

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL TEMA DE LA ANTICORRUPCIÓN

POR: JUAN CARLOS PALOU*

1. POSICIONAMIENTO DEL TEMA ANTICORRUPCIÓN EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

En esta primera parte me referiré a las razones por las cuales en la comunidad internacional ha ido posicionándose con mucha claridad el tema de la lucha contra la corrupción. En la segunda parte, mencionaré las convenciones internacionales que abordan el tema, aprobadas por la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas y actualmente en proceso de firma y ratificación. En la segunda parte mencionaré lo que está haciendo las Naciones Unidas en Colombia para colaborar en la lucha contra la corrupción.

EL FIN DE LA “GUERRA FRÍA” Y EL RECHAZO A LA CORRUPCIÓN

Uno de los hechos más notorios y que marca el comienzo del posicionamiento del tema en la agenda internacional es la caída del *Muro de Berlín*. La transformación política del mundo y la desaparición de la bipolaridad dominante, crea las condiciones para que el tema de la corrupción sea tratado con mayor libertad y compromiso.

* Coordinador del Programa de Fortalecimiento de los gobiernos locales en la lucha contra la corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito – UNODC en Colombia.

Esta oficina maneja temas como el mandato de lucha contra la droga (por ello se conoce más en Colombia), pero también maneja el tema de la lucha contra la trata de personas, el tema de lucha contra el terrorismo y el tema de lucha contra la corrupción.

Bajo la vigencia de la *guerra fría*, los alineamientos que constreñían a los regímenes políticos, conducían a suspender aquellas rencillas, o mejor, aquellos debates que pudieran darse entre partidos políticos del “establecimiento” y que tuvieran por objeto denuncias o acusaciones de corrupción. El objetivo de garantizar la estabilidad política y la contención del comunismo, parecía exigir una cierta tolerancia ética frente al comportamiento corrupto, propio o del contrincante político. Cuando cae el *Muro de Berlín*, desaparece el fundamento de ese régimen de complicidades y entonces el tema de la corrupción empieza a manejarse con más libertad y transparencia. Recordemos los debates y escándalos que se dieron en los años 90 en Italia, España, Francia o Japón y que reflejaban la valoración de viejos comportamientos de los partidos políticos tradicionales a la luz de los nuevos requerimientos de la ética política. Estos hechos muestran el derrumbe del consenso tolerante frente a la corrupción, pero evidencian la aparición de un riesgo correlativo: que el tema de la corrupción se politice de manera “partidista”, es decir, que sea utilizado efectivamente como un instrumento al servicio de intereses políticos parciales. La lucha contra la corrupción es, en principio, la defensa de las reglas comunes, públicamente aceptadas y colectivamente acatadas. La politización partidista de esta lucha, puede conducir al desánimo y el escepticismo ciudadano.

1.1. Influencia de la promoción universal de la economía de libre mercado.

Hay otra motivación que explica la preocupación de la comunidad internacional por la corrupción y que se deriva del cambio arriba reseñado: la *promoción universal de la economía de libre mercado*. Efectivamente, el tema de la corrupción está muy ligado a un hecho dominante, llamado en algunos casos “globalización”, en otros casos, “impulso universal hacia la sociedad de libre mercado”. La lucha contra la corrupción a nivel de la comunidad internacional está muy determinada por la necesidad de crear condiciones para eliminar obstáculos al proceso de expansión de la economía de libre mercado. Es obvio que si las inversiones públicas de todos los Estados del mundo se abren, o deben abrirse, a la libre competencia, los foráneos de los distintos países aspiran a que los nacionales de los países contratantes o los extranjeros que participen en el mercado no tengan ventajas comparativas frente a ellos a la hora de las licitaciones o en el momento de acceder a los grandes proyectos de inversión pública, que muchas veces son financiados por los organismos multilaterales de crédito. La corrupción (el soborno, las licitaciones “amarradas”, el tráfico de influencias, etc...) es un factor que atenta contra las normas de la libre competencia y distorsiona el mercado. Lo mismo puede decirse de la Inversión Extranjera Directa, que insiste mucho en la transparencia de los

mercados para asumir el riesgo de invertir en una economía de los llamados países en desarrollo. La corrupción, en consecuencia, debe ser combatida.

