

La epidemia mundial de la corrupción: cómo combatirla

Robert S. Leiken ¹

*A*hora la defensa de la democracia no está en las luchas contra el totalitarismo y las dictaduras, sino contra la corrupción y el crimen. La integración económica regional y mundial, y la misma economía de mercado, hoy están abocadas a encontrar mecanismos de actuación contra las prácticas corruptas de gobiernos y mal uso del poder público. Y esto hay que hacerlo, por primera vez, en un ámbito internacional que tiene un solo centro de poder, la ONU, de manera que, afortunadamente, podrán esperarse resultados más concretos y no, como antes, cuando la mayor parte de los gobiernos consideraban que había dos leyes y dos morales: unas al interior del territorio nacional y otras, o ninguna, más allá de las fronteras.

* * *

LA CORRUPCIÓN OFICIAL, O SEA EL MAL USO del poder público para obtener lucro privado y beneficios políticos, representa un riesgo para el libre comercio e inversión, una amenaza para la democracia y el desarrollo, y junto con el crimen internacional, un peligro para la seguridad nacional, la salud y la seguridad pública. Ningún otro tema de política internacional afecta tanto a los norteamericanos, y sin embargo, pocos han recibido menos atención por parte de los gestores de la política extranjera.

Pero hay una revolución en la opinión pública que está cambiando esta situación. La dureza de la competencia a nivel global ha acabado con la paciencia de los votantes frente a los excesos y desafueros gubernamentales. El clamor popular contra la corrupción ha puesto en actividad a funcionarios y diplomáticos que ya estaban preocupados por los perniciosos efectos del crimen y el soborno sobre el comercio y la seguridad internacional. Por consiguiente, la corrupción es un tema que está penetrando en los

I TRIMESTRE 1997

terrenos de la política internacional. La corrupción, el lavado de dinero y el contrabando de drogas se han vuelto tema de tratados internacionales y de programas de ayuda, y ahora preocupan tanto a las organizaciones económicas internacionales como a las agencias de inteligencia y de ejecución de la ley. Una combinación de protesta popular, presión internacional y reformas gubernamentales, puede ser el antídoto contra la actual epidemia de corrupción.

Por primera vez en seis décadas, la tiranía no representa hoy una amenaza internacional. Los riesgos actuales surgen del tráfico ilícito de materiales biológicos, químicos y nucleares; del crimen internacional organizado; del narcotráfico, la inmigración ilegal y el soborno transnacional. Analíticamente no se gana mucho con agrupar estos "peligros no convencionales" en una sola categoría, pero cabe tener en cuenta que todos ellos son reforzados en puntos claves por la corrupción oficial.

A medida que caen las barreras al comercio y a las comunicaciones, los Estados Unidos se han venido convirtiendo en una nueva frontera para las organizaciones criminales. La corrupción generalizada nutre a las organizaciones criminales locales y ha ayudado a convertir importantes

socios comerciales tales como China, México y Rusia, en Estados exportadores de crimen. Hoy en día los carteles mexicanos y colombianos compiten y conviven en los Estados Unidos con la mafia rusa, las "tríadas" asiáticas y la Cosa Nostra italiana.

Un alto funcionario de la administración Clinton describió recientemente los materiales nucleares rusos como "extremadamente vulnerables al robo y a las transacciones en el mercado negro." Se dice que funcionarios rusos corruptos han ayudado a la mafia de su país a contrabandear materiales de "uso doble".

En julio de 1996, la famosa Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong arrestó a un agente de inmigración de los Estados Unidos que había desmantelado una gran operación de inmigración ilegal. Aparentemente ese agente estaba en tratos con funcionarios corruptos de Honduras y Hong Kong ... para montar una operación de inmigración ilegal similar!

En fin, ahora la competencia económica norteamericana con frecuencia busca resultados en mercados donde se requieren sobornos para abrir las puertas, pero las leyes de los Estados Unidos prohíben tales prácticas. Según un informe del Departamento de Comercio de septiembre de 1996, ya que ningún

otro país sufre tal restricción, desde 1994 las firmas norteamericanas han perdido cerca de once mil millones de dólares en contratos en el extranjero, frente al soborno transnacional. Y el mercado de suministros de los países en desarrollo se está acercando a un trillón de dólares al año! En este globalizado final del siglo XX, los norteamericanos no pueden darse el lujo de simplemente "lamentar" la corrupción extranjera, ni de asumirla como un costo forzoso de los negocios internacionales.

Lo que el veterano experto Moisés Naím de la Fundación Carnegie llama la "erupción de la corrupción" ha golpeado a "todas las regiones, independientemente de sus antecedentes culturales o de su producto interno bruto." Entre las historias de corrupción de primera plana en el último año está el juzgamiento de una tercera parte del gabinete ministerial de la India, con la consiguiente desbandada electoral del partido gobernante (el Congress Party); los cargos de peculado contra prominentes Primeros Ministros italianos de la postguerra y contra dos poderosos ex-presidentes de Corea del Sur; investigaciones parlamentarias acerca de abusos cometidos por jefes de Estado de Colombia, Pakistán, España y Turquía; y la revelación de sobornos de millones de dólares a la familia real Saudita. Estas historias compitieron por espacio en las primeras planas con investigaciones federales sobre sobornos en la IBM de Argentina;

la crisis de moralidad en el sistema de ahorro y préstamo del Japón; colosales ventas de influencia por parte del hermano del expresidente mexicano Carlos Salinas de Gortari ... y la colaboración del Citibank para el lavado de tales "utilidades." Esto para no mencionar los escándalos de Whitewater y Travelgate, las acusaciones de gigantescos abusos financieros en el manejo de la campaña electoral de 1996, y otros negociados locales recientes.

