

Parte dos Informes de país

7 Lecciones aprendidas de las campañas anticorrupción

Cobus de Swardt¹

El año 2005 fue testigo de la divulgación de dramáticos escándalos de corrupción, entre ellos, la destitución del vicepresidente sudafricano tras ser acusado de corrupción, las investigaciones a los jefes de Estado o ex líderes políticos en Israel y Costa Rica y grandes juicios por corrupción en Francia, Nepal y Venezuela. Ningún país es inmune al soborno. Incluso los países que suelen estar clasificados entre los 10 mejores en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International experimentan problemas de responsabilización. La corrupción afecta a todos los sectores de la sociedad, desde la construcción, la educación y la policía, hasta el Parlamento, el Poder Judicial y la Iglesia. La corrupción continúa siendo un obstáculo para la inversión. Impide la administración efectiva de los ingresos generados por los recursos naturales y puede llevar a la malversación de fondos destinados a labores de socorro en caso de catástrofes naturales.

Sin embargo, no todas son malas noticias. Estos escándalos destacan el papel cada vez más importante de la sociedad civil y los medios de comunicación para fiscalizar los fondos públicos y exigir que los funcionarios respondan por sus actos. La corrupción ya no es un tabú en algunos países, y los medios han desempeñado un papel clave para sacar a la luz casos de corrupción. La sociedad civil está desarrollando nuevas formas de colaborar con los gobiernos reformistas.

La corrupción y los nuevos gobiernos

En muchos países se ha visto un cambio sorprendente, motivado por las preocupaciones respecto de la corrupción. En América Latina, por ejemplo, dos presidentes se vieron obligados a dejar el poder por hechos que se percibían relacionados con la corrupción: la independencia del Poder Judicial en Ecuador y el conflicto de intereses en el sector del petróleo y gas de Bolivia.

La presión internacional a menudo es el motor para el cambio. En América Latina, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) representa una valiosa oportunidad para que grupos independientes evalúen iniciativas relacionadas con la corrupción.

Las reformas a nivel nacional

La reforma del Poder Judicial constituye una de las medidas contra la corrupción más poderosas. En Brasil, las reformas recientes se han centrado en el aumento de la transparencia en la que ya era de por sí una institución muy independiente. Otros países, incluidos Ecuador y Venezuela, han visto una inversión de esta tendencia: la capacidad del Poder Judicial para combatir casos de corrupción se ha cuestionado seriamente en estos Estados.

Se ha demostrado un notable progreso en la adopción de reformas en otras áreas, entre otras la formulación, aprobación e implementación de leyes que constituyen el motor de los esfuerzos para combatir la corrupción. Los ejemplos del *Informe global de la corrupción 2006* incluyen:

- Aumentar la transparencia en los procesos de compras públicas.
- Reducir la corrupción en la política.
- Aumentar el acceso a la información.
- Asegurar la independencia y la transparencia del Poder Judicial.
- Mejorar la integridad del sector público a través de códigos de conducta y normas sobre conflictos de intereses.
- Proteger a los denunciantes.
- Mejorar la transparencia de los servicios financieros.

Adhesión a convenciones internacionales

Otra tendencia positiva es la creciente atención que dan los gobiernos a ratificar las convenciones contra la corrupción. Cada informe de país indica qué convenciones ha firmado y ratificado.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en México en diciembre de 2003, ya ha obtenido el mínimo de 30 ratificaciones necesarias y entró en vigor en diciembre de 2005. Todos los países de la OCDE han ratificado la Convención Antisoborno de 1997, que convierte a los sobornos en el extranjero en delito para las empresas en su país de origen, pero su cumplimiento ha sido débil en muchas naciones. Otro problema es el sorprendentemente bajo nivel de conocimiento sobre esta Convención en la comunidad empresarial.

Reducción de la pobreza mediante el combate de la corrupción

Existe cada vez más consenso de que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —reducir a la mitad el número de personas que vive en la extrema pobreza para el año 2015— depende de la lucha contra la corrupción. La pobreza y la corrupción están claramente relacionadas: la corrupción lleva a la pobreza cuando el dinero para cubrir necesidades básicas como la salud y la educación termina

en los bolsillos de funcionarios corruptos; cuando se perjudica al sector privado, lo que se traduce en menos inversiones, y cuando se daña el medio ambiente a través de proyectos corruptos de infraestructura. La pobreza también puede exacerbar la corrupción porque no hay fondos disponibles para el financiamiento adecuado de las instituciones que controlan la corrupción. La cumbre de los líderes del G-8 en julio de 2005 confirmó que las medidas anticorrupción de los países más pobres de África deben convertirse en prioridad para reducir la pobreza. Sin embargo, no es suficiente combatir la corrupción a nivel nacional. A menudo, las empresas extranjeras son fuentes de sobornos significativos en el mundo en desarrollo. Es igual de importante que los gobiernos ricos hagan públicas y apliquen sus leyes anticorrupción para asegurar que las empresas ya no vean a los sobornos como un modo aceptable de conseguir nuevos negocios. La naturaleza polifacética de la corrupción dificulta su combate y, por esta razón, es crucial que a nivel del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado se pongan en práctica, se controlen y se hagan cumplir diversas iniciativas anticorrupción.

Acerca de los informes de país

Al igual que en ediciones anteriores del *Informe global de la corrupción*, los informes de países reflejan la singular combinación del contexto histórico, el clima político, socioeconómico, legal y cultural que hacen que un país tenga desafíos particulares en sus esfuerzos por combatir la corrupción. En su mayoría escritos por los capítulos nacionales de TI, los informes pretenden brindar un panorama de las iniciativas clave en el combate contra la corrupción. La ausencia de un país en particular en esta sección no implica ni un alto ni un bajo nivel de corrupción en él.

Los informes no tratan los mismos temas; más bien, se presentan cuestiones de particular importancia para cada país. Sin embargo, la estructura es consistente en todos los informes. Cada uno comienza con una lista de las convenciones anticorrupción que el país ha firmado y ratificado; y sigue con una enumeración de los principales cambios legales e institucionales durante el período comprendido entre el mes de julio de 2004 y el mes de abril de 2005. Los informes luego ahondan en un análisis de los temas principales relacionados con la corrupción, que surgieron en el período en cuestión.

Nota

1. Cobus de Swardt es director de programas globales de la Secretaría de Transparency International.

8 Informes de país

Bolivia

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en febrero de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (suscrita en diciembre de 2000, aún no ratificada)

Cambios legales e institucionales

- Miembros del Departamento de Justicia y de la Delegación Presidencial Anticorrupción preparan una ley sobre conflicto de intereses. La ley pretende alinear la legislación boliviana con la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, y cuenta con el apoyo de un programa anticorrupción financiado por Estados Unidos.
- En el mismo proceso anterior, se busca una enmienda al Código Penal. El objetivo es incorporar en el Código Penal nuevos delitos relacionados con la corrupción para facilitar el procesamiento judicial por actos de corrupción.

Conflictos de intereses: relaciones entre los sectores público y privado

Gracias al debate sobre el futuro papel de las empresas transnacionales en el importante sector de los recursos natu-

rales de Bolivia, se han podido descubrir una serie de hechos en los que empresas extranjeras del área obtuvieron contratos muy favorables en detrimento del gobierno. Desde entonces, han surgido preguntas sobre la necesidad de

instaurar mecanismos para resolver los conflictos de intereses y proteger a los encargados de las decisiones públicas de la influencia indebida del sector privado o de otros grupos de interés.

Una práctica que se ha vuelto muy común es que funcionarios públicos asuman cargos en el sector privado, o viceversa, dentro de la misma área. Empleados de empresas estatales, el ministro de Energía o el fiscalizador del Estado podrían cruzar la puerta giratoria a empresas del sector privado, por ejemplo, y asumir la función de negociar con el gobierno cuestiones que estaban bajo su responsabilidad directa durante su gestión pública. Esto les daría una ventaja injusta de información y experiencia en el momento de negociar contratos favorables.

En abril de 2005, *El Diario* informó que la organización civil Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (Codelpanal) había sostenido que Jaime Barronechea, ex presidente de la empresa petrolera estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), era ahora gerente de Repsol-YPF Argentina, mientras los ex ejecutivos de YPFB Hugo Peredo y Arturo Castaños habían asumido cargos en Repsol-YPF y en la sucursal boliviana de la empresa estatal brasileña Petrobras, respectivamente.¹ En otro hecho reciente se vio envuelto Eduardo Baldivieso, ex superintendente de la industria, quien asumió el cargo de director general de GAS del Sur. Baldivieso logró negociar para esta empresa un contrato favorable de exportación de gas licuado de petróleo.²

En el sector hídrico se han presentado situaciones similares. Aguas del

Illimani y Aguas del Tunari, dos empresas con concesiones de agua potable y aguas servidas, se han beneficiado con la contratación de personal que pasó de un cargo en el sector público directamente relacionado con los contratos que posteriormente negociaron en representación de las empresas privadas. El gobierno, en los años 2005 y 2000 respectivamente, rescindió ambos contratos como respuesta a las protestas.

Estos y otros casos han puesto de relieve la necesidad de que una ley regule los conflictos de intereses. El uso de información privilegiada y los contactos de las personas que emigran del sector público al privado dentro de la misma área han afectado la credibilidad de ambos sectores y han generado protestas.