En este seminario se ha mencionado el tema de la privatización y se la ha calificado como una de las formas de apropiación ilegítima del Estado junto con la “captura del Estado” y la “corrupción”. Entiendo por privatización el proceso mediante el cual el Estado se desprende, mediante operaciones de venta, de sus activos en determinados sectores de la economía, trasladándoselos a inversionistas privados. El proyecto de universalización de la economía de libre mercado que he mencionado, tiene como uno de sus objetivos el de lograr el abandono por parte del Estado de algunas actividades económicas que había venido llevando a cabo bajo el anterior modelo de desarrollo. Si bien siempre podrá haber discusión sobre la conveniencia económica, política, estratégica e, incluso, ética de cada privatización en particular, parece una posición demasiado radical mostrarla como una anomalía o perversión en “sí misma”.

Los procesos masivos de privatización en la historia reciente, tanto en nuestro continente, Latinoamérica, como en países como Rusia, durante el proceso de “des-sovietización”, estuvieron acompañados de corrupción de gran alcance y produjeron pérdidas sociales netas de importante magnitud. Creo, sin embargo, que es demasiado radical calificar la privatización de “apropiación ilegítima del Estado” porque en muchos casos, una perspectiva pragmática pero recta, puede aconsejar la privatización de activos públicos por tener amplios beneficios para la colectividad. Más realista y útil, creo, es señalar que los procesos de privatización son altamente vulnerables a la corrupción, por las altas sumas de dinero involucradas y la complejidad de las decisiones que deben ser adoptadas. Monitorearlos y vigilarlos requiere una importante fortaleza técnica y política, que puede no estar garantizada ni por el Estado ni por la Sociedad Civil.

1.2. Influencia de la defensa de la democracia.

Otra motivación también de la lucha contra la corrupción a nivel internacional es la defensa de la democracia. La caída del *Muro de Berlín* se leyó por muchos sectores políticos y sociales como el triunfo del mercado, pero también como el triunfo de la democracia liberal. Bajo esa óptica, la corrupción es leída como una modalidad de “trampeo” a las reglas del juego democrático; en su expresión más grave, la corrupción es un rediseño *subrepticio* de las decisiones públicamente adoptadas a través de los procedimientos democráticos. De manera que allí hay otra veta u otra motivación por la cual la lucha contra la corrupción se posicionó en la agenda política internacional.

1.3. Influencia de la preocupación del desarrollo.

El otro componente que debe tenerse en cuenta es la noción de desarrollo. Los organismos multilaterales de crédito o los países desarrollados, a través de la cooperación financiera internacional, proveen recursos a otros países para el desarrollo económico y social. La desviación de recursos o la apropiación indebida que de los mismos se puede hacer a través de la corrupción, son leídas como obstáculos para el desarrollo. En el pasado algunos economistas llegaron a reconocerle a la corrupción algunos efectos funcionales y positivos para el logro de objetivos económicos o sociales. Hoy se rechaza esa evaluación benigna pues se ha constatado que la corrupción aumenta las inequidades sociales, promueve inversiones ineficientes, superfluas y costosas para países que tienen grave escasez de capitales de largo plazo.

2. EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1. A nivel mundial.

Las Naciones Unidas empiezan a desarrollar actividades específicas en el tema de la lucha contra la corrupción, a partir de 1999; en dicho año, como una posición oficial, se expide un Plan Global Anticorrupción que pretende subsanar la ausencia de una convención internacional de lucha contra la corrupción”.

¿Cuáles eran las características o las estrategias de este plan global anticorrupción? En primer lugar, se trataba efectivamente de promover la reforma institucional apuntando a mejorar la eficiencia y a desarrollar una ingeniería institucional que mejorara la transparencia, además de querer garantizar que las entidades, particularmente las de la rama ejecutiva pudieran tener un desempeño íntegro. Se enfatizó en el problema de la integridad del poder judicial, es decir, que el eje predominante de la estrategia de las Naciones Unidas, desde la perspectiva universal, es la de mejorar sustancialmente la eficacia del poder judicial para luchar contra la corrupción, bajo el supuesto de que si no hay un buen sistema judicial, la lucha contra la corrupción, si bien puede lograr algunos objetivos parciales, globalmente está condenada a fracasar.