A medida que la Guerra Fría se desvaneció, comenzaron a aumentar insistentemente nuevas historias de corrupción en el extranjero. Un muestreo del *Economist*, del *Financial Times* y de las páginas internacionales del *New York Times*, reveló que el número de artículos que mencionaban corrupción oficial (o peculado, desfalco, soborno, etc) se había cuadruplicado entre 1984 y 1995.

Hay dos circunstancias estrechamente conectadas con esta "erupción de la corrupción." Primera, el final de la Guerra Fría y el surgimiento de la sociedad civil ha dado lugar a la denuncia de la corrupción, no solamente en el antiguo bloque Soviético, sino también entre los aliados occidentales en donde los regímenes militares y el control del partido de gobierno han cedido espacio a un sistema político competitivo y a veces belicoso. Segunda, la expansión de la democracia y los mercados, aunque a largo plazo un factor clave para

1/ De *Foreign Policy*, edición del invierno 1996-97

controlar la corrupción, ha aumentado tanto las oportunidades

Tristezas de la Globalización en la era post-Guerra Fría

La corrupción en el Occidente es “uno de los subproductos de la Guerra Fría”, escribió en el *Washington Times* el especialista en política internacional Michael Ledeen. Los líderes que se encargaron de tumbar a los comunistas no fueron examinados muy en detalle. Como resultado, ellos y sus compinches retuvieron el poder “mas allá de cualquier lapso razonable”, engendrando así la corrupción sistemática posteriormente documentada por la prensa y las autoridades judiciales. No es una coincidencia, agrega Ledeen, que las élites italiana y japonesa, que alguna vez fueron catalogadas entre los más “estables” miembros de la alianza Occidental, “ahora compitan por el título de la Más Corrupta”

Durante la Guerra Fría, la política italiana de la “puerta giratoria” aisló al poderoso Partido Comunista de ese país. Pero al derrumbarse el bloque Oriental, ese sistema también fracasó. Los magistrados de la “operación manos limpiás” de Milán llenaron el vacío y desplazaron el interés nacional de la lucha contra el comunismo hacia la lucha contra la corrupción.

Al extenderse las investigaciones a Bélgica, Francia, Alemania, Escandinavia, España y

para el peculado como la probabilidad de su denuncia,

Suiza, primeros ministros europeos, miembros del gabinete, parlamentarios, líderes de partidos políticos, presidentes de corporaciones y hasta un antiguo secretario general de la OTAN pronto estuvieron juntos “en el mismo paseo.” Y la corrupción europea de la Guerra Fría ha tendido puentes no sólo entre líneas de partido sino también entre fronteras nacionales. Según escribió el columnista Jim Hoagland en el *Washington Post*, una de las “grandes historias no contadas” de la Europa moderna fue la red de corrupción “entrelazada por y para los partidos de gobierno de izquierda de Francia, Italia y España. Fue superior a lo que hicieron los conservadores que los precedieron en el poder.”

Si bien los sobornos transnacionales significan menos puestos de trabajo para los norteamericanos, el costo para los países en desarrollo es su credibilidad, que es lo que más necesitan.

En el Asia Oriental, lo mismo que en Europa Occidental, la marea bajante de unidad anticomunista dejó al descubierto bancos de amargo partidismo, y promovieron la táctica de desacreditar al adversario político. Desde la Guerra Fría los

escándalos por corrupción han “quemado” una serie de gobiernos y primeros ministros japoneses. Y en un juicio que galvanizó a Corea del Sur en 1996, dos formidables ex-presidentes fueron condenados por soborno, junto con una docena de altos funcionarios y nueve líderes de importantes conglomerados económicos.

El período de post-Guerra Fría presenta la desilusión y el cinismo que resultan cuando eventos trascendentales son seguidos por sucias maniobras o por algo peor: después de la Revolución Gloriosa, los “podridos ayuntamientos de Walpole”; después de Lincoln, la “Era del Baño de Oro” (the Gilded Age); después de los Catorce Puntos de Wilson, el “Teapot Dome”; después de la caída del muro de Berlín ... ésto que estamos viendo. El historiador Charles Maier dice que hay una tendencia al escándalo que caracteriza tales “períodos de crisis moral.” Sobornos y chanchullos, que alguna vez fueron aceptados como un costo inevitable, ahora se vuelven intolerables signos de descomposición moral. La prensa despliega investigaciones y procesos, alimentando la creciente desconfianza del público contra políticos de todas las pelambres y su apetito por “líderes cívicos independientes.” Partidos políticos debilitados, electorados disidentes y legislaturas divididas han abierto las puertas a jueces y fiscales anticorrupción desde Italia hasta la India.

Entretanto, los desajustes sociales de la revolución tecnológica y la globalización están sometiendo el establecimiento político y económico a un desconfiado escrutinio. A medida que caen las barreras a la inversión y el comercio, los avances tecnológicos y la agudizada competencia estimulan reducciones de costos, recortes de personal y pluriempleo, junto con aumentos en la productividad y en las utilidades. Un ambiente que produce estrecheces para algunos en medio de bonanza para otros, ha abierto una brecha no sólo en los salarios sino en la credibilidad, haciendo intolerable el “dinero fácil” que consiguen los altos funcionarios. Así que el tema de la corrupción ha ganado una gran audiencia política en muchos países, aunque la bonanza propone mayores tentaciones a los funcionarios acostumbrados a recibir “comisiones.”

Las adversidades del Partido del Congreso en la India, como las del gobernante Partido Revolucionario Institucional en México, se deben menos a la finalización misma de la Guerra Fría, que a una tendencia democrática más amplia. En forma similar, los procesos por corrupción en Corea del Sur y los desórdenes en Indonesia marcan el fallecimiento de la “democracia uni-partidista” y el repudio a los sistemas de peculado asociados con las economías “estatistas.” Antiguamente la transición hacia la democracia y el mercado se había medido en generaciones. Hoy en

día muchas sociedades en transición están siendo "lanzadas

de cabeza" en la competencia global.

