento de los representantes electos y el 33 por ciento de los directores o presidentes son mujeres a nivel de distritos, subdistritos y aldeas. A pesar de que las *panchayats* fueron ideadas para mejorar la calidad de la gestión por ser más accesibles y contablemente responsables ante los ciudadanos, existe en la práctica una amplia brecha entre las expectativas y su funcionamiento real. Estimaciones aproximadas de estudios sobre los representantes, funcionarios y contratistas del gobierno sugieren que entre el 55 y 65 por ciento de los fondos destinados al desarrollo se pierden en corrupción. ¿Están de algún modo vinculados estos altos niveles de corrupción y el equilibrio de género en las administraciones locales?

Este estudio buscó responder la pregunta a través de la consulta con representantes y funcionarios sobre sus actitudes hacia la corrupción y los niveles de ingresos ilegales buscados en los *panchayats*². Se realizó en Kerala y Karnataka, dos estados del sur de la India que muestran variaciones significativas en los indicadores de desarrollo social y de género y en el nivel de participación de la sociedad civil. Se usó información de dos distritos de cada estado: Kollam y Kozhikoe en Kerala y Madya y Udupi en Karnataka. Se encuestó a miembros de las *panchayats* de los dos distritos, de ocho *panchayats* de subdistritos y de 20 *panchayats* de aldea. Fueron consultados en total 434 representantes electos (218 en Kerala y 216 en Karnataka), 45 funcionarios, 20 contratistas y 350 ciudadanos de ambos estados.

Actitudes hacia la corrupción

Se le pidió a los representantes que respondieran a una serie de afirmaciones sobre la conducta ante la corrupción y la búsqueda ilegal de ingresos, indicando hasta dónde consideraban aceptable una acción particular. Las afirmaciones incluían: “otorgar contratos a familiares y amigos es aceptable”; “aceptar comisiones no es corrupción”, o “son aceptables sobornos y comisiones para pagar los gastos electorales”. Se graduaron las respuestas y se obtuvo un resultado de opiniones, con un resultado de 23 como mínimo

y 33 como máximo que indicaba la creencia de que la corrupción estaba justificada, mientras que el resultado menor a 11 indicaba que jamás puede justificársela.

El resultado promedio fue de 25,37 para los hombres y 25,49 para las mujeres, demostrando que no hay una relación significativa entre género y actitudes ante la corrupción. Más aún, se hizo un modelo de prueba para descartar varios factores que pudieran influir en las actitudes de los representantes hacia la búsqueda de ingresos; el género no resultó un factor importante. En compensación, los factores que afectaban las actitudes hacia la corrupción fueron la efectividad de las medidas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, el riesgo de ser descubierto y castigado y la dimensión de los gastos electorales.

Hubo una diferencia en la actitud de los representantes entre Kerala y Karnataka: las opiniones de Kerala estuvieron menos abiertamente a favor de la corrupción. Esta comprobación puede vincularse con los mayores niveles de participación ciudadana en Kerala lo que, aunque no reduzca la persistencia de la corrupción, puede desalentar a los representantes a mostrarse tolerantes con la corrupción.

Niveles percibidos de corrupción

Se le pidió a los representantes electos y a los funcionarios que respondieran a 12 preguntas acerca del nivel de corrupción en las *panchayats* y que los calificaran en una escala de “alto”, “medio” y “bajo”. Incluían preguntas sobre la frecuencia de la búsqueda ilegal de ingresos, la persistencia de la corrupción política, el grado de corrupción burocrática, el rol de los intermediarios, la extensión de las comisiones, y el nepotismo. Se construyó un resultado agregado que indica el nivel de corrupción percibido en las *panchayats*.

Tanto hombres como mujeres percibieron un alto nivel de corrupción. Mientras hubo una variación de los resultados entre Kerala y Karnataka, el género no fue un factor significativo. Tanto en Kerala como en Karnataka eran escasos los procesos por corrupción y prácticamente ninguno contra los que se embarcaban en la búsqueda ilegal de ingresos.