Otro ingrediente de la estrategia anticorrupción, que refleja la necesidad de aprendizaje de las Naciones Unidas, es la idea de patrocinar y financiar proyectos piloto. Estos proyectos pilotos, aplicados de acuerdo con las necesidades de distintos países, servirían de foco de aprendizaje para la comunidad internacional. Se trataba de la aplicación concreta de la metodología de buscar crear mejores prácticas o estrategias exitosas, para su posterior aplicación a diversos contextos.

Una metodología desaconsejada por algunos investigadores del Banco Mundial, pero que ha sido aplicada por Naciones Unidas. Ejemplo de esa metodología es la llamada caja de herramientas. Se trata de un documento, lamentablemente todavía no traducido al castellano, que reúne, además de estudios de casos tipo de situaciones de corrupción y la manera como fueron resueltos, incluye documentos que pueden ser utilizados por directivas de entidades, por los mismos gobiernos, ya sea por los ministerios, en fin, para producir políticas y medidas concretas de lucha contra la corrupción. Estas políticas y medidas van desde el fomento o el fortalecimiento de la participación ciudadana hasta mecanismos para mejorar la transparencia y la información a la ciudadanía, pasando por el fortalecimiento de los poderes judiciales. El Tool Kit es un instrumento que puede tener gran utilidad en distintos países y en procesos muy concretos.

Tal vez, el frente en donde las Naciones Unidas han avanzado más, es en el de la delincuencia organizada transnacional y sus relaciones con la corrupción. En este marco, las Naciones Unidas aprobó en 2003 la “Convención de Palermo” (Sicilia – Italia) lugar en donde se aprobó y se inició el proceso de firma de esta Convención. La estrategia propuesta por dicho instrumento jurídico internacional se fundamenta en la idea de que la delincuencia transnacional organizada, se fundamenta en un trípode de acciones integrado por la *corrupción, la violencia y la obstrucción de la justicia*; que es necesario atacar prioritariamente “el producto del delito”, las utilidades económicas, pues a partir de ellas empieza a desarrollarse el “blanqueo de dinero” o “lavado de activos”. Sin embargo, la corrupción es leída como uno de los instrumentos fundamentales a través de los cuales la delincuencia organizada consolida sus procesos delictivos y garantiza, desde luego, la protección y la impunidad para los múltiples delitos que deben cometer para lograr sus objetivos.

En este sentido, el efecto práctico e interesante de esta figura, es que realmente se “crea” o se tipifica el delito de delincuencia organizada, es decir, ya no es necesario demostrar la comisión del delito de narcotráfico, de homicidio, de secuestro, sino que, una vez incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales, se puede juzgar a una persona por membresía a una organización delincencial o por conspiración en actividades de tipo delictivo. Obviamente, la Convención de Palermo es de muy reciente expedición y tendrá que mostrar su verdadera eficacia en este intento de innovación jurídica.

Por otra parte, también se realiza en 2003 la Convención de Mérida (México). Es de anotar que lo allí resuelto está en proceso de ratificación en Colombia en el Congreso de la República.

De todas maneras, hay que dejar claro que ni estas convenciones, ni en realidad las Naciones Unidas, se adhieren a una definición única de corrupción. Las convenciones, en ese sentido, son totalmente abiertas y resuelven el problema de una manera pragmática, a partir de una aproximación eminentemente descriptiva. Es decir, se definen aquellos actos sobre los cuales hubo consenso en aceptar como actos de corrupción, pero dejó abierta la posibilidad de que los países identifiquen actos, que de acuerdo con su estructura política, tradición jurídica o tradición cultural, puedan ser considerados actos corruptos y en consecuencia los puedan elevar al carácter de delito y lo sancionen en concordancia con sus propias tradiciones.

Lo anterior no significa que las Naciones Unidas no exprese sus conceptos sobre el tema de la corrupción y sus implicaciones en sus textos oficiales. Una definición muy comprensiva es aquella que afirma que corrupción es sacrificar un interés público para lograr un interés privado; obviamente es una definición supremamente problemática pero tiene la ventaja de que abarca o incluye a personas ubicadas, no solamente en el sector público, estatal o burocrático, sino también en el sector privado.