Corrupción y Transición

LAS SOCIEDADES EN DESARROLLO, COMO LO INDICA SU NOMBRE, están en función de transición y no de tradición. La transición conlleva fricción institucional y cultural. El conflicto entre élites, culturas e instituciones que compiten, ha caracterizado períodos de corrupción y escándalo desde el Imperio Romano en el siglo IV hasta finales del siglo XIX en América. Un profesor de la Universidad Nacional en Seúl dijo a *Los Angeles Times* recientemente que la sistemática corrupción de Corea del Sur era "el resultado de la interacción entre las normas tradicionales coreanas y el desarrollo industrial moderno."

Como lo muestra la tesis magistral de John Noonan de 1984, titulada *Soborno*, la corrupción oficial ha sido denunciada desde tiempos antiguos, pero su contenido moral y social ha evolucionado. A comienzos de la Europa moderna la venta de puestos oficiales fue defendida por Montesquieu y Bentham por razones de eficiencia. Aunque hoy en día muchos llamarían "chanchullo" a esta práctica, también es cierto que es típica de un sistema patrimonial de gobierno (o sea, un sistema en el cual el puesto de trabajo es considerado como propiedad de quien lo

desempeña).

En 1968, el politólogo Samuel Huntington sostuvo que un comportamiento que era "aceptable y legítimo de acuerdo con las normas tradicionales, resultaba inaceptable y corrupto si se veía desde una perspectiva moderna." En el actual mundo en desarrollo, la reciprocidad convencional de las sociedades patrimoniales (el intercambio de presentes, las prebendas a los familiares y el tratamiento del puesto público como una propiedad privada), está entrando en una zona de penumbra, a medida que tales sociedades se asoman a la modernidad.

Lo que es costumbre en sociedades tradicionales puede ser sujeto de castigo y escándalo en sociedades modernas. En la mayoría de los países desarrollados, la corrupción sigue siendo una violación a las reglas del juego: en muchos países post-socialistas o en desarrollo es el juego mismo: la corrupción es generalizada. El Índice de Percepción de la Corrupción, que es registrado anualmente por Transparencia Internacional, una organización internacional anti-corrupción, muestra que el tercio inferior de los 54 países analizados está conformado exclusivamente por países en desarrollo y países

ex-comunistas. Nigeria va a la retaguardia, China ocupa el puesto número 50, Rusia el 47, India el 46, Indonesia el 45 y Colombia el 42. Italia, el más bajo de los países Occidentales, ocupa el puesto 34.

Se pueden tabular estadísticas sobre crímenes reportados, pero la corrupción, como crimen consensual, generalmente se queda sin ser denunciada. Aunque incompletos, los datos de países en desarrollo y post-socialistas confirman la extendida impresión de que las prácticas corruptas están aumentando. Según un estudio próximo a aparecer realizado por el economista Edgardo Buscaglia, en Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, los sobornos a funcionarios judiciales en relación con los costos judiciales crecieron

vertiginosamente entre 1986 y 1993. Encuestas de opinión pública reveladas en 1995 por la Agencia de Información de los Estados Unidos, muestran que las mayorías en Europa Central y Oriental creen que la corrupción ha aumentado desde el colapso del comunismo. En la China, tanto el número de arrestos por corrupción como la escala de las transacciones "bajo la mesa" han crecido dramáticamente. A comienzos de los años 80, los sobornos o desfalcos típicos oscilaban entre varios centenares y varios miles de yuans. En abril de 1996, la China anunció que enjuiciaría a 18 ex-funcionarios oficiales acusados de haberse "embolsillado" unos 18.3 billones de yuans, o sea 2.2 billones de dólares.

El Soviet y Otros Patrimonios

EL CRIMEN Y LA CORRUPCIÓN generalmente no se denunciaban en la prensa del bloque soviético, así que el levantamiento de la censura puede haber alimentado la extendida impresión pública de una creciente corrupción. Pero el economista Richard Lotspeich, en *Europe - Asia Studies*, afirma que ha habido un aumento espectacular en crímenes, sobornos y corrupción en las economías en transición del antiguo bloque soviético, y especialmente en Rusia.

Bajo el patrimonialismo colectivo del sistema soviético, la *nomenklatura* (la elite gobernante)

disfrutaba de opulentas villas y de otros privilegios escondidos. En la economía en la sombra que ha sido el sistema de supervivencia económica del bloque soviético, los sobornos y "mordidas" movían los suministros hasta donde fuera necesario. Camaradas y hombres de negocios se volvieron expertos en prácticas y costumbres criminales.

Cuando el poder soviético comenzó a desvanecerse, algunos líderes políticos establecieron corporaciones fantasma en el extranjero para sacar del país fondos del partido y del Estado. Luego del colapso del gobierno

soviético, Rusia comenzó a exportar "sicarios profesionales, íconos, oro, drogas e isótopos radioactivos, en lugar de espías," según escribió el periodista Steven Handelmann en *Camarada Criminal*. De acuerdo con un informe de inteligencia alemán de 1995, Nordex, una corporación de fachada establecida en Viena en 1989 por la KGB, no sólo blanquea dinero sino que exporta armas, trafica en narcóticos y contrabandea material nuclear.

Las reformas post-soviéticas del mercado "patearon un hormiguero", destapando y liberando la corrupción y delincuencia que estaban soterradas. Con leyes obsoletas, un Estado incapaz de hacerlas cumplir y un clima de confusión moral y social, las organizaciones criminales nacidas bajo el viejo régimen han emergido como patrones y negociantes del poder. Más del 70 % de todos los negocios se quejan de que tienen que pagar "dinero por protección" al crimen organizado, según la Cámara de Comercio Rusa. Mientras tanto, los desamparados herederos de la policía estatal soviética se parecen a los policías de Keystone cuando suben a sus destartados buses para perseguir ladrones que conducen BMWs o cuando llegan a pie a la escena de un crimen abandonada hace rato por criminales que portan teléfonos celulares. La reacción popular ha contribuido al meteórico ascenso de popularidad del cruzado anti-

corrupción General Aleksandr Lebed, así como a la caída de los más cercanos, (y según se dice, más corruptos) consejeros de Yeltsin: el Vice-primer Ministro Oleg Soskovets, el jefe del Servicio de Seguridad Federal Mikhail Barsukov y el jefe del Servicio de Seguridad del Presidente, Aleksandr Korzhakov.