De particular interés para la perspectiva del género y la corrupción fueron los *panchayats* que tenían una mujer como presidente o representantes femeninas elegidas por primera vez. El nivel de corrupción percibido en los *panchayats* con una mujer presidente no fue significativamente diferente. Aunque casi el 96 por ciento de las mujeres habían sido elegidas por primera vez para los *panchayats*, que fueran nuevas e inexpertas en política no redujo la búsqueda ilegal de ingresos. Esta comprobación sugiere que las prácticas corruptas pueden aprenderse velozmente.

Conclusión

Los resultados indican que tener mujeres en posiciones electas no reduce el nivel de corrupción, incluso cuando fueron realizadas en *panchayats* con mujeres como presidentes o directoras. La evidencia sugiere que las mujeres también exhiben tendencias corruptas cuando actúan como funcionarios o representantes electas.

Notas

- ¹ V. Vijayalakshmi es coordinador de proyecto de Gestión Descentralizada, Representación y Participación Popular en el Instituto por el Cambio Económico y Social, India. Contacto: vijayalakshmi@vsnl.com..
- ² Para un análisis más detallado, véase V. Vijayalakshmi, "Rent Seeking and Gender in Local Governance" (Búsqueda de ingresos ilegales y género en la gestión local), trabajo presentado ante la Conferencia sobre Re/construyendo la Corrupción, Universidad de East Anglia, Gran Bretaña, abril 2003; y "Corruption and Local Governance: Evidency from Karnataka" (Corrupción y gestión local: Evidencias de Karnataka), trabajo presentado ante el seminario sobre Lok Ayukta y Gobernabilidad, en el ISEC, Bangalore, India, 28 de junio de 2003. Este estudio es parte de un programa de investigación sobre gestión descentralizada y sociedad civil, llevado a cabo en el Instituto por el cambio económico y social, Bangalore, India, y apoyado económicamente por la Fundación Ford.

28 Pobreza y corrupción en Perú

Javier Herrera y François Roubaud¹

Las encuestas a hogares son la mejor manera de conocer las opiniones de la población acerca de la corrupción. En el último cuarto de 2002, se introdujo un módulo sobre gestión, corrupción y participación ciudadana en la encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares peruanos (ENAHO), que fue realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas Peruano, o INEI².

Son tres las características que distinguen a esta encuesta de los intentos previos para medir la corrupción en los hogares peruanos. Primero la amplitud y la variedad geográfica de la muestra son bastante superiores a las de otras encuestas sobre el tema: fueron encuestados casi 20.000 hogares en base a un diseño de encuesta de hogares representativos departamentalmente³. Segundo, al mezclarse el módulo sobre corrupción con otra información recogida por la ENAHO –como ingresos, gastos, programas sociales, capital humano y bienes físicos, actividad laboral y económica– se abren varias posibilidades para el análisis de la corrupción. Finalmente, el hecho de que el INEI condujera la encuesta asegura que los datos sean tratados como un bien público y que pueda lanzarse a lo largo de todo el país un verdadero proceso de institucionalización.

La sección de corrupción de la encuesta de la ENAHO difiere de otras en dos cuestiones agregadas. Primero, en lugar de limitarse a los jefes de familia, es representativa de toda la población de más de 18 años. Como resultado, podemos identificar quién es más vulnerable a la corrupción considerando en particular al género y a la juventud. Segundo, la encuesta provee un detallado cuadro de si la población ha tenido algún contacto con instituciones públicas en el último año. Basándose en esta información, los estimados de la incidencia y los costos de la corrupción pueden restringirse a los individuos que han hecho uso de instituciones públicas. Dado que los pobres tienen menos acceso a los servicios públicos, los estimados de la incidencia de la corrupción y de sus costos suelen estar incorrectamente estimados. El estudio también investiga si los habitantes informaron sobre casos de corrupción de los cuales fueron víctimas, o sus razones para no denunciarlos. La información sobre ingresos o gastos reunida para cada hogar fue usada para investigar si los más pobres están más o menos proclives a convertirse en víctimas de corrupción.