El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue obligado a dejar su cargo en octubre de 2003 como respuesta a las protestas que exigían la nacionalización de las reservas de gas natural de Bolivia, las segundas en tamaño de América Latina. Su sucesor, Carlos Mesa, renunció en junio de 2005. Si bien las protestas se centraban en el tema de la privatización, el hecho de que empresas privadas se vieran beneficiadas indebidamente por contratos, gracias a conexiones dentro del gobierno, probablemente contribuyó a los movimientos de protesta.

El enriquecimiento ilícito en el gobierno local subraya la necesidad de una nueva ley

En los últimos años han aumentado los casos de enriquecimiento ilícito en los gobiernos municipales, fenómeno

que pone de relieve la necesidad de que haya más facultades para investigar cómo los funcionarios públicos adquieren su fortuna.

Sigue habiendo casos de enriquecimiento ilícito de autoridades de organismos políticos nacionales y del gobierno central, pero los registros oficiales señalan un sorprendente número de actos de corrupción por parte de las autoridades municipales. En la actualidad, se están presentando en tribunales muchos casos contra alcaldes y concejales locales.

Por ejemplo, el alcalde de Achocalla, pequeña municipalidad cercana a las ciudades de La Paz y El Alto, enfrenta cargos por uso indebido de fondos públicos. Otros representantes de autoridades locales también están implicados en el uso indebido de fondos públicos en Tiquina, Viacha, Caranavi, Ayoayo, Yanacachi, Copacabana y Uyuni.³

El nepotismo, el tráfico de influencias y el abuso de autoridad existen a nivel del gobierno central y local, aun cuando hay leyes orientadas a frenar algunas de estas prácticas. Una pieza faltante del rompecabezas legislativo que dificulta la lucha contra algunas formas de corrupción es una ley que permita a las autoridades investigar los activos de los funcionarios públicos. Aunque se han presentado proyectos de ley ante el Congreso que establecen medios y formas para que las autoridades puedan fiscalizar los activos y las ganancias de los funcionarios públicos, han sido rechazados.

Existe, no obstante, una Unidad de Investigaciones Financieras dentro de la Superintendencia de Bancos con la

facultad de fiscalizar las transacciones de las personas que operan dentro del sistema bancario. Esta unidad podría identificar posibles casos de enriquecimiento ilícito para una futura investigación.

Las reformas impuestas en la autoridad vial nacional, orientadas a reducir la corrupción de su personal, consiguieron disminuir los casos de enriquecimiento ilícito y podrían servir de modelo útil para posibles reformas en otros órganos del gobierno. Entre las piezas clave de la reforma pueden citarse una contratación más competitiva, acciones decisivas contra los empleados acusados de corrupción, y la introducción de procesos de compra transparentes y abiertos.

En último término, la voluntad política de las autoridades es crucial para concretar un proceso exitoso de reformas, y la presión de la sociedad civil puede ayudar a mantener el tema en la agenda. En los últimos años, se han creado muchas organizaciones de la sociedad civil para fiscalizar a las autoridades públicas, en particular, a las locales. Sin embargo, este hecho no es positivo a priori; debe seguirse de cerca para asegurarse de que las propias organizaciones de la sociedad civil no participen en actos de corrupción ni sean seducidas por grupos de intereses privados.

Los procesos de contratación pública aún presentan oportunidades de corrupción

Los contratos públicos se rigen por una legislación muy detallada y existen mecanismos como los sistemas de infor-

mación en Internet que permiten publicar y licitar contratos en línea para reducir así el riesgo de corrupción. Sin embargo, a pesar de que parecen haber disminuido en los últimos años, siguen surgiendo casos de corrupción en las compras públicas.

En el año 2003, el gobierno planeaba promover una ley para regular de una vez por todas los problemas asociados a los procesos de compra. El proyecto de ley fue rechazado y se convirtió en un decreto presidencial que intentaba incorporar los principales aspectos de la ley, pero carecía de su peso y respaldo. El decreto incluía también un código de ética para los funcionarios públicos encargados de las compras.

Por lo tanto, sigue pendiente la necesidad de una reforma que optimice y simplifique el caos de leyes, normas y decretos resultante. Existen muchas la-

gunas jurídicas y áreas propicias para la corrupción ocultas en los vacíos que se generan donde las leyes no se entrelazan bien. Todavía no es práctica generalizada, por ejemplo, que las autoridades encargadas de los contratos presenten términos de referencia transparentes a los licitadores.

Si bien es cierto que aún se deben dar pasos importantes para aumentar la transparencia de los contratos licitados por el gobierno, también en el sector privado se deben adoptar medidas de esta índole. Hay muy pocos buenos ejemplos de mecanismos de integridad, como códigos de conducta para contener los intentos de ejercer influencia indebida sobre los encargados de tomar decisiones de gobierno, que podrían diseminarse por las empresas del sector privado.

Guillermo Pou Munt Serrano

(Centro de Desarrollo de Éticas Aplicadas y Promoción de Capital Social)

Artículos relacionados

Comisión Andina de Juristas, "Informe anual sobre la región Andina", enero de 2002.
Fundación Ética y Democracia, "Informe de evaluación ciudadana de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", 2004.

Notas

1. *El Diario* (Bolivia), 24 de abril de 2005.
2. *CA\$H* (Bolivia), 15 de abril de 2005.
3. Delegación Presidencial Anticorrupción, "Registro de seguimiento de casos de corrupción", 2005.

Brasil

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en julio de 2002)

Convención Antisoborno de la OCDE (ratificada en agosto de 2000)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en junio de 2005)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2004)

Cambios legales e institucionales

- La nueva legislación sobre sociedades público-privadas (SPP) se aprobó en diciembre de 2004. Las SPP constituyen un método relativamente nuevo de financiar y construir infraestructura en Brasil. Se introdujeron mecanismos en la nueva legislación con el fin de reducir a las empresas del sector privado las oportunidades de influir indebidamente en los términos de una licitación de SPP.
- Tras 13 años de discusiones y negociaciones, el Congreso aprobó una enmienda constitucional en diciembre de 2004 con miras a optimizar el Poder Judicial y acelerar los procesos. La enmienda introdujo el concepto de precedente vinculante, concebido como un medio de garantizar la uniformidad en la jurisprudencia y restringir las apelaciones reiteradas, e instituyó un Consejo Nacional de Justicia como mecanismo de control externo del Poder Judicial (véase más adelante).
- En julio de 2004 se creó un frente parlamentario contra la corrupción en la Cámara baja del Congreso para tratar los temas de la corrupción.

El Poder Judicial: ¿Quién vigila al guardián?

A diferencia de otros países latinoamericanos donde el principal problema para quienes combaten la corrupción es el fortalecimiento de la independencia judicial frente a la presión po-

lítica, la petición de una reforma judicial en Brasil surge, paradójicamente, de su excesiva independencia. Definido una vez por el presidente Lula da Silva como una caja negra¹, el Poder Judicial carece de transparencia y, a menudo, se lo acusa de estar aislado y dedicado a conservar los privilegios

corporativos sin responder ante la sociedad.

Comprendiblemente, hubo preocupación por fortalecer la independencia del Poder Judicial durante la redacción de la Constitución luego de dos décadas de gobierno militar, aunque se le dio una flexibilidad demasiado amplia. La Constitución dio al Poder Judicial amplia autonomía funcional y estructural. Al mismo tiempo, a fin de garantizar la protección de una serie de derechos sociales, permitió derechos de apelación casi interminables en distintos niveles del sistema legal, además de rechazar la naturaleza vinculante de las sentencias de tribunales superiores respecto de los inferiores.

Hasta el momento, esta arquitectura constitucional ha tenido resultados negativos en lo que respecta a la rendición de cuentas y el desempeño. El Poder Judicial es lento e inaccesible para los pobres. Un ejemplo de cómo se puede abusar de estas características fue la decisión de José Serra, nuevo alcalde de São Paulo, de suspender los pagos a proveedores a principios del 2005 aun reconociendo una deuda de 2.000 millones de reales (US\$851 millones). Serra sabía que una sentencia judicial probablemente demoraría 10 años o más dada la lentitud de la justicia.

Las ineficiencias del Poder Judicial se traducen en impunidad. Según un estudio de Congresso em Foco (Congreso en Foco), sitio de Internet especializado en noticias legislativas, 102 de 595 parlamentarios enfrentan actualmente acusaciones penales, administrativas o electorales en demandas prolongadas. La corrupción, simbolizada por el Es-

cándalo Anaconda en el año 2003 que involucró a un juez que vendía sentencias favorables a delincuentes, completa el panorama de un Poder Judicial disfuncional.²

Por estos factores se comenzaron a exigir cambios en la estructura y los procedimientos judiciales a fin de ampliar el acceso a los servicios legales, hacer la justicia más expedita, simplificar los sistemas de apelaciones, permitir soluciones más rápidas a los conflictos, y poner fin a las prácticas de algunos jueces que privilegiaban sus intereses personales. Fue difícil llevar adelante la reforma judicial dada la resistencia de los mismos jueces. Finalmente, luego de 13 años de debate, el Congreso aprobó una enmienda a la Constitución en diciembre de 2004.

Una medida clave es la disposición del precedente vinculante, concebido como un medio de garantizar la uniformidad de la jurisprudencia y restringir las apelaciones recurrentes en casos similares. Otro avance importante, el Consejo Nacional de Justicia, fue bienvenido en algunos sectores, incluido el gobierno, como una iniciativa promisoriosa para introducir un mecanismo de control externo sobre el Poder Judicial.

Dado que el Consejo es parte del Poder Judicial y está integrado principalmente por jueces (nueve de sus quince miembros son jueces; dos son abogados, dos fiscales públicos y dos ciudadanos designados por el Congreso), se cuestiona su independencia. Más aún, se lo ha dotado de facultades limitadas, ya que sus decisiones pueden ser apeladas y anuladas por el Poder Judicial.