La reciente experiencia china provee otra ilustración de cómo "se cocinan" las reformas capitalistas cuando se vierten en una "olla patrimonial socialista." Como lo muestran los politólogos Yufan Hao y Michael Johnston en *Asian Perspective*, el soborno se ha vuelto tan de rutina en la China, que las transacciones de gobierno parecen "un remate de los recursos del Estado y de los servicios oficiales." Funcionarios de impuestos y de control de precios, oficiales del ejército, policías, fiscales y funcionarios del poder judicial regularmente solicitan "propinas" y "tajadas" por servicios de rutina, al igual que vendedores de libros, conductores de tren, periodistas, abogados, profesores y médicos. En 1995, más de la mitad de los sospechosos y víctimas de secuestros en la ciudad de Nueva York, procedían de la descarriada provincia china de Fujian.

El sistema de Mao centralizó las antiguas redes de "guanxi" basadas en relaciones políticas, de parentesco o clientelismo. Las reformas de mercado de Deng Xiaoping en 1978 buscaron remodelar la economía sin entregar

la hegemonía política: las decisiones macro-económicas fueron descentralizadas, al mercado se le permitió establecer algunos precios, y muchas compañías estatales fueron privatizadas.

Funcionarios y gerentes comenzaron a comprar a los bajos precios establecidos por planeación y a vender a los altos precios establecidos por las leyes del mercado, así como a traficar en licencias de negocios, permisos de importación y cambio de divisas.

Reinventando el Mercado Libre

LA FÓRMULA CONVENCIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN es la competencia política y la reforma del mercado. Entonces ¿por qué estamos experimentando una epidemia global de corrupción? Una razón es que las constituciones y las elecciones democráticas no son suficientes para establecer instituciones democráticas efectivas. Igualmente, las reformas al mercado son muchas veces decretadas desde arriba, pero hay que considerar que al Occidente le tomó medio milenio llegar a lo que hoy conocemos como un mercado libre.

Como lo ha mostrado el historiador Douglass North, las innovaciones legales, institucionales, organizacionales y culturales desempeñaron un papel clave en la expansión gradual de la órbita comercial en el norte de Europa. El trueque entre aldeas fue

La reforma generó no sólo una economía "en la sombra" sino un creciente y fangoso pantano en el cual se asocian las prácticas de mercado, de mando y patrimoniales, y se desvanecen los límites entre lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, la administración y la política. No ha sido el capitalismo, sino más bien su trasplante a un medio institucional socialista-patrimonial, lo que ha hecho crecer sin control la corrupción en la China.

reemplazado por el intercambio indirecto a través de parientes de confianza o por medio de mercados y ferias autorizados, hasta que eventualmente se convirtió en un "intercambio impersonal respaldado por un tercero", es decir, el mercado libre. Esa evolución fue facilitada por el establecimiento de derechos de propiedad, leyes contractuales, y el gobierno de la Ley misma, así como por la existencia de un Estado con suficiente poder pero también suficientemente imparcial para mediar en casos de intercambios complejos. Se ampliaron las normas cívicas para llegar a reconocer obligaciones más allá de la familia o del clan. Estos avances institucionales, organizacionales y culturales se reforzaron entre sí y dieron forma al camino del desarrollo.

Italia, que se encuentra en la

frontera histórica de Europa entre desarrollo y "patrimonialismo," ilustra este modelo. Italia del Norte heredó el dinamismo económico y la cultura cívica de las ciudades-Estado del Renacimiento que fundaron las finanzas públicas, las leyes contractuales y el gobierno republicano en Europa. Pero en la Italia meridional, con su pasado feudal y autoritario, la "confianza" está circunscrita al parentesco, y los "patronos" (de los cuales el más formidable es la Mafia), se encargan de hacer cumplir los contratos. En Italia durante la Guerra Fría, este sistema de patronato movió los excedentes desde el Norte dinámico, hacia el Sur, corrupto y clientelista.

El Hemisferio Occidental ha evolucionado a lo largo de un eje norte-sur similar, pero más marcado. Octavio Paz dijo que el Río Grande marca la división "entre dos versiones distintas de la civilización occidental." En el británico Norte han prevalecido la ética del trabajo, la empresa, el espíritu crítico, la democracia y el capitalismo, en tanto que en el ibérico Sur han reinado la jerarquía, el ritualismo, el centralismo, la ortodoxia y el "patrimonialismo."

En 1788 Edmund Burke atacó la administración colonial de Warren Hastings en Bengala con estas palabras: "El soborno, las manos sucias, el gobernador jefe de un gran imperio que recibe sobornos de gente pobre, miserable, indigente; éste es lo que

hace al gobierno en sí, bajo, despreciable y odioso a los ojos de la humanidad." Después de lograr la independencia, las élites indígenas perfeccionaron los métodos de Hastings para explotar a sus empobrecidos compatriotas, por lo general utilizando medios basados en las propias costumbres locales. La epidemia de la corrupción no es una simple revaluación de costumbres que alguna vez fueron legítimas; es también la modernización de prácticas ilegítimas y aborrecibles.

En el África post-colonial los regímenes neopatrimoniales se volvieron la norma y el Estado emergió como una extensión del patrimonio del gobernante; el clientelismo, los lazos étnicos y de parentesco, junto con el soborno, se convirtieron en los medios principales de gobierno. El sistema de prebendas a los parientes y compinches con fondos obtenidos por métodos corruptos ha exacerbado las divisiones regionales, tribales, religiosas y étnicas y ha contribuido a una continua hemorragia fiscal.