En respuesta a una pregunta abierta acerca del tema, los habitantes respondieron que el desempleo y la pobreza eran los principales problemas del país (74 por ciento y 61 por ciento, respectivamente). La corrupción fue el tercero, con el 32 por ciento, muy alejada de otras áreas problemáticas como la transparencia y credibilidad del gobierno, la calidad de la educación pública y el delito.

Como muestra el cuadro 28.1, el porcentaje de individuos que residen en hogares en los que al menos un miembro fue víctima de corrupción en 2002 fue del 5,2 por ciento. Si se excluye al 15 por ciento que no tuvo contactos con instituciones públicas, la incidencia de la corrupción llega al 6,1 por ciento. Los montos pagados por los pobladores a empleados públicos corruptos representaron un 0,4 por ciento de sus gastos totales. Estas cantidades no son nada despreciables, pues representan aproximadamente un tercio de las transferencias del gobierno a los hogares a través de los programas contra la pobreza.

Cuadro 28.1: Vínculo entre corrupción y pobreza en Perú ^a

	Incidencia de la corrupción (todas las personas)	Incidencia de la corrupción (personas en contacto con el gobierno)	Costo promedio de la corrupción (nuevos soles per cápita por año)	Presión de la corrupción (corrupción como % de los gastos en alimentos)
No pobres	6,8%	7,9%	69	1,3%
Pobres	3,9% ^b	4,6% ^b	15 ^b	0,7%
Total	5,2%	6,1%	48	1,1%

a. El cuadro refleja el número de individuos que viven en un hogar donde al menos un miembro ha sido víctima de corrupción.

b. La diferencia entre pobres y no pobres es significativa en el 1 por ciento.

Fuente: estimado por los autores en base a la ENAHO 2002, IV cuarto, INEI, 18.598 hogares.

Como muestra el cuadro, la corrupción parece afectar menos a los pobres que a quienes no lo son, contrariamente a las expectativas habituales. Más generalmente, la incidencia de la corrupción aumenta de acuerdo con el nivel de vida. Sin embargo, dos factores matizan esta comprobación. Primero, la corrupción es una causa esencial del acceso diferencial a los servicios públicos, así como desalienta a las personas menos preparadas a proteger sus derechos: los pobres. Segundo, a pesar de que el costo absoluto promedio de la corrupción y su peso presupuestario relativo (como porcentaje del gasto en alimentos) parece ser mayor para los hogares no pobres, los hogares pobres no resuelven sus necesidades de alimentos, salud, educación y otras cuestiones básicas en parte por el costo directo de la corrupción. Para los pobres, la utilidad marginal de un nuevo sol (U\$S 0,30) pagado o expropiado como soborno es por lo tanto mayor que para los no pobres.

Se comprobó que precisamente las instituciones encargadas de combatir la corrupción, claramente la justicia y la policía, eran aquellas que registraron la mayor cantidad de casos de corrupción (sumando respectivamente el 31 y el

15 por ciento de los casos). Se descubrió que las altas proporciones de casos de corrupción en la justicia y la policía afectaban a los pobres. No es sorprendente que la justicia y la policía estén entre las cinco instituciones frente a las cuales los peruanos se mostraron más críticos en la encuesta: respectivamente el 65 y el 58 por ciento tenía escasa o ninguna confianza en ellas⁴. Estas comprobaciones pueden ayudar a explicar por qué nueve de cada diez víctimas de corrupción no denuncia los actos de los que fueron presa, especialmente por temor a las represalias. Por esta razón, la insuficiente respuesta gubernamental a la corrupción castiga más a los pobres que a los que no lo son.