Muchos ven en el Consejo una medida cosmética, no una forma de lograr que la institución sea más responsable y eficiente.

Tal como fue aprobada, la reforma no aborda el problema más grave que afecta al Poder Judicial en Brasil: la falta de información completa y comparativa sobre su funcionamiento. A pesar de que cada fallo judicial es público (y se puede consultar en Internet), el Poder Judicial no recoge ni publica estadísticas sobre sus actividades, lo que hace imposible que los observadores externos lo controlen eficazmente. La caja negra del Poder Judicial brasileño aún no se ha abierto.

La plataforma antisoborno de Lula sacudida por escándalos de corrupción

Una serie de escándalos de corrupción en el año 2004 y en la primera mitad de 2005 ha sacudido al oficialista Partido de los Trabajadores (PT) y ha sembrado dudas sobre su capacidad de cumplir la promesa electoral de combatir la corrupción. En su victoriosa campaña, el PT había abogado por la probidad ética y fiscal.

Los escándalos se remontan a febrero de 2004 cuando se conoció la noticia de que Waldimiro Diniz, mano derecha del jefe de gabinete, José Dirceu, había aceptado sobornos de operadores de salones de bingo (véase el *Informe global de la corrupción 2005* para un análisis de la corrupción en la industria del juego del Brasil). El gobierno bloqueó las tentativas de realizar una investigación parlamentaria del caso. En ese enton-

ces, Diniz era el director de la lotería en la zona de Río de Janeiro y supuestamente habría ofrecido privilegios contractuales a los sistemas de juego en línea y telefónicos a cambio de donaciones a las campañas de los candidatos del PT durante la elección de 2002. El informe de una investigación del Congreso sobre el fraude fue aprobado por la Asamblea del Estado de Río de Janeiro en octubre de 2004.

En junio de 2004, se lanzó la Operación Vampiro para investigar posibles ilegalidades en el Ministerio de Salud y otros cuatro ministerios, que conectaban a funcionarios a la venta ilegal de suministros de sangre valuados en más de US\$660 millones, entre los años 1990 y 2002.³ Auditores del gobierno iniciaron una investigación sobre los altos precios pagados por la sangre; se sospechaba que funcionarios públicos compraban la sangre a un precio y se la facturaban al gobierno a una tarifa mayor.

Posteriormente, en agosto de 2004, el semanario, *IstoÉ*, publicó que el presidente del Banco Central y uno de sus directores ocultaron a las autoridades fiscales activos en el exterior. El artículo provocó la caída del director de Políticas Monetarias del Banco Central, Luiz Augusto de Oliveira Candiota, y afectó la reputación del presidente del Banco, Henrique Meirelles. Tan pronto se conocieron las acusaciones, se emitió un decreto presidencial que otorgaba a Meirelles (y a todos los futuros presidentes del Banco Central) la condición de ministro de gabinete para protegerlo mejor contra las acusaciones de falta de probidad. Actualmente, la Corte Supre-

ma investiga las imputaciones de evasión de impuestos y violación de las disposiciones sobre divisas en su contra.

En mayo de 2005, el semanario *Veja* descubrió un escándalo de sobornos en el Servicio Postal de Brasil.⁴ Los periodistas mostraron un video filmado en secreto en el que se ve al anterior jefe del Departamento de Contratos y Suministros, Maurício Marinho, recibiendo un 'adelanto' de US\$1.250 de empresas privadas que pretendían obtener contratos. La oposición pidió una investigación parlamentaria, que el gobierno aceptó luego de una resistencia inicial. Roberto Jefferson, miembro del Congreso y presidente del Partido Laborista de Brasil (PLB), aliado del partido gobernante, estuvo supuestamente implicado en el escándalo.

Jefferson también se vio involucrado en el siguiente escándalo que salió a la luz. En mayo de 2005, los medios informaron que Lídio Duarte, ex presidente del estatal Instituto Brasileño de Reaseguros (IRB), afirmaba que Jefferson había intentado presionarlo para que contratara a algunos de sus asociados.⁵ El escándalo se profundizó luego de que Duarte acusara a Jefferson de pedir también un pago mensual de 400.000 reales (US\$170.000) al PT como 'agradecimiento' por darle el puesto en el IRB.

En respuesta, Jefferson acusó al oficialista PT de utilizar fondos no decla-

rados para pagar gastos de campaña y sobornos a los legisladores. Sin mayoría en el Congreso, el PT fue acusado de pagar una mensualidad de 30.000 reales (US\$12.500) a los congresistas de dos partidos aliados a cambio de sus votos. Los dos partidos implicados son el Partido Progresista (PP), liderado por Severino Cavalcanti, ultraconservador de muy bajo perfil que preside la Cámara de Diputados; y el Partido Liberal (PL), cuyo presidente, Waldemar Costa Neto, fue el primer legislador en retirarse cuando se amplió el escándalo de corrupción.

Dirceu renunció como jefe de gabinete de la Presidencia en junio de 2005 y volvió a su escaño en la Cámara de Diputados, donde está sometido a una investigación del Comité de Ética.

Mientras se intensifica la crisis política y se revelan las irregularidades de financiamiento de la campaña electoral, ganan fuerza las voces que reclaman reformas políticas y reformas al financiamiento de las campañas. Existe consenso en que, si algo positivo puede resultar de la peor crisis política de Brasil en una década, es la aprobación de reformas políticas amplias que aborden los problemas asociados al financiamiento privado, la divulgación insuficiente de las cuentas de campaña y la falta de sanciones adecuadas cuando se han descubierto violaciones a las normas de financiamiento político.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Artículos relacionados

Rogério Bastos Arantes, *Ministério público e política no Brasil* (Ministerio público y política en Brasil) (São Paulo: Sumaré, 2002).

David V. Fleischer, *Corruption in Brazil: Defining, Measuring, and Reducing* (Washington DC: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2002).

Transparência Brasil, "Compra de votos en las elecciones de 2004", www.transparencia.org.br/.

Transparência Brasil: www.transparencia.org.br/.

Notas

1. www.brazzil.com/2004/html/articles/jul04/p135jul04.htm/.

2. www.congressoemfoco.com.br, and www.economist.com.

3. UPI (EE.UU.), 6 de octubre de 2004.

4. *Veja* (Brasil), 14 de mayo de 2005.

5. *Estado de São Paulo* (Brasil), 20 de mayo de 2005.

Costa Rica

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en julio de 2003)

Cambios legales e institucionales

- En octubre de 2004, se aprobó una ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en los servicios públicos. La ley define y establece sanciones por delitos como el tráfico de influencias, los sobornos internacionales y la apropiación de regalos al Estado no tipificados con anterioridad y, por lo tanto, rara vez procesados. La nueva ley también contiene requerimientos detallados para que los funcionarios públicos declaren sus activos.
- La Oficina del Fiscal Especial para la Ética y los Servicios Públicos, establecida por ley en el 2002, entró en operaciones cuando se ocupó el cargo en el 2004. Se aumentó su presupuesto después de una serie de escándalos muy visibles en ese mismo año (véase más adelante) y se expandieron sus facultades para incluir la implementación de la supervisión de la Convención contra la Corrupción de la

OEA y la colaboración con el fiscal público en las investigaciones en curso sobre acusaciones de corrupción contra cuatro ex jefes de Estado.

La confianza en las instituciones públicas decae cuando se descubre el velo a la corrupción

Costa Rica, hasta ahora una de las democracias más estables de América Latina, había logrado exhibir bajos niveles de corrupción hasta que una reciente ola de escándalos llamó la atención del público a décadas de un poco claro financiamiento de políticos y partidos. Ahora enfrenta el desafío de reconstruir la confianza pública en sus instituciones políticas.

El primer escándalo estalló en octubre de 2004 cuando el ex presidente Miguel Ángel Rodríguez fue obligado a renunciar como Secretario General de la Organización de Estados Americanos a menos de tres semanas de haber asumido el cargo. El hecho se produjo luego de acusaciones que lo implicaban en un asunto de sobornos que incluía a la empresa francesa de telecomunicaciones, Alcatel. A mediados de 2004 se conocieron detalles de cómo Alcatel había obtenido un contrato para mejorar el sistema de telefonía celular del país supuestamente luego de que sus ejecutivos lograran sobornar a José Antonio Lobo, protegido de Rodríguez y ex director de la empresa eléctrica estatal, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con un “premio” de US\$2,4 millones. Lobo señaló que Rodríguez le había aconsejado aceptar la suma, para luego exigirle un 60%.

Profundizando más en los tratos con Alcatel, surgieron acusaciones de que ha-

bía intentado también influir con anterioridad en otros políticos costarricenses. En octubre de 2004, el ex presidente José María Figueres, fue obligado a renunciar a un alto cargo en el Foro Económico Mundial en Ginebra tras enfrentar acusaciones de haber recibido un soborno de Alcatel de US\$900.000 durante sus años en el servicio público. Se le ha pedido también al presidente en ejercicio Abel Pacheco que explique una donación no declarada de US\$100.000 a su campaña presidencial, también proveniente de Alcatel. En total, las autoridades creen que la empresa telefónica francesa, que posee casi el monopolio de los servicios de telecomunicaciones del país, ha pagado más de US\$4,4 millones a políticos y funcionarios costarricenses.