El Foro Internacional para Estudios de la Democracia estima que entre 1988 y 1994 en Nigeria, tan bien dotada de petróleo, unos 12.2 billones de dólares de recursos del gobierno fueron desviados hacia "cuentas extra-presupuestales", sin que existan registros contables que muestren cómo fueron usados tales fondos. Los nigerianos mismos tienen que hacer colas de kilómetros de largo para

comprar gas y el país importa ahora cerca del 70 % de su petróleo. ¿Por qué? Los oleoductos inconclusos financiados con préstamos de bancos multilaterales para el desarrollo, que se han embolsillado funcionarios de gobierno, explican una buena parte de la historia. Las utilidades del petróleo sirven menos para alimentar a los nigerianos que para enriquecer a sus corruptos gobernantes, quienes automáticamente transfieren sus ganancias a bancos en el extranjero. A pesar de las permanentes utilidades producidas por el petróleo entre 1985 y 1993 (las cuales representan cerca del 90% de las divisas del país y el 80% de sus ingresos federales) el producto interno bruto anual per cápita cayó de 950 a 300 dólares en ese mismo período.

En Latinoamérica los deberes de un funcionario público frente a su cargo, han sido inseparables de su obligación patrimonial para con la familia, el clan, la "rosca" o el partido político. Durante la depresión de los años 30, el Estado se convirtió en el más grande productor, consumidor, empleador, inversionista y agente financiero. A la vez que que producir crecimiento económico hasta los años 70, estos regímenes también desviaron recursos hacia sus clientes en el sector privado y en la burocracia, lo mismo que hacia caudillos y partidos políticos.

Aún hoy, la policía latinoamericana pide "mordidas" en vez de hacer el parte de una infracción

de tránsito; los vendedores obtienen licencias pagando "dinero rápido" para evitar demoras burocráticas; los jueces alientan "arreglos" extra judiciales que favorezcan al mejor postor; los presupuestos nacionales contienen turbios fondos secretos a disposición del Presidente; y los partidos políticos aceptan jugosas donaciones ilícitas.

El patrimonialismo también está embebido en la estructura fiscal de la mayoría de los países latinoamericanos. Tanto el inspector de obras, como el recolector de impuestos o el empleado que expide licencias, "cuadran" su ínfimo salario con "propinas". La mayor parte de tales ingresos sube a través de la cadena de mando. Y así el ciudadano que paga tales sobornos se siente autorizado para evadir impuestos, pues considera que ya "pagó en la oficina." De manera que los bajos salarios estimulan el chanchullo, y éste a su turno fomenta la evasión de impuestos, lo cual priva a la tesorería de recursos, mantiene los salarios bajos y desacredita el servicio público.

En los años 80, este libertinaje contribuyó a hundir a los Estados de la América Latina en una crisis de deudas, la cual sirvió de chispa para la democratización y la reforma del mercado. Allí, quizá más que en cualquier otro lugar del mundo en vía de desarrollo, la colisión entre reforma y patrimonialismo autóctono, ha producido no sólo más corrupción,

sino también su antídoto. Aunque algunos funcionarios han

sucumbido a la tentación, otros se han unido a la creciente oposición hacia las prácticas corruptas.

¿Una Nueva Era de Progreso?

EL ECONOMISTA GUNNAR MYRDAL ESCRIBIÓ EN *ASIAN DRAMA* que “al considerar las perspectivas de reforma en países donde la corrupción está tan embebida en los remanentes actitudinales e institucionales de la sociedad tradicional, y donde casi cualquier cosa que ocurra aumenta los incentivos y las oportunidades de lucro personal, el clamor público contra la corrupción debe ser visto como una fuerza constructiva.”

Recientemente han surgido movimientos anti-corrupción en países tan diversos como la República Dominicana, Pakistán, Suiza, Taiwan y Tanzania. Transparencia Internacional, una coalición contra la corrupción fundada hace tan sólo tres años en Berlín, ya tiene capítulos en más de 50 países.

El repudio al Estado clientelista corrupto fue integral con el amplio movimiento por la reforma del mercado y por la democracia que barrió toda Latinoamérica. Políticos tales como Fernando Collor de Melo en Brasil, Carlos Saúl Menem en Argentina, Salinas de Gortari en México y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, trataron de aprovechar políticamente esta tendencia. De estos

cuatro reformadores, sólo Menem ha prosperado, a pesar de los escándalos de corrupción. Collor fue enjuiciado por el Senado por tráfico de influencias. Pérez recibió una sentencia de 28 meses por malversación de fondos oficiales. Salinas optó por el exilio al terminar su período, pero su efígie todavía se vende en las calles mexicanas como un símbolo de la corrupción.

En Africa, tanto las élites educadas en Occidente como los miembros de tribu tradicionales censuran cada vez más los “regalos” a los funcionarios: los primeros, porque han adoptado los estándares occidentales; y los segundos, porque consideran esta práctica como una perversión de la moralidad tradicional. En 1968, líderes estudiantiles, gente de vanguardia y jóvenes funcionarios se tomaron los “ojos modernos” de Huntington e hicieron revoluciones y golpes que marcaron época en el Tercer Mundo. Hoy en día se aprecia un enfoque moderno en profesionales africanos educados en el Occidente, periodistas latinoamericanos, economistas de Europa Central y jueces asiáticos. El propio “movimiento progresista” de los Estados Unidos es una fuente de

inspiración para los activistas que buscan un gobierno limpio. Tal movimiento fue construido por consumidores urbanos y por la creciente clase de empleados de “cuello blanco”, grupos que también están creciendo rápidamente en Asia, Europa Central y America Latina. Alienados y marginados bajo el viejo orden patrimonial, ellos ahora tienen que desempeñar un papel vital en la construcción de un sistema responsable y transparente.