No resulta sorprendente que la encuesta revelara que más de un tercio de la población considera que la corrupción empeoró entre 2001 y 2002, a pesar de los mecanismos puestos en práctica para combatirla, en oposición a un escaso 15 por ciento que piensa lo contrario. Es significativo que los pobres se mostraran menos optimistas que los que no lo son respecto de la lucha contra la corrupción.

Notas

¹ Javier Herrera trabaja en el Instituto Nacional de Estadísticas de Perú. Contacto: jherrera@inei.gob.pe. François Roubaud es economista en el DIAL y director de la unidad de investigación CIPRE en el Institut de recherche pour le développement, Francia. Contacto: roubaud@dial.prd.fr.

² El módulo fue adaptado de las encuestas 1-2-3 realizadas por DIAL, un centro público europeo de investigaciones con sede en París y dedicado a la investigación económica aplicada en países en desarrollo; véase www.dial.prd.fr.

³ Sólo alrededor de 1.000 hogares fueron encuestados para el Latinobarómetro; la encuesta Apoyo se centró en 5.122 hogares.

⁴ Las otras tres instituciones son los partidos políticos, el parlamento y los sindicatos.

29 Corrupción del día a día en África francófona

Mireille Razafindrakoto y François Roubaud¹

A partir de la experiencia previa en Madagascar, se realizaron en 2001 y 2002 encuestas representativas de hogares que incorporaron un módulo sobre gestión y democracia en siete capitales de la Unión Económica y Monetaria del África occidental². Una octava encuesta fue llevada a cabo durante 2003 en Antananarivo, capital de Madagascar. En total fueron consultados alrededor de 35.000 adultos de 18 años o más. El análisis más abajo corresponde a siete, dado que aún no están disponibles los datos de Burkina Faso.

Una gran ventaja de la metodología de encuesta a hogares es que combina las preguntas subjetivas de la encuesta de opinión –en temas tales como el funcionamiento de la democracia y la eficiencia del gobierno– con los datos objetivos de los consultados. Algunos de los datos objetivos reflejan comportamientos y prácticas sociales, incluyendo la proporción de encuestados que tiene acceso a los servicios públicos; quiénes son miembros de un partido o una asociación política o quién ha sido víctima de corrupción o de violencia durante el año anterior. Otros datos objetivos incluyen información socioeconómica, como género, edad, educación, migración, empleo, ingresos y consumos.

Por sus características, las encuestas de hogares generan información sobre corrupción a pequeña escala más que sobre la grande. Las encuestas brindan tanto datos subjetivos sobre la percepción de la corrupción como información objetiva acerca de experiencias individuales de corrupción durante el año anterior. Las encuestas también pidieron a los consultados que identificaran a las instituciones en las que tuvieron lugar las prácticas corruptas, los tipos de transacción involucrados y las sumas de dinero.

Los resultados de las encuestas indican que, a pesar de la diversidad de los países estudiados, sus tasas de corrupción son notablemente similares (véase cuadro 29.1). En promedio, aproximadamente uno de cada 10 adultos fue víctima de corrupción durante el año anterior. Sin embargo, el nivel de corrupción menuda en Abidján se destaca como significativamente más alto con más del 16 por ciento de los adultos que han sido víctima de corrupción allí³.

En las siete ciudades encuestadas, entre el 20 y el 40 por ciento de los ciudadanos no tuvo contacto con empleados públicos. Las razones de esta exclusión son complejas, e incluyen la falta de recursos de la administración, la pobreza de los hogares, y la falta de tiempo y de conocimientos. La percepción de la ineficiencia y la corrupción también puede generar desaliento. Cuando se dejan de lado los grupos que no tuvieron contacto con los servicios públicos, las tasas de corrupción aumentan significativamente (véase la tercera fila del cuadro). En Abidján, casi uno de cada cuatro de esos adultos fue víctima de corrupción en 2002, una proporción que nunca baja del once

por ciento en las restantes siete ciudades. Teniendo en cuenta las diferencias estadísticas, pueden distinguirse tres grupos de países: Costa de Marfil muestra la tasa más alta de corrupción; los niveles medios caracterizan a Benin, Malí y Togo; y las tasas más bajas son las de Madagascar, Níger y Senegal.