El dinero de gobiernos extranjeros también enriqueció las arcas de los partidos políticos. La compañía de inversiones de Rodríguez en Panamá, Inversiones Denisse, supuestamente recibió dos pagos de US\$500.000 de la empresa Friendship Company, que mantiene estrechos lazos con el gobierno de Taiwán. Se cree que, cuando era presidente, recibió unos US\$200.000 del país asiático en dos ocasiones y su partido, Unidad Social Cristiana, ha sido interrogado por donaciones de unos US\$500.000 de empresas con conexiones con Taiwán.

Otro hecho afectó a otro ex presidente, Rafael Ángel Calderón, acusado de recibir casi US\$450.000, de un préstamo de US\$40 millones del gobierno finlandés para subvencionar el sistema

de seguridad social estatal (véase “Graves actos de corrupción en Costa Rica”, capítulo 2, página 32).

Estos escándalos, sumados a pruebas obtenidas a través del seguimiento de gastos electorales, sugieren que las sumas no oficiales que llegan a las arcas de campaña eclipsan las cifras legalmente declaradas y controladas por las autoridades electorales.

La legislación vigente exige que los partidos declaren las donaciones recibidas y los gastos de campaña, establece límites en ambos y prohíbe que los partidos acepten dinero de fuentes extranjeras. La mayoría de estas normas se transgredieron en las elecciones de abril de 2002, según TI Costa Rica, pero las autoridades no sancionaron los abusos. A los grupos de la sociedad civil les fue difícil obtener la información sobre el financiamiento de los partidos, que debiera ser pública.

La legislatura respondió conformando una comisión especial para investigar irregularidades en el financiamiento de la campaña y preparar un proyecto de reforma para reforzar el marco legal. Es un comienzo, pero hace falta más si se quiere que la opinión pública recupere la confianza en las instituciones políticas del país, en especial dada la gravedad de las acusaciones contra ex presidentes.

Como consecuencia, se esperaba que aumentaran los niveles de abstención en las elecciones. Una encuesta realizada en el primer trimestre de 2005 señalaba que, a un año de las elecciones, una de cada dos personas no apoyaba a ninguno de los potenciales candidatos en contraste con una de cada tres

en 2001 y una de cada cinco en 1997.¹ Según una segunda encuesta de enero de 2005, la corrupción era la mayor preocupación pública (un 37% de los encuestados la ubicó en el primer lugar), mientras que la delincuencia y la violencia eran la preocupación de sólo el 5%. En julio de 2004 ocurría lo contrario, el 26% señalaba la violencia y la delincuencia como sus principales preocupaciones y sólo el 5% expresaba preocupación acerca de la corrupción.²

Dos hechos positivos han aumentado la participación del público: una manifestación masiva contra la corrupción que tuvo lugar en octubre de 2004 y el aumento de la credibilidad del Poder Judicial. El Fiscal Público ha mostrado un alto grado de independencia de la presión política en sus investigaciones y las encuestas de la Universidad de Costa Rica muestran una mayor confianza en el Poder Judicial.³

Acceso a la información: la herramienta de los ciudadanos contra la corrupción

Se ha confirmado que el acceso a la información pública es una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción, gracias a una serie de fallos del Tribunal Constitucional que rechazaron los intentos de limitarlo. Antes de los fallos, el acceso se restringía a lo que permitían los funcionarios.

Uno de los avances principales fue el levantamiento del secreto bancario. Entró en vigencia a través de un mandato judicial impuesto contra bancos públicos y privados que apelaban a normas de secreto bancario para restringir el acceso a la información. El Tribunal

Constitucional dictaminó que, cuando se trataba de fondos de partidos políticos o candidatos, no se aplicaba el secreto bancario. El fallo hacía referencia a la reforma constitucional de 2000 que establecía que las instituciones públicas debían asumir responsabilidad y someterse a la fiscalización pública.

El periódico *La Nación* solicitó al directorio de la Caja Costarricense de Seguro Social información acerca de las pensiones no contributivas. Los periodistas deseaban una copia electrónica de la base de datos, con el nombre de los beneficiarios y los detalles sobre su derecho a la pensión. La solicitud fue negada en septiembre de 2002 con el fundamento de que se trataba de información sobre terceros y se debía respetar la confidencialidad.

Los periodistas presentaron un recurso de hábeas data en el que exigían

la entrega de la información que, reclamaban, era pública. El tribunal lo aceptó en marzo de 2003 y dejó así en claro que la transparencia es un requerimiento constitucional para la administración pública al que sólo se aplican excepciones limitadas. Finalmente, la información les fue entregada a los periodistas.

No sólo se debe disponer de la información cuando se requiere, dictaminó el tribunal, sino que el gobierno debe difundir activamente la información que es de interés público.

Si bien la actitud del tribunal es importante al abrir los registros públicos, todavía hay obstáculos y es necesaria una ley que defina el derecho de acceso a la información. Existen muchos proyectos de ley sobre este tema, pero no se han adoptado todavía.

Roxana Salazar (Transparencia Costa Rica)

Artículos relacionados

Casals y Asociados, *El financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México: Lecciones para América Latina*, 2004, www.respondanet.com/spanish/boletines/pdf/issue41.pdf/.

Carlos Eduardo Serrano Rodríguez, *La corrupción como fenómeno social en Costa Rica* (San José: Escuela de Administración Pública, 2004).

Roxana Salazar (ed.), *Corrupción: una visión desde la sociedad civil* (San José: Editorial Fundación Ambiente, 2004).

Roxana Salazar, *Mapas de riesgo de corrupción en el sector forestal* (San José: Editorial Fundación Ambiente, 2004).

Jorge Vargas y Luis Rosero-Bixby, *La cultura política de la democracia en Costa Rica* (Nashville: Vanderbilt University, 2004), www.dec.org/pdf_docs/PNADB407.pdf/.

Transparencia Costa Rica (TI Costa Rica): www.transparenciacr.org/.

Notas

1. *El Financiero* (Costa Rica), 28 de marzo de 2005.
2. *Ojo* (Costa Rica), 12 y 30 de enero de 2005.
3. Universidad de Costa Rica, "Sondeo sobre corrupción de las élites políticas costarricenses: la ciudadanía valora positivamente las acciones contra la corrupción", Instituto de Investigaciones Sociales, Proyecto Investigación en Opinión Pública, noviembre de 2004.

Ecuador

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Una normativa de carácter secundario para la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue redactada por un grupo de trabajo integrado por el procurador general, el contralor general, el fiscal general, el ministro de Defensa, el secretario general de Seguridad Nacional, el Archivo Nacional, la Comisión de la Mujer, las Oficinas de Impuestos y de Telecomunicaciones y representantes de la sociedad civil. La ley, en vigencia desde mayo de 2004, dispone que todas las entidades públicas, los contratistas del gobierno, los sindicatos y los establecimientos estatales de educación secundaria y superior deben hacer pública su información. El principio rector de la ley es que toda la información del sector público es propiedad del público en general, con algunas excepciones establecidas en la ley. El proyecto fue redactado por la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos.

La crisis democrática en Ecuador

Una crisis constitucional que culminó con la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez obligó al país a replantear sus instituciones y, en particular, a reflexionar sobre cómo la politización del Poder Judicial había dejado al país vulnerable a la corrupción. La crisis comenzó un año después de que Gutiérrez asumiera su cargo en enero de 2003. Ex líder golpista, basó su candidatura en una plataforma anticorrupción y en promesas de

reformas sociales. Su victoria fue más que sorprendente, pues su campaña, apoyada por grupos indígenas, logró desplazar a los partidos de poder tradicionales del país.

Sin embargo, con poquísima experiencia política y en un país con una historia reciente colmada de presidentes que no pudieron terminar su mandato, Gutiérrez pronto comenzó a negociar con sus ex adversarios electorales con el fin de conseguir apoyo para sus políticas.

En diciembre de 2004, el gobierno obtuvo los 52 votos legislativos necesarios para destituir a los 31 jueces de la Corte Suprema mediante una resolución de inconstitucionalidad y formar un nuevo tribunal. El Congreso también resolvió que el Consejo Nacional de la Judicatura, responsable de la administración del sistema de justicia, fuera reestructurado en 15 días y se preparara una lista de tres candidatos para el cargo de fiscal general. Además, el Congreso restituyó sus facultades para enjuiciar y censurar a los integrantes de la Corte Suprema y del Consejo Nacional de la Judicatura. Estas facultades habían sido revocadas luego de una consulta popular en 1997.

La respuesta de Gutiérrez a estas decisiones fue confirmar en sus cargos a los miembros de la Corte en ejercicio durante tres meses, período en el que el gobierno trataría de imponer una reforma política que respaldara los cambios, haciendo manifiestos los intentos del Poder Ejecutivo de influir sobre el Poder Judicial. El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral también se reestructuraron para favorecer al gobierno durante este período. Las decisiones del Congreso violaban la Constitución de varias maneras. El artículo 202 garantiza la permanencia en el cargo a los jueces de la Corte Suprema y no fue respetado; las vacantes de la Corte Suprema no se pueden ocupar a través de negociaciones entre partidos políticos; y la independencia del Poder Judicial no debe ser violada por los partidos políticos en la persecución de sus propios intereses.

Los intentos de acomodar al Poder Judicial en las huestes partidarias des-

encadenaron una crisis democrática. La gente tomó las calles a modo de protesta. Los grupos de la sociedad civil, entre ellos la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (la versión nacional de Transparency International) y Participación Ciudadana, pidieron a los conductores de vehículos que hicieran sonar sus bocinas cuando pasaran frente al tribunal. Esto generó interés y conciencia sobre temas que, por lo general, no interesan al público, como el estado de derecho y la separación de los poderes.