Como lo observa Richard Hofstadter en *Age of Reform*: “El desarrollo de una legislación normativa y humana requiere las habilidades de abogados, economistas, sociólogos y politólogos, tanto para escribir las leyes como para la dotación humana de los órganos administrativo y normativo.”

La aparición de vigilantes no gubernamentales ofrece otra promisoría actividad para potenciales agentes de cambio

desilusionados de la revolución. Pero si el nuevo progresismo se convierte en una especie más de vanguardismo, con fiscales y jueces que se dejan incitar por los medios de comunicación sensacionalistas, denunciar la corrupción se convertirá entonces en un sustituto espúreo de las virtudes cívicas.

En las democracias avanzadas la presión del interés privado y de las asociaciones voluntarias ha transformado gradualmente a los gobiernos que eran parte interesada en obtener una tajada en las transacciones, en garantes imparciales del comercio. Como lo explica James Madison en el No. 51 del *Federalist*, la restricción de las ambiciones privadas controla tanto la opresión gubernamental como la dominación de una sola rama del poder público. De ahí se sigue que el fortalecimiento de la sociedad civil es complementario y no opuesto a la modernización del gobierno.

Tres Palancas para una Estrategia Anticorrupción

LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO Y EL FORTALECIMIENTO de la sociedad civil son componentes fundamentales de una estrategia anticorrupción, pero la aplicación de presión internacional también puede ser crucial. Si se hacen cumplir estrictamente, las leyes que ordenan hacer públicas las finanzas y denunciar las ofertas de soborno, las que protegen a los

que denuncian tales hechos y las que penalizan el enriquecimiento ilícito, pueden reducir los incentivos a la corrupción. La proliferación de la compra de votos y las donaciones políticas ilícitas en las nuevas democracias, demuestran que a medida que las elecciones comienzan a determinar quién obtiene el poder político, la financiación de los partidos se

vuelve un campo importante para la corrupción. Pero recientes escándalos en Asia Oriental, Europa y los Estados Unidos muestran que es urgentemente necesario hacer públicas las finanzas en forma completa y oportuna, tanto en las democracias establecidas como en las que están en formación.

Se deben fijar fuertes sanciones para los altos funcionarios corruptos, acompañadas de recompensas para los competentes y honestos. La capacidad para hacer aumentos de sueldo basados en el desempeño generalmente depende del perfeccionamiento del sistema de recolección de tributos. Los esfuerzos de Argentina para combatir la tan extendida evasión de impuestos ha encontrado mucha resistencia, pero en cambio, la experiencia de Uganda ha demostrado que los ingresos aumentan cuando el cobro de impuestos está acompañado de fuertes medidas contra la corrupción oficial.

Cuando el pueblo paga salarios decentes a los funcionarios oficiales, en realidad está comprando un seguro contra el clientelismo y el soborno. Y el funcionario gana en seguridad y auto-respeto como servidor público, debilitando así el patrimonialismo.

La "desregulación", descentralización y simplificación de los procedimientos de la administración pública (fortificados con un sistema transparente de

licitaciones, la rotación en los cargos y sistemas modernos de información gerencial) son guardias contra la corrupción. Igualmente, reformas de mercado que disuelven los monopolios estatales y recortan el poder personal de los funcionarios, pueden reducir las oportunidades para la corrupción. La privatización somete recursos que antes eran estatales a la disciplina del mercado y a la supervisión de los inversionistas. La exposición del sector público a la competencia interna, doméstica e internacional, rompe los monopolios estatales. La liberación de las tasas de cambio, la reducción de los aranceles de importación y exportación, y la abolición de los controles de precios, arrebatan al alto funcionario el poder de determinar, por un "honorario", el precio de muchos bienes en el mercado. Tales medidas reducen el soborno, la escasez, el mercado negro y el costo de las transacciones, y permiten a los productores enfocar su atención en mejorar la calidad y reducir costos, en vez de estar implorando permisos y evadiendo restricciones. Pero cuando la corrupción es generalizada, las reformas administrativas y de mercado no bastan y más bien pueden resultar contraproducentes. Como lo hemos visto, aflojar los controles gubernamentales puede facilitar los ilícitos junto con la actividad económica legal. Además, se sabe de burócratas que compensan los ingresos perdidos

estableciendo nuevas "mordidas" en otras áreas y de altos funcionarios que han utilizado auditorías internas para chantajear a burócratas de nivel medio. Estos abusos muestran que la reforma debe ser reforzada mediante la rendición de cuentas ante entidades con visión independiente y con capacidad real para hacer cumplir las normas.

En Hong Kong y Singapur se crearon Oficinas Oficiales Anticorrupción especiales que han logrado un éxito excepcional. Pero en otras partes, a pesar de su extensa imitación, no han funcionado tan bien. Los amplios poderes de tales agencias supra-gubernamentales son incompatibles con un gobierno republicano. El secretario general de la Organización de Estados Americanos, Cesar Gaviria Trujillo, ex-presidente de Colombia, asegura que "la separación y el adecuado equilibrio entre las ramas del poder público" es esencial para controlar la corrupción. Donde hay una poderosa rama ejecutiva que goza de impunidad, se necesitan dos cosas: "obligación de rendir cuentas a nivel horizontal" ante un órgano legislativo, y un sistema independiente de justicia con capacidad para investigar y para hacer cumplir las leyes.

Aun ésto puede resultar inadecuado. El recientemente reformado sistema de justicia colombiano presentó el caso aparentemente incontrovertible de

que el Presidente Ernesto Samper, a sabiendas, financió su campaña electoral con dinero de la droga. (El Departamento de Estado norteamericano llegó a la misma conclusión.) La Cámara de Representantes de Colombia, untada de sobornos hasta la coronilla, lo absolvió. Una generosa repartición de dinero de la droga y de gajes gubernamentales, junto con algunas amenazas mal orquestadas de los Estados Unidos, le sirvieron a Samper, quien niega todos los cargos, hasta para ganar algo de apoyo popular.