Cuadro 29.1: Incidencia y determinantes de la corrupción menuda en el África francófona

	Níger	Madagascar	Benin	Togo	Mali	Senegal	Costa de Marfil
Incidencia de la corrupción (% de la población adulta total)	8,1	8,4	8,7	9,1	10,3	10,9	16,5
Sin contacto con la administración (%)	33,0	23,5	43,1	41,1	37,3	19,0	28,7
Incidencia de la corrupción (% de aquellos en contacto con la administración)	12,1	11,0	15,3	15,5	16,4	13,4	23,1
Tamaño de la muestra	6.330	3.020	6.330	1.900	4.530	6.590	4.760

El resto de la información recogida en las encuestas de hogares hace posible analizar los factores que pueden explicar la incidencia de la corrupción. A primera vista, el género y el nivel educativo parecen particularmente importantes para determinar el riesgo individual de ser víctima de corrupción, siendo las mujeres y las personas con menor nivel de educación los menos afectados en todos los países. Sin embargo, esos grupos también tienen menos contacto con los servicios públicos. Cuando controlamos si las personas tienen o no contacto con los servicios públicos, un alto nivel de educación o el género (masculino) dejan de ser factores de riesgo.

Considerando en conjunto a las siete capitales, hubo varias comprobaciones sólidas respecto del perfil grupal de aquellos que son con más frecuencia víctimas de corrupción. Los grupos más adinerados y los jefes de familia son objetivos habituales de los funcionarios corruptos, sin dudas debido a su solvencia. A iguales factores, la juventud incrementa la vulnerabilidad. En Abidján los extranjeros corren más riesgos que los demás. Contrariamente a las nociones preconcebidas de que el origen étnico y la religión son los motivos fundamentales de las prácticas discriminatorias, casi todos los resultados de las encuestas muestran que esas variables no afectan la tasa de corrupción⁴.

Finalmente, los empleados públicos parecen tener menos probabilidades de ser víctimas de corrupción en cinco de las siete capitales. Esta observación puede apoyar la teoría de que la solidaridad funciona entre los empleados públicos, pero otras dos razones pueden explicar el dato. Los funcionarios

pueden ser víctimas de corrupción con menos frecuencia que los demás dado su conocimiento del funcionamiento del gobierno, o por relaciones profesionales. Alternativamente, pueden estar menos inclinados que los demás a informar sobre corrupción, dado que la frontera entre víctima y corruptor suele ser poco clara.

Notas

- ¹ Mireille Razafindrakoto es economista en el DIAL (Développement et insertion internationale), Francia. Contacto: razafindrakoto@dial.prd.fr. François Roubaud es también economista en el DIAL y director de la unidad de investigación CIPRE en el Institut de recherche pour le développement, Francia. Contacto: roubaud@dial.prd.fr.
- ² Las encuestas se realizaron en Abidján, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey y Ouagadougou.
- ³ Se consideró la mayor extensión de la corrupción en Abidján como significativa al nivel del 1 por ciento.
- ⁴ Unos pocos casos excepcionales incluyeron a la Jola en Dakar, que son diferentes por motivos que requieren ser analizados con mayor detalle.

Publicaciones disponibles de Transparency International

TI Source Book 2000 (Libro de Consulta de TI)

Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Jeremy Pope, Transparency International, 3º ed., 394 pp., ISBN 3-980 5657-8-5.

El *TI Source Book* es una guía indispensable sobre la corrupción y los intentos por combatirla. Se ha convertido en un manual para los militantes anticorrupción y para quienes controlan que las prácticas de los gobiernos sean correctas y, cada vez más, del sector privado. La primera edición ha sido traducida a más de 20 lenguas. El texto completo se encuentra disponible en el sitio www.transparency.org/sourcebook.