A medida que crecían las protestas, los índices de popularidad del gobierno iban cayendo. Un observador de las Naciones Unidas, experto en independencia de los jueces y abogados, visitó Ecuador y describió la destitución y el reemplazo de los magistrados de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Electoral como inconstitucionales. El observador llamó a respetar la norma de las Naciones Unidas sobre la necesidad de que el Poder Judicial fuera independiente de la influencia política, y hubiera transparencia en la selección de los magistrados.

En abril de 2005, la situación política se había vuelto insostenible en Quito donde se realizaban la mayoría de las protestas. El descontento popular se convirtió en indignación cuando la Corte anuló los procesos judiciales por malversación que se interpusieron contra el ex presidente Abdalá Bucaram y rechazó los cargos de corrupción contra el ex presidente Gustavo Noboa y su vicepresidente, Alberto Dahik. En ese momento, el foco de la protesta pasó de promover el respeto al estado de dere-

cho a exigir la renuncia de Gutiérrez. En abril, los manifestantes no sólo pedían la renuncia del presidente, sino de toda la clase política.

Los manifestantes se organizaron pacíficamente en Quito y levantaron plataformas para que las personas expresaran su descontento y sugirieran modos de superar el conflicto. Aunque no organizadas en líneas partidistas, estas reuniones informales fueron suficientes para convencer a Gutiérrez de renunciar. También exigieron que el Congreso hiciera un balance del modo en el que se había transgredido el límite con el Poder Judicial provocando la crisis en primer lugar y, por su parte, que el Poder Judicial buscara un modo constitucional de revisar la independencia de sus miembros en respuesta a la preocupación de la sociedad.

Las protestas callejeras desaparecieron poco después de la renuncia del presidente y, desde entonces, los partidos políticos recuperaron su posición en el centro de la vida política, aunque todavía está por verse cómo responderán a las demandas públicas de mayor probidad y transparencia en sus funciones. Se espera que el gobierno encabezado por el ex vicepresidente de Gutiérrez, Alfredo Palacio, introduzca profundas reformas políticas, incluidos cambios en las estructuras de gobierno particularmente vulnerables a la corrupción. Hay grandes expectativas de que la sociedad civil, tan activa en la promoción del cambio en el gobierno, sea invitada a cumplir un papel importante en la proposición y el debate de las urgentes reformas en los campos de la corrupción y la transparencia.

Andrés Tobar (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, TI Ecuador)

Artículos relacionados

Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (TI Ecuador): www.cld.org.ec/.

España

Convenciones:

Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa (suscrito en mayo de 2005; aún no ratificado)

Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa (suscrito en mayo de 2005; aún no ratificado)

Convención Antisoborno de la OCDE (ratificada en enero de 2000)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aún no suscrita)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en marzo de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Se ha adoptado una serie de iniciativas relacionadas con la corrupción en el marco del Plan de Reactivación Económica presentado por el ministro de Economía y Hacienda en marzo de 2005. El Consejo de Ministros ha aprobado el plan, que incluye medidas tendientes a hacer más estrictas las leyes que regulan el sector público, mejorar el acceso público a la información, regular los contratos de proyectos entre el sector público y el privado, y adoptar un código de conducta para la contratación pública.
- El Ministerio de Administraciones Públicas aprobó un programa de acciones para un buen gobierno en febrero de 2005 que, si pasa la legislatura, regulará los conflictos de intereses de los parlamentarios electos y los funcionarios estatales de alto cargo (véase más adelante).
- En febrero de 2005, un grupo de expertos que asesoraban del gobierno sobre la reforma de las leyes de los medios de comunicación exigió que la televisión pública fuera completamente independiente del gobierno, que su financiamiento proviniera de múltiples fuentes y que tuviera un contenido de servicio público de calidad. Uno de los objetivos del grupo es limitar el abuso de los medios estatales por parte de los candidatos políticos del partido oficial en sus campañas de reelección.

Zapatero trata de poner en orden la gobernabilidad

El primer gobierno socialista de España desde que Felipe González perdiera el poder en medio de una serie de escándalos de corrupción en 1996 se inició en abril de 2004. El presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, prometió gobernar de manera intachable y distanciar al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de sus deslices del pasado. Zapatero no cuenta con la mayoría absoluta del Parlamento y necesita el apoyo de otros partidos para aprobar las leyes presentadas por su gobierno.

El núcleo del programa de gobernabilidad de Zapatero lo constituye un comité de expertos que ha propuesto medidas que ayudarían, en caso de aplicarse, a obviar los riesgos de la corrupción. Entre las medidas más importantes, se cuentan las siguientes: el esclarecimiento de las normas sobre conflictos de intereses y la fiscalización de incompatibilidades, realizada por un organismo independiente, la declaración de bienes e ingresos de políticos y funcionarios importantes; la reforma de las leyes de financiamiento de los partidos políticos, incluida una prohibición de donaciones de empresas privadas para las campañas y topes en

los gastos; la creación de un organismo nacional para evaluar las políticas públicas; una ley sobre el acceso a la información, y una mayor independencia de RTVE, la emisora de propiedad estatal, cuyos programas se controlarán para impedir un sesgo político.

Dos proyectos de ley aprobados a principios de 2005 lograron, en cierto modo, algunos avances en cuanto a cumplir los dos primeros puntos de esta agenda. Se referían a la ley sobre conflictos de intereses y a un código de buen gobierno. La ley sobre conflictos de intereses modifica una norma de 1995 que había tenido poco efecto. La única sanción por infringirla era una nota en el Boletín Oficial. El organismo responsable de investigar los supuestos delitos se vio obstaculizado por depender estructuralmente del gobierno central y, por lo general, no fue capaz de desempeñar sus tareas. El PSOE había reconocido la necesidad de reformar la ley y, por ese motivo, se presentaron al Parlamento diversos proyectos de ley que, desafortunadamente, no prosperaron. El proyecto de ley actualmente en estudio refleja las recomendaciones de la OCDE, las Naciones Unidas y el Consejo de Europa.

Si bien es un paso importante, el proyecto de ley aún podría ser modificado por el Parlamento. Su punto débil es la aplicación: el organismo encargado de sancionar los conflictos de intereses está subordinado a un ministro y es probable que no sea muy prioritario. Las características más importantes de la legislación son las siguientes: se prohíbe a los funcionarios públicos aceptar otros trabajos tanto en el sector pú-

blico como en el privados; se establece un período de espera de dos años para que los funcionarios puedan aceptar trabajos en el sector privado relacionados con su labor para el gobierno; los ministros, secretarios de Estado y altos funcionarios deben declarar sus bienes y se crea una nueva Oficina de Conflictos de Intereses en el Ministerio de Administraciones Públicas. En caso de que se descubra un conflicto de intereses que afecte a un contratista del Estado, se investigará y publicará en el Boletín Oficial. Todas las personas que sean halladas culpables de infringir la ley serán despedidas, perderán el derecho a indemnizaciones y se les solicitará rembolsar el dinero perdido como resultado de sus acciones. Una empresa que contrate los servicios de un funcionario público de alto nivel durante el período de “enfriamiento” de dos años pierde el derecho a participar en licitaciones de contratos públicos durante el mismo período. A los funcionarios que infrinjan la ley se les impedirá concursar por cargos públicos durante un período de entre 5 y 10 años.

La segunda pieza de la legislación anticorrupción, que corresponde al nuevo código de buen gobierno, entró en vigencia en marzo de 2005. Diversos informes de organismos internacionales, en especial el informe concluyente del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, en el año 2001, exigió la elaboración de códigos de conducta para los funcionarios públicos. Hay leyes que contemplan proscribir el comportamiento criminal de los funcionarios, pero lo que se requería era una serie de pautas

para orientar a los empleados públicos cuando navegaban por las áreas más oscuras de su tarea, como son los conflictos de intereses.

En conformidad con el nuevo código, se hará realidad una de las promesas electorales de Zapatero: los altos funcionarios tendrán que brindar información pública en el momento oportuno sobre el desempeño de sus departamentos; conservar copias de sus documentos para que los posteriores gobiernos puedan fiscalizarlos; abstenerse de aceptar empleos que vayan en contra de su compromiso con el trabajo gubernamental; abstenerse de abusar del poder; rechazar cualquier obsequio, favor o servicio que afecte el desempeño de sus funciones.

No obstante, el código presenta una serie de debilidades. Por ejemplo, no existe un mecanismo claro para sancionar legalmente las infracciones. Además, no se aplica a los funcionarios públicos de menor nivel u otros empleados estatales, aunque se encuentra en las fases iniciales de redacción un código complementario para empleados públicos.

El sector inmobiliario aloja a la corrupción

El 10 de marzo de 2005, la policía efectuó una serie de redadas a una red de lavado de dinero en la ciudad turística de Marbella, la culminación de una investigación de 18 meses en la que participó la policía de siete países. Su punto neurálgico era el estudio jurídico de Fernando del Valle, quien supuestamente habría establecido cientos de empresas

ficticias a través de las cuales se canalizaban inversiones multimillonarias provenientes de grupos vinculados con el crimen organizado. La mayor parte del dinero se había dirigido al sector inmobiliario de la costa del Mediterráneo, reconocida por la policía europea durante mucho tiempo como la capital del crimen organizado.

La policía estima que es posible que se hayan lavado más de 600 millones de euros (US\$770 millones) a través de las oficinas del estudio de del Valle, hecho que promovió un excepcional auge en la industria de la construcción. La mitad de todos los nuevos proyectos de construcción en España se realizan en la costa sur, cerca de Málaga, ciudad con una de las tasas más altas de desempleo en el país. La policía sospecha que muchas más firmas legales a lo largo de la costa están involucradas en lavado de dinero.