Para enfrentar la resistencia donde la corrupción es generalizada, se requiere el apoyo "frontal" de la sociedad civil a propuestas tales como la responsabilidad horizontal ante auditores externos o Defensores del Pueblo, y la existencia de poderes legislativo y judicial independientes. Esta es la razón por la cual el reciente surgimiento de movimientos anticorrupción es tan significativo. Los grupos de monitoreo cívico pueden establecer líneas telefónicas directas, apoyar a los que denuncian ilícitos, desarrollar asociaciones de usuarios de los servicios del gobierno, y movilizar a los grupos de negocios, profesionales, de trabajadores y regionales, así como a los medios de comunicación.

Las reformas anticorrupción quedarán como letra muerta a menos que los funcionarios mismos estén decididos a ponerlas en práctica. Sin embargo, el clamor

público combinado con la presión diplomática y económica puede infundir en los funcionarios la necesaria voluntad política. Por

consiguiente, la presión internacional coordinada es la tercera palanca anticorrupción.

Cooperando contra la Corrupción

EN ALGUNOS PAÍSES EL PECULADO Y EL SOBORNO transnacional entregan más dinero sucio a la "lavandería" que el mismo tráfico de drogas. El lavado de dinero se ha globalizado gracias a la adaptación de la tecnología moderna para usos criminales, el surgimiento de Rusia como el principal escenario del crimen organizado, y la proliferación de centros financieros en el extranjero. Actualmente la lucha internacional contra el crimen frecuentemente se enreda por cuestiones de jurisdicción y soberanía. La coordinación de los órganos de inteligencia financiera de los respectivos países, tales como la Red de Coacción contra Crímenes Financieros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, es la misión de la FATF (Financial Action Task Force), creada por el Grupo de los Siete (G-7) en 1989. El éxito estará en expandir la FATF más allá de sus actuales miembros (26 países desarrollados) y en hacer cumplir estrictamente sus recomendaciones, tales como dar facultades a los fiscales para aplicar estatutos contra el lavado de dinero no solamente por narcotráfico, y para hacer obligatoria la apertura pública de transacciones

sospechosas efectuadas por instituciones financieras y no financieras.

Si un alemán soborna a otro alemán, lo meten a la cárcel; en cambio si soborna a un funcionario extranjero, obtiene una deducción en sus impuestos. Solamente los hombres de negocios norteamericanos pueden ser juzgados en su país por sobornar extranjeros. Las compañías norteamericanas se quejan de que la Ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero los pone en desventaja, especialmente cuando compiten con compañías basadas en países que permiten como deducción los sobornos pagados a funcionarios extranjeros (tal como ocurre en la mitad de los países miembros de la OECD - Organization for Economic Cooperation and Development). Fuentes de inteligencia de los Estados Unidos estiman que las firmas que ofrecen sobornos obtienen aproximadamente el 80% de los contratos en el extranjero, los cuales son con frecuencia proyectos de capital en gran escala. La transparencia de estos procesos de licitación determinará no solamente quién ha de construir la infraestructura del mañana, sino qué tan bien será construida.

La Epidemia de Corrupción no es simplemente la reevaluación de prácticas que alguna vez fueron legítimas; es también la modernización de prácticas ilegítimas y abominables.

Si el soborno transnacional le cuesta puestos de trabajo a los norteamericanos, su costo para los países en desarrollo es eficiencia y credibilidad ... que es lo que ellos más necesitan. La corrupción engendra edificios, puentes, agua y aire inseguros, así como un gobierno negligente y cínico manejado por funcionarios ineptos. Ella socava la confianza en el gobierno, produce desconfianza mutua entre ciudadanos e inversionistas, subvierte el mandato de la Ley y pervierte la ética del trabajo. El puesto público es considerado como el camino a la riqueza, y en comparación con él, la empresa productiva aparece riesgosa.

Hay estudios que muestran que las prácticas de compras y suministros corruptas pueden no solamente duplicar el precio que los países en desarrollo pagan por los bienes y servicios, sino que también pueden ahuyentar a los inversionistas extranjeros. Un estudio reciente de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas demuestra que las compañías norteamericanas invierten menos en países percibidos como corruptos. Si la globalización y la tendencia hacia la "segurización" significan que el factor confianza es crítico para los

negocios, entonces controlar la corrupción se vuelve una función de interés propio para los países en desarrollo.

En consecuencia, está surgiendo una notable afinidad de intereses entre las corporaciones norteamericanas y quienes proponen la democracia y el desarrollo. Esto es así porque la solución al problema del soborno transnacional no está en un inútil intento de revocar la Ley contra las Prácticas Corruptas en el Extranjero, sino por el contrario, en universalizarla y apoyar las reformas pertinentes en los países en desarrollo.

El año pasado se avivó el ritmo de la actividad anticorrupción en diferentes foros internacionales. La OECD instó a sus países miembros a suspender la práctica de aceptar como deducibles las sumas pagadas como soborno. Recientemente el Banco Mundial ha hecho más estrictos sus procedimientos de préstamos y suministros, y su presidente ha establecido un precedente al invitar públicamente a una campaña contra la corrupción. La WTO (Organización Mundial del Trabajo) comenzó a discutir la forma de hacer de la transparencia una norma en las prácticas de suministros gubernamentales. La Cámara de Comercio Internacional expidió muy estrictas normas nuevas que prohíben el soborno, el chanchullo y la extorsión. Un grupo de países del Hemisferio Occidental firmó un Convenio

Interamericano contra la Corrupción, el cual es el primer tratado anticorrupción en el mundo. Pero ¿cómo harán para encontrarse estos esfuerzos entre sí, en medio de la oscuridad?