2.2. En relación con Colombia.

Colombia en general, en materia de regulación, tiene una buena normatividad y muy buena legislación en cuanto a la lucha contra la corrupción. Tal vez entonces la Convención probablemente no le aporte grandes novedades al ordenamiento jurídico colombiano, aunque sí es de destacar que apunta a incorporar al sector privado como sujeto activo de la corrupción. Promueve que algunas conductas que hoy en Colombia y en muchos otros países sólo son consideradas corruptas cuando las practica un funcionario público, empiecen también a ser leídas en clave de corrupción cuando las practican individuos del sector privado.

El otro elemento importante que puede ofrecer la Convención es el de la colaboración y el desarrollo normativo para lograr la recuperación de activos en otros países, siempre y cuando, sean derivados de hechos o delitos calificables como de corrupción. En Colombia, no hay información ni investigación sobre si el dinero producto de actividades corruptas es trasladada al exterior. Al respecto, en caso de que se sospeche o se tenga claridad de que hay funcionarios colombianos corruptos que tienen recursos en el exterior o que probablemente salen con el flujo “blanqueado” de recursos hacia cuentas en el exterior, la Convención establece muchas posibilidades para lograr recuperar esos activos. Sabemos que varios países africanos y en otros países latinoamericanos los Estados intentan desesperadamente recuperar dineros de exdictadores, expresidentes, etc., pues

tienen información sobre el dinero que tienen en Suiza y en otros países. Aquí en Colombia, salvo el tema de los 13.5 millones de Soto Prieto o el asunto del señor Puyo, no tenemos mucha más claridad sobre este tipo de situación.

Por último, cabe informar que en Colombia, estamos trabajando un proyecto piloto; trabajamos con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción en tres municipios de Colombia: en Manizales, Pasto e Ibagué. Se trabaja con la lógica de actuar sobre hechos, por eso nuestra intervención parte de una encuesta de integridad, una encuesta, desde luego, de percepción para efectos de identificar cuáles son las instituciones municipales más afectadas por la corrupción y a partir de ahí desarrollar unos planes de acción concertados con el municipio y acompañados con la participación ciudadana.

Sobre cultura y corrupción

Por último, quiero referirme a la alusión que aquí se ha hecho en el sentido de atribuir la corrupción a nuestra cultura y a nuestros valores. La consecuencia de ello es que la corrupción se combate modificando esos valores culturales. La Presidencia, en los diagnósticos participativos que ha hecho ha concluido que los ciudadanos admiten esa explicación y que eso es un principio de avance.

Ahora, lo que me parece también preocupante, es que lo “cultural” tiende a vivirse como una “fatalidad”, en el sentido de que “la cultura es la cultura”. Pero sabemos que la cultura solo cambia lentamente, a través de procesos lentos. Aceptar la culturalidad puede ser un factor de acomodamiento y apatía. Las mujeres y hombres dicen: hay que empezar desde la familia, hay que empezar desde la casa, hay que empezar a educar a los niños, entonces finalmente están hablando de un horizonte de mediano y largo plazo. Este problema lo vamos a corregir cuando nuestros hijos, bien educados, lleguen a la edad adulta y empiecen a aplicar esos nuevos valores que les habremos inculcado.

Yo propondría atacar un rasgo cultural más limitado y concreto: el de pensar que contra la corrupción no se puede hacer nada; teniendo presentes las experiencias de otros lugares esa forma de pensar es limitada. Si se puede luchar contra la corrupción. En otros lugares se han hecho cosas que han sido factibles, exitosas, evaluables y perceptibles por el grueso de la ciudadanía, dentro de periodos razonable, no 30 años, sino 5 ó 6 años.

Ahora bien, por otra parte creo que las estrategias deben tener un tiempo para producir sus resultados. Pienso que sólo se deben modificar las estrategias - así entendería yo la propuesta del Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción de construir políticas de Estado; solo se deben modificar las estrategias si se

demuestra, tras evaluaciones rigurosas, que no están sirviendo para el objetivo. Dichas estrategias deben tener continuidad en el tiempo, porque para producir resultados deben ser mantenidas durante períodos razonables.