La llamada “Operación Ballena Blanca” marca la primera vez que la policía ha establecido un vínculo directo entre el crimen organizado, el sector de la construcción y el sector inmobiliario español. Cuando existe corrupción a nivel de gobiernos locales donde se adoptan decisiones respecto del uso y propiedad de la tierra, el sector se convierte en un vehículo ideal para el lavado de dinero.

Un informe de 2003 del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología de la Universidad de Málaga menciona una estrecha relación entre los magnates de la construcción y los municipios; algunos de estos últimos obtienen gran parte de los fondos municipales de la emisión de licencias a los primeros.¹ Los tratos inmobiliarios exigen que los pro-

pietarios de los inmuebles realicen pagos a los gobiernos locales que, a menudo, superan el monto requerido por la ley, en especial si el dueño desea explotar la propiedad.

Un estudio de 2004 reveló que casi todos los alcaldes de la región costera estaban a favor de convenios de desarrollo urbanístico como una forma de obtener ingresos.² Estos contratos dan pie a muchas “negociaciones”. Sólo en Mallorca, las municipalidades modificaron los contratos en 227 ocasiones diferentes. Las construcciones ilegales o las alteraciones de los planos tienen poca supervisión y las sanciones casi nunca llegan a la demolición de los edificios. Un informe del diario *La Vanguardia* sugiere que existen decenas de miles de propiedades en Marbella que no cumplen con las normativas de construcción, incluidas unas 1.600 propiedades que son ilegales porque se construyeron en terrenos destinados a parques.³

Marbella lidera la lista de los municipios que han sufrido escándalos de corrupción en los últimos años. A dos ex alcaldes, Jesús Gil y Julián Muñoz, se les prohibió por ley ejercer cargos públicos. Gil aprobó un plan de zonificación para Marbella que era ilegal y se lo estaba investigando por 15 imputaciones de corrupción y vínculos con jefes de la mafia italiana y rusa cuando falleció en 2004. El gobierno andaluz anunció planes a principios de 2005 para rehabilitar el proceso de urbanización de la Costa del Sol. El nuevo plan eliminaría las facultades de zonificación y concesión

de licencias que tienen las autoridades locales, ya que constantemente omiten implementar las normativas y leyes de edificación adecuadas.

Cataluña también ha figurado en los titulares por corrupción en el área inmobiliaria. En el denominado “Caso del 3%”, los investigadores descubrieron una conexión entre la corrupción en el sector de la construcción y el financiamiento de partidos políticos. En febrero de 2005, el presidente de Cataluña acusó al anterior gobierno de cobrar una comisión del 3% a las obras públicas contratadas durante su período de ejercicio. El monto se habría utilizado para financiar la coalición que había estado en el poder por más de 20 años. En marzo de 2005, el Parlamento catalán estableció una comisión para investigar las irregularidades en las obras públicas entre 1995 y 2005 que contribuyeron al derrumbe de viviendas en el vecindario de Carmelo, en Barcelona, debido a errores cometidos durante la construcción de un túnel para el metro. La comisión también considerará las posibles infracciones a las leyes de financiamiento de partidos políticos.

En el escándalo de Marbella, también se sugirió la existencia de un vínculo entre la corrupción en la industria de la construcción y el financiamiento de partidos políticos. Con todo, no ha habido cambios sustantivos en las estructuras institucionales y legales que rigen el financiamiento de los partidos políticos en los últimos años, a pesar de los escándalos de los años noventa y de las muchas promesas de las campañas electorales.

Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid)

Artículos relacionados

Roberto Blanco Valdés, *Las conexiones políticas* (Madrid: Alianza, 2002).
Carlos Jiménez Villarejo, "La delincuencia financiera, los paraísos fiscales y la intervención de los bancos", mimeografía, 2004.
Fernando Jiménez y Miguel Caínzos, "Political Corruption in Spain", en Martin Bull y James Newell (editores), *Corruption in Contemporary Politics* (Londres: Palgrave, 2003).
J. M. Maravall, *El control de los políticos* (Madrid: Taurus, 2003).
TI España: www.transparencia.org.es

Notas

1. José Luis Diez Ripolles et al., *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio en la Costa del Sol* (Valencia: Editorial Tirant, Instituto Interuniversitario Andaluz de Criminología, 2004).
2. Antonio Vercher, "La corrupción urbanística", *Claves de Razón Práctica* 139, enero-febrero de 2004.
3. *La Vanguardia* (España), 17 de marzo de 2005.

Guatemala

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en julio de 2001)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

Cambios legales e institucionales

- Una propuesta para reformar el código penal, redactada por la Comisión Presidencial por la Transparencia y contra la Corrupción, la Oficina del Fiscal Público y la ONG Acción Ciudadana, se hizo pública en febrero de 2005. Las reformas introducirían un marco legal coherente con la Convención Interamericana contra la Corrupción que definiría los actuales delitos de corrupción, tipificaría nuevos delitos, como el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, y endurecería las sanciones por corrupción de los funcionarios públicos. Sin embargo, es poco probable que las reformas mitiguen la corrupción a menos que vayan acompañadas de medidas adicionales, como aprobar una ley de acceso a la información, brindar mayores facultades al Contralor General para que analice y haga públicas las declaraciones de activos, instaurar mecanismos de

identificación y solución de conflictos de intereses y dar más transparencia a los procedimientos de contratación pública.

- En febrero de 2005, el Congreso aprobó una ley que garantiza la imparcialidad de las comisiones de nombramiento. Los funcionarios públicos tienen prohibido contratar, proponer o autorizar el nombramiento en un cargo dentro de su institución a ninguno de los miembros de la comisión responsables de su contratación. Los miembros de las comisiones de nombramiento pueden postularse a cargos a través de concursos ordinarios siempre que cumplan con los requisitos exigidos para el puesto. La ley es particularmente importante porque protege la independencia e imparcialidad de los jefes de la Corte Suprema de la Contraloría General de Cuentas, del fiscal público y del Tribunal Supremo Electoral.
- La Comisión por la Transparencia y contra la Corrupción, establecida como un organismo presidencial temporal en 2004, obtuvo una extensión de su mandato por un año más a partir de marzo de 2005. La comisión es responsable de asesorar al presidente, preparar políticas anticorrupción y propuestas de reforma legislativa, y promover la creación del Consejo Multidisciplinario para la Transparencia, integrado por miembros del gobierno y de la sociedad civil. La extensión del mandato de la Comisión refleja positivamente el compromiso del gobierno en el combate de la corrupción, aunque urgen cambios en su estructura y en su funcionamiento. Preocupa la ausencia de normas que detallen las competencias de la Comisión y su independencia del presidente.
- En febrero de 2005, el Congreso creó una Comisión Extraordinaria Nacional para la Transparencia, de carácter legislativo, en un momento en que la Contraloría General de Cuentas (CGC) enfrentaba una crisis por la destitución y procesamiento de sus dos ex directores y la imposibilidad de designar a un sucesor. La Comisión está facultada para realizar estudios, fiscalizar a la CGC, presentar recomendaciones y redactar propuestas legislativas. Se han planteado reparos relativos a la superposición de funciones de esta Comisión y la Comisión de Probidad, establecida en 1994, que también podría haber tratado los problemas en la CGC. De hecho, en septiembre de 2004, la organización de la sociedad civil Coalición por la Transparencia, la Comisión de Probidad y la CGC suscribieron un memorando de entendimiento en el que establecían su compromiso de trabajar en conjunto para fortalecer los dos organismos signatarios.

El sistema electrónico ayuda a combatir la corrupción en la concesión de contratos públicos

El sistema guatemalteco de concesión de contratos públicos, con base en In-

ternet, GUATECOMPRAS, se lanzó en septiembre de 2003 en medio de expectativas de que ayudaría a limpiar un área del gobierno que durante mucho tiempo había estado ligada a escándalos de corrupción. Su concepción fue

complicada; fue creada dos meses antes de las elecciones generales por un gobierno que había enfrentado reiteradas acusaciones de corrupción en los medios.¹ El temor de que el nuevo partido gobernante abandonara el proyecto resultó infundado. En lugar de ello, GUATECOMPRAS se expandió y se fortaleció.

Cuando se lanzó inicialmente, los organismos de gobierno podían voluntariamente publicar sus procesos de contratación en línea. En febrero de 2004, el presidente Óscar Berger emitió un acuerdo ministerial dentro de su gabinete que reformaba las regulaciones de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y hacía obligatorio el uso de GUATECOMPRAS. Desde entonces, toda la información relacionada con las compras, ventas y contrataciones de bienes, servicios y obras públicas debe publicarse en línea.²

El uso de GUATECOMPRAS ha crecido notablemente en el último año. Fue utilizado por 305 organismos de gobierno en abril de 2005, comparado con sólo 75 en julio de 2004. Alrededor del 60% de las municipalidades utilizan actualmente el sistema, así como también el 89% de los organismos del gobierno central.³

Sin embargo, al éxito del uso de GUATECOMPRAS se contraponen debilidades estructurales. Funciona en el marco de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, que contempla importantes excepciones a los requisitos de transparencia. La más importante es la excepción del Ministerio de Defensa, que no tiene obligación de participar en GUATECOMPRAS y sólo lo hizo en

seis ocasiones desde octubre de 2004 a mayo de 2005. Apenas en dos de estos casos se concretaron los procesos de compra.⁴

Otra de las debilidades es el frágil estado legal de GUATECOMPRAS, ya que el sistema está reglamentado por un acuerdo ministerial y no por el voto legislativo. Esto ha causado problemas. Por ejemplo, en octubre de 2004, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) solicitó que se suspendiera el sistema, alegando que no disponía de suficientes computadoras e instalaciones con Internet para utilizarlo. También argumentaba que la obligatoriedad del uso de GUATECOMPRAS violaba la autonomía municipal, dado que se basaba en un acuerdo del Poder Ejecutivo.⁵ Luego de un mes de conversaciones, el Ejecutivo anunció que las municipalidades continuarían utilizando el sistema, ya que 147 lo habían empleado hasta octubre de 2004 y el 47% de los procesos de compras se había completado sin contratiempos.⁶ Sin embargo, el comunicado no ha alentado a algunas municipalidades con grandes presupuestos a utilizar el sistema, entre estas la de la ciudad capital y la de Mixco.

Otra debilidad del marco legal actual radica en que el proceso de contratación se divide en cuatro subprocesos, de acuerdo con las sumas comprometidas, pues los contratos más grandes están sometidos a mayores controles. Esto se traduce en la subdivisión de contratos a fin de evitar el mayor grado de fiscalización. También es preocupante que la Ley de Compras y Contrataciones del Estado exima de los requisitos de transparencia a los fondos de inversión

social, creados a partir de préstamos internacionales o donaciones de organismos e instituciones privadas internacionales o nacionales. Estos fondos son considerables, pero se pueden invertir en bienes y servicios públicos con procesos que escapan al alcance de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y del sistema GUATECOMPRAS.

Es necesario reformar la ley para fortalecer a GUATECOMPRAS. Existen varios proyectos para reformarla: uno de los mejores fue redactado por la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado (COPRE) que, de promulgarse, lograría corregir en gran medida varias deficiencias del sistema.⁷ Las organizaciones de la sociedad civil consideran que el sistema es un herramienta eficaz para combatir la corrupción y promover la transparencia en las contrataciones y compras públicas. Está por verse, sin embargo, si el Congreso le dará el apoyo necesario para que pueda realizar sus tareas cabalmente.

Acceso a la información: derecho que aún debe garantizarse en la ley

El derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública está garantizado en la Constitución, que establece que todos los actos administrativos deben ser públicos y que todo ciudadano tiene el derecho a solicitar cualquier documento o archivo público en cualquier momento.⁸ Pero este derecho se ve lesionado por el hecho de que, a pesar del reconocimiento constitucional, no hay una ley que regule la entrega de información o facilite su

acceso cuando esta está en poder de las instituciones públicas. El acceso a la información es esencial en la lucha contra la corrupción, dado que el control de la sociedad civil depende de la información sobre el uso del dinero y el ejercicio del poder por parte de los organismos públicos y políticos.

En ausencia de una ley de acceso a la información, los pedidos se atienden sin eficacia. Si bien es posible presentar una queja ante el Tribunal Constitucional si la información pública es denegada, esto sucede rara vez ya que pocos saben del procedimiento.

El derecho constitucional se viola continuamente, según estudios de las ONG Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información. Descubrieron que entre octubre de 2002 y junio de 2004, se habían negado 6 de cada 10 pedidos de acceso a la información pública. La proporción de solicitudes de información denegadas creció durante el período electoral, cuando se rechazó el 78%, mientras que en el período poselectoral el porcentaje cayó a un 32%.⁹ En abril de 2005, Acción Ciudadana hizo un seguimiento del acceso a la información sobre fondos de inversión social. Descubrió que se negaba o no se respondía la mitad de las solicitudes de información, mientras que sólo 1 de cada 4 se contestaba apropiadamente.¹⁰

En noviembre de 2004, otro informe sobre la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción descubrió que el marco legal e institucional no ayudaba a los ciudadanos a buscar la información a la que tenían derecho constitucional y, peor aún, re-

sultaba un incentivo para que los funcionarios infringieran el requerimiento constitucional de poner la información a disposición del público. El hecho de que no haya obligación expresa de organizar, publicar y proporcionar información oficial, la ausencia de procedimientos para acceder a la información, las definiciones ambiguas de la información no sujeta al derecho de acceso, la falta de organismos públicos que hagan cumplir el derecho, y la falta de sanciones ante la violación del derecho, todo redundaba en una situación en que continuamente se viola el derecho al acceso a la información, aseguran los autores.¹¹

La legislatura ha mostrado falta de voluntad política para abordar el problema. Hasta principios de 2005, todavía no había una ley de acceso a la información, aunque se han presentado siete proyectos de ley al Congreso desde el año 2000.¹² Uno de los que llegó más lejos en el proceso legislativo fue el Proyecto de Ley N° 2594, denominado “Ley de Libre Acceso a la Información”.

Se presentó ante la legislatura en el año 2001 y pasó por todos los procedimientos legislativos correspondientes hasta la última fase en marzo de 2003, cuando el proceso se detuvo y el proyecto fue archivado.

Se esperaba que el nuevo Parlamento abordara de manera diferente el tema después de las elecciones de 2003. Un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil trabajó con la expectativa de una nueva propuesta que, así como incluía el acceso a la información pública y la figura del recurso de hábeas data, también contenía especificaciones acerca de la clasificación y desclasificación de información reservada. Esta propuesta fue presentada en noviembre de 2004 por los congresistas Eduardo Zachrisson y Nineth Montenegro y analizada por el plenario en febrero de 2005.¹³ A pesar de haber recibido número y título de proyecto oficial, el período de 60 días concedido a la Comisión del Congreso para que analizara el proyecto expiró sin que se hubiera analizado en profundidad.

Alejandro Urizar (Acción Ciudadana, Guatemala)

Artículos relacionados

Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, abril de 2005).

Acción Ciudadana, *Manual para la fiscalización parlamentaria de las contrataciones públicas a través del sistema GUATECOMPRAS* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, abril de 2005).

Acción Ciudadana, “El régimen disciplinario en el Sistema de Justicia y la lucha contra la corrupción”, febrero de 2005, www.accionciudadana.org.gt/.

Acción Ciudadana y ONG asociadas, *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005).

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), “La cultura política de la democracia en Guatemala”, marzo de 2003, www.asies.org.gt/informes.htm/.

Coalición por la Transparencia, *Los conflictos de interés en el sector público* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, agosto de 2004).

Acción Ciudadana (Guatemala): www.accionciudadana.org.gt/.

Notas

1. Acuerdo Ministerial N° 386-2003 del Ministerio de Finanzas Públicas, publicado en el Boletín Oficial el 25 de septiembre de 2003.
2. Acuerdo Gubernativo N° 80-2004 del Ejecutivo, publicado en el Boletín Oficial el 25 de febrero de 2003.
3. www.guatecompras.gt/.
4. *Ibíd.*
5. "Boletín Municipal", *Inforpress Centroamericana* 85, Guatemala, noviembre de 2004.
6. *Diario de Centroamérica* (Guatemala) 36, 302, 3 de noviembre de 2005.
7. Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas (COPRE), "Propuesta Formal sobre Reformas a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado", abril de 2005.
8. Artículo 30 de la Constitución. No obstante, la Constitución considera importantes excepciones al derecho a la información: los asuntos militares o diplomáticos considerados de seguridad nacional o la información acerca de personas que hayan obtenido una garantía de confidencialidad.
9. Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, *El acceso a la información pública en Guatemala, informe de tres experiencias piloto* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, 2004). Se presentaron un total de 268 solicitudes ante el gobierno central o autoridades municipales. Menos de la mitad fue presentada en nombre de particulares y el resto en nombre de las instituciones participantes del estudio.
10. Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005).
11. Acción Ciudadana (coord.), *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (Ciudad de Guatemala: Editorial Magna Terra, 2005).
12. www.congreso.gob.gt
13. Se le ha asignado el N° de Proyecto 3165 y se ha denominado "Ley de Acceso a la Información y Clasificación y Desclasificación de la Información Reservada del Estado".

Nicaragua

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en mayo de 1999)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2002)

Cambios legales e institucionales

- El artículo 68 de la Constitución, que exime a los medios de comunicación de pagar derechos aduaneros por sus insumos, se revocó en marzo de 2005. Se es-

pera que la medida tenga un efecto adverso sobre la capacidad de los medios de comunicación de informar sobre corrupción.

- En septiembre de 2004, la Asamblea Nacional ratificó una Ley de Carrera Judicial que establece evaluaciones competitivas para los jueces, pero deja abierta la posibilidad de que estos sean designados sin concurso previo. Tampoco logra separar las funciones administrativas y judiciales de la Corte Suprema y le asigna la responsabilidad de controlar los procesos de la carrera judicial a una comisión integrada por jueces de la Corte Suprema y no a un órgano independiente.
- En marzo de 2005, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) presentó un proyecto de ley que, de aprobarse, amnistiara a todos los ciudadanos acusados de delitos relacionados con la administración pública en los últimos 20 años. Entre ellos se beneficiaría el líder del PLC y ex presidente, Arnoldo Alemán, quien fue condenado a 20 años de arresto domiciliario en 2003 por lavado de dinero, malversación de fondos y fraude (véase más adelante).

El poder de la oposición sobre el gobierno bloquea las medidas contra la corrupción

Las medidas anticorrupción del presidente Enrique Bolaños tuvieron un comienzo prometedor cuando decidió presentar cargos contra su mentor político, el ex presidente Arnoldo Alemán, quien fue condenado a cumplir una condena de 20 años de arresto domiciliario por fraude, lavado de dinero y malversación de fondos (véase *Informe global de la corrupción 2005*). Pero desde entonces, el combate contra la corrupción se estancó, ya que los dos partidos más importantes en la Asamblea Nacional se aliaron para bloquear los procesos judiciales y explotar las debilidades de Bolaños, promoviendo acciones legales por supuestos vicios de financiamiento de su campaña.

Las investigaciones sobre ex funcionarios se archivaron y, a excepción de Alemán, ningún miembro del anterior

gobierno fue a prisión por corrupción. Tampoco es probable que vayan a prisión en el futuro debido a un plazo de prescripción de cinco años que se aplica a sus delitos. El período para procesar por corrupción a los miembros del anterior gobierno podría expirar aún más rápido si se aprueba el proyecto de ley de amnistía impulsado por el Partido Liberal Constitucionalista.

El fracaso más emblemático de la lucha contra la corrupción es el procesamiento de Byron Jerez, ex director general de Ingresos y cercano colaborador de Alemán. Jerez fue exonerado en cinco juicios distintos en los años 2004 y 2005, y en el único proceso en que fue condenado se anuló la sentencia pese a que existían pruebas “amplias y convincentes” en su contra, según el fiscal general Alberto Novoa quien pretendió recuperar los activos incautados, como la casa de veraneo supuestamente construida con dinero desviado de los fondos de ayuda a las víctimas del Huracán Mitch.

En el 2002, Bolaños, quien llegó al poder a la cabeza de una alianza de cinco partidos políticos, perdió el apoyo del suyo, el PLC, cuando su gobierno procesó a Alemán, su líder y quien lo había elegido originalmente como candidato presidencial. Desde entonces, el PLC y el principal partido opositor en ese momento, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que controlaban en conjunto más del 90% de la Asamblea Nacional, incrementaron su influencia sobre las instituciones del Estado, dificultando la lucha contra la corrupción.

Los líderes de ambos partidos, Alemán y Daniel Ortega, pactaron informalmente en el 2000 la promoción de un cambio constitucional que reforzara su control de las instituciones y otorgara automáticamente a Alemán un escaño en la Asamblea Nacional y, con ello, la inmunidad parlamentaria. El control del Poder Legislativo ha permitido a ambos partidos presentar varias leyes que dificultan la lucha contra la corrupción. Se eliminó la exención de impuestos a las empresas de medios de comunicación que se quejan de que la medida fue motivada por el deseo de restringir la libertad de expresión. Otra medida discutida fue la aprobación de la Ley de Carrera Judicial en septiembre de 2004, que faculta a la Corte Suprema para que siga ejerciendo sus responsabilidades tanto de administrar como de impartir justicia. Esto contravenía las recomendaciones de varias organizaciones de la sociedad civil. La ley permite que los jueces y otros funcionarios judiciales sean contratados y ascendidos sin participar en concursos.

La ley también ratificó los cargos judiciales en ejercicio, lo que, en la práctica, se tradujo en que el PLC aprobara la designación de jueces que habían sido denunciados un año antes por trabajar para el FSLN.

El PLC traspasó poder al FSLN también en otras áreas; el caso más significativo fue la cesión de la presidencia de la Asamblea Nacional, con lo que, por primera vez en dos años, un miembro de ese partido tuvo un puesto de jerarquía en la legislatura. El evidente *quid pro quo* por las numerosas concesiones otorgadas por el PLC al FSLN es el apoyo a la liberación de Alemán.

A mediados de noviembre de 2004, en una oleada de actividad legislativa, se impulsó la adopción de 14 leyes en cuatro días (no se había aprobado ninguna en los seis meses anteriores), muchas de las cuales ayudaron a trasladar el equilibrio de poder del gobierno a la legislatura. Tanto la Corte Centroamericana de Justicia como la Organización de Estados Americanos han criticado las nuevas leyes porque erosionan las facultades del Poder Ejecutivo.¹

Entre la nueva legislación figura una ley que confiere a la Asamblea Nacional la facultad de ratificar o rechazar los candidatos a cargos ministeriales o diplomáticos y reducir el quórum de legisladores para rechazar un decreto presidencial. A la Asamblea Nacional también se le otorgó la facultad no sólo de aceptar o rechazar el presupuesto, sino también de modificarlo. Otra ley agrupa a varias instituciones nuevas bajo el control de la Asamblea, entre ellas los organismos de fiscalización de los servicios públicos, la seguridad

social y los reclamos sobre propiedad privada.

Es de vital importancia contar con una legislatura fuerte y sólida. Hace una década las amplias facultades presidenciales eran motivo de preocupación. Sin embargo, ahora la preocupación es si el equilibrio ha cambiado demasiado dejando al Poder Ejecutivo u otras instituciones con insuficientes contrapesos. Esto es especialmente preocupante dada la débil tradición democrática de Nicaragua. Aunque la ley exige a los partidos políticos que designen sus candidatos mediante los métodos más democráticos posibles², esta disposición se elude casi universalmente. Las autoridades de los partidos no celebran elecciones internas, sino que preparan

listas cerradas de sus candidatos predilectos para llenar la poderosa Asamblea Nacional. Estos candidatos terminan ocupando puestos claves en el Poder Judicial, en el tribunal electoral, en la contraloría y en otros organismos institucionales.

El duopolio político se está afianzando a través de leyes y prácticas que dificultan la participación de los opositores o la independencia de las instituciones estatales. En el marco legal introducido por los dos partidos principales desde el año 2000 es casi imposible crear otros nuevos partidos³, mientras que la falta de democracia partidaria interna frena continuamente a los reformistas dentro de los dos existentes.

Roberto Courtney (Grupo Cívico Ética y Transparencia, Nicaragua)

Artículos relacionados

Países del G8 y Gobierno de Nicaragua, "Acuerdo de la Asociación G8/Nicaragua para Promover la Transparencia y Combatir la Corrupción: Una Nueva Asociación entre el G8 y Nicaragua", junio de 2004, www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040610-35.html/.

Universidad Centroamericana, "Tercera encuesta sobre percepción de la población sobre la corrupción", abril de 2005, [www. uca.edu.ni/](http://www.uca.edu.ni/).

Grupo Cívico Ética y Transparencia (TI Nicaragua): www.eyt.org.ni/.

Notas

1. La OEA ha enviado varias misiones a evaluar si las reformas y el estancamiento entre el Ejecutivo y la legislatura representan una "ruptura del orden democrático". Analistas nicaragüenses concuerdan en su crítica de las reformas, que, sostienen, afectan el equilibrio y la independencia de los poderes.
2. Artículo 63 de la Ley Electoral.
3. Véase el *Informe global de la corrupción 2004 y 2005* para un análisis de los efectos de la ley electoral del año 2000.

Panamá

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en octubre de 1998)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en mayo de 2005)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en agosto de 2004)

Cambios legales e institucionales

- El Decreto Ejecutivo N° 335 del 1 de septiembre de 2004, día en que el presidente Martín Torrijos Espino asumió su mandato, deroga el Decreto Ejecutivo N° 124 de mayo de 2002 que regulaba la ley de transparencia. El decreto de 2002 fue emitido en el mandato de la ex presidenta Mireya Moscoso y representaba un obstáculo al acceso a la información, pues la restringía a todas las personas interesadas que tuvieran una relación directa con la información requerida. La Corte Suprema había rechazado muchos recursos de habeas data basándose en el anterior decreto. En mayo de 2004, la Corte Suprema determinó que algunos de los artículos más restrictivos del anterior decreto eran ilegales.
- Cuando el nuevo gobierno asumió el poder en septiembre de 2004, el ministro de la Presidencia Ubaldo Real prometió hacer pública la forma en que el presidente gastaba las partidas discrecionales del presupuesto y reducir el monto de US\$25 millones al año a menos de US\$5 millones. Ambas promesas se cumplieron. La información está disponible en los sitios web de la presidencia y del defensor del pueblo.¹ La cantidad aprobada en el primer año de la actual administración fue de US\$3,9 millones. El contralor general ha redactado regulaciones preliminares para la forma en que futuros presidentes deberán usar los fondos, que en el pasado se destinaban a cubrir gastos personales o a beneficiar a la familia y a los amigos. Los dos sitios web y las investigaciones de los periódicos La Prensa y El Panamá América revelan detalles de numerosas acusaciones de uso indebido de fondos para comprar joyas, obras de arte, ropa y actividades de entretenimiento; y realizar pagos a periodistas durante los gobiernos de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y Mireya Moscoso (1999-2004).
- En diciembre de 2004, se emitió un código de ética que prohíbe a los funcionarios públicos solicitar o aceptar regalos u otros beneficios; mantener relaciones o generar situaciones en las que su interés personal, económico o financiero

pueda entrar en conflicto con el adecuado desempeño de sus funciones; dirigir, administrar, asesorar, apoyar, representar o prestar servicios (pagos o voluntarios) a personas que administren, se beneficien de concesiones o privilegios del Estado o mantengan contratos con éste y mantener vínculos, favores u obligaciones con organismos directamente supervisados por la entidad que emplea al funcionario público. El código establece que los funcionarios no deben nombrar a familiares en cargos públicos. Las sanciones por violar el código van desde una amonestación verbal a la destitución. Cada organismo de gobierno es responsable de hacer cumplir el código. Hasta ahora, no existen mecanismos externos de control.

- El Decreto Ejecutivo N° 179 de octubre de 2004 creó el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, organismo consultor que asesora al Poder Ejecutivo en