Hasta la fecha, la política anticorrupción en los Estados Unidos ha consistido igualmente en una serie de iniciativas aisladas en diferentes áreas entre las cuales están el Senado, los Departamentos de Comercio, del Tesoro y de Justicia, la Oficina del Representante Comercial, el Comité de Coordinación para la Promoción del Comercio, el Consejo Económico Nacional, la Agencia para el Desarrollo Internacional, la Oficina de Ética Gubernamental, la Fuerza de Trabajo de la Casa Blanca sobre Barreras al Comercio, la CIA, el FBI, la Agencia contra las Drogas (DEA) y el Congreso. El último Secretario de Comercio, ha comenzado a consultar regularmente con firmas norteamericanas acerca del problema del soborno transnacional. En los próximos cuatro años el FBI aumentará casi al doble su presencia en ultramar, en medio de las críticas de que tal expansión interferirá con las operaciones de la CIA y de la DEA, y de las quejas de que el FBI rehusa a compartir su información con los diplomáticos norteamericanos.

Se espera que a comienzos de su segundo período, el presidente Clinton designe un panel de expertos para desarrollar un

enfoque coordinado contra el soborno transnacional y contra las complejas relaciones entre la corrupción oficial y el crimen internacional organizado. Este esfuerzo debe tener en cuenta la mayor vulnerabilidad de los Estados Unidos resultante de la explosión del comercio, los viajes y la tecnología. La oportunidad, lo mismo que el interés y el deber, sugieren la necesidad de una política norteamericana más directa y mejor coordinada. Los Estados Unidos deben tomar el liderazgo del movimiento internacional anticorrupción que está surgiendo, así como lo hizo hace dos décadas con los derechos humanos. Las embajadas de los Estados Unidos deben protestar contra pagos indebidos en sus países anfitriones, sin perder de vista las prioridades de una política competitiva. Vale la pena considerar el establecimiento de una cláusula antisoborno a manera de contraprestación, en la lista de prioridades para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Los funcionarios estadounidenses, empezando por el Presidente, deben hablar contra la corrupción ante la comunidad internacional e instar al cumplimiento de programas de acción con fechas concretas.

Los Estados Unidos deben presionar a los bancos multilaterales de desarrollo (MDBs) para que hagan cumplir sus propias normas sobre sistemas de contabilidad efectivos, adecuados

controles internos y auditorías oportunas. La "cultura de la aprobación" de los MDBs, preocupados por el volumen de préstamos, debe convertirse en una "cultura del desempeño." A su personal técnico y ejecutivo se le debe recordar su deber de informar los casos de corrupción, y a los prestatarios se les debe estimular, o requerir, la aprobación de leyes y la firma de tratados anticorrupción. En la década pasada la moderación macroeconómica se convirtió en una condición para conceder préstamos; ahora la condición debe ser transparencia y responsabilidad.

Algunos funcionarios del Banco Mundial esgrimen contra tal tipo de sugerencias el mismo argumento que alguna vez se adujo contra las campañas por los derechos humanos: "La forma como los países manejen los fondos que les prestamos es un asunto interno. Nosotros somos banqueros, no misioneros." Pero financiar desfalcos no fomenta el desarrollo, como lo ilustra trágicamente la experiencia africana. Además, para un creciente número de países miembros de los MDB, el verdadero *asunto interno* son los ciudadanos que han perdido la paciencia ante tanta corrupción y están hastiados de saber cuánta ayuda externa es desviada a manos particulares a través de peculados y sobornos.

En cuanto a flujos privados, los Estados Unidos deben continuar presionando a la OECD para que ponga en práctica sus recomen-

daciones anti-soborno y para que busque "instrumentos internacionales concretos que faciliten la criminalización," tal como lo solicitó el G-7 en Lyon, Francia, en junio de 1996. Además, la OECD debe prohibir explícitamente los registros "extra-contables", así como el uso de "socios" locales cuya principal función sea entregar sobornos. En la WTO los Estados Unidos deben estimular la aplicación universal del Convenio sobre Suministros al Gobierno, el cual requiere licitaciones públicas y transparentes, la eliminación de preferencias para los proponentes nacionales, y otros rigurosos pasos para hacer el proceso abierto y competitivo. Un convenio provisional sobre los principios de transparencia, apertura y debido proceso en el sistema de compras y suministros, puede servir como puente para un régimen más riguroso.

Los instrumentos internacionales tienen la ventaja de que crean compromisos en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, ellos deben cubrir los notoriamente indulgentes programas de ayuda japoneses. El Convenio Interamericano contra la Corrupción es un importante instrumento y su alcance podría extenderse mediante la adhesión de países que están fuera de la región. Otro instrumento similar sería un Convenio Internacional contra la Corrupción. La ratificación de tales tratados produciría su discusión pública, legitimando así a las

organizaciones anticorrupción y a quienes denuncian tales hechos, en la misma forma como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Acuerdo de Helsinki ayudaron a los activistas en ese campo. Desde luego, la negociación de tales instrumentos universales puede ofrecer un pretexto para que la OECD y otras entidades reduzcan su propio ritmo de actividad, pero esta es una razón más para que los Estados Unidos, el líder de facto de los esfuerzos cooperativos, desarrolle su estrategia prontamente.

La Cámara Internacional de Comercio advierte que la corrupción generalizada "podría socavar el más promisorio

desarrollo de la era post-Guerra Fría, el desarrollo de gobiernos democráticos y de economías de mercado en todo el mundo Un comercio más libre debe ir acompañado por una competencia limpia [o si no] las relaciones comerciales serán cada vez más tensas, para perjuicio común de gobiernos y empresas." Reducir el soborno, el contrabando y las "tajadas" es parte integral del libre comercio; la anticorrupción es esencial para la democracia. La trascendental batalla actual por el mercado libre, el desarrollo y la democracia, podría muy bien librarse dentro de una campaña masiva contra las prácticas corruptas. ☺