La edición en español se encuentra disponible en internet en: www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas.

Confronting Corruption: Building a National Integrity System (en chino)

Fangzheng Press, 2002, 538 pp., ISBN 7-80107-617-6.

El *TI Source Book* está disponible en chino, traducido por el Centro de Investigaciones Anticorrupción de la Escuela de Gerenciamiento Público de la Universidad de Tsinghua, Beijing.

Combattre la corruption –enjeux et perspectives

Editions Khartala, 2002, 360 pp, ISBN 2-84586-311-X.

Esta guía para enfrentar la corrupción es una adaptación de la obra de referencia, el *TI Source Book*, al contexto sociopolítico y legislativo del África francófona.

Informe Global de la Corrupción 2003 (Global Corruption Report)

Profile Books, 352 pp., ISBN 1-86197-467-0.

La edición 2003 del *Informe Global de la Corrupción* se centra en la necesidad de un mayor acceso a la información en la lucha contra la corrupción. Analiza el modo en que la sociedad, los sectores público y privado y los medios de comunicación usan y controlan la información para combatir –o encubrir– la corrupción. Está disponible una versión en francés de Editions Karthala, 2003, 424 pp., ISBN 2-84586-405-1. Los textos completos se hallan disponibles en el sitio www.globalcorruptionreport.org.

Global Corruption Report 2001

Transparency International, 336 pp., ISBN 3-935711-00-X.

La primera versión del *Global Corruption Report* ofrece el primer análisis anual sistemático de la corrupción en el mundo. El informe incluye datos de todas las regiones del mundo y temas claves de importancia global. También incorpora descubrimientos empíricos de importantes investigaciones sobre diferentes aspectos de la corrupción. El texto completo se halla disponible en el sitio www.globalcorruptionreport.org.

Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción (Corruption Fighter's Tool Kit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies)

Transparency International, ISBN 3-935711-02-6.

El *Corruption Fighter's Tool Kit*, producido en primera instancia como una edición internacional en formato CD-ROM en 2001, es un compendio de experiencias prácticas anticorrupción de la sociedad civil. Presenta herramientas anticorrupción innovadoras desarrolladas e implementadas por los capítulos nacionales de TI y otras organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo. Cada año se agregan nuevas herramientas, convirtiéndolo en un instrumento dinámico en permanente crecimiento. La última edición, publicada en octubre de 2003, presenta 46 herramientas anticorrupción y está disponible como impreso o CD-ROM. El texto completo se halla disponible en el sitio www.transparency.org/toolkits.

Su versión en español (ISBN: 3-935711-07-7) está disponible en www.transparency.org/tilac/herramientas.

TI Q

El boletín informativo cuatrimestral de TI, disponible en inglés y francés, destaca recientes escándalos de corrupción al igual que las reformas e iniciativas para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. El boletín también informa acerca del trabajo de los capítulos nacionales de TI. La edición actual y las anteriores de TI Q están disponibles en el sitio www.transparency.org/newsletters.

Informe Anual de TI

El *Informe Anual*, disponible en inglés, francés y español, incluye un resumen de los acontecimientos anticorrupción más importantes del año, destaca el trabajo de los capítulos nacionales de TI y describe el desarrollo interno del movimiento global de TI. La edición actual y las anteriores se hallan disponibles en el sitio www.transparency.org/about_ti/annual_rep.

Su versión en español con una sección especial del trabajo de TI en Latinoamérica está disponible en www.transparency.org/tilac/biblioteca/inform_anual.

La lista completa de detalles y precios está disponible en: www.transparency.org/publications/index.html.

Para mayor información y para detalles acerca de cómo encargar las publicaciones de TI, póngase en contacto con: Transparency International Press Department, Otto-Suhr-Allee 97-99, D-10585 Berlín, Alemania. Tel: +49 30 343 8200, Fax: +49 30 3470 3912, press@transparency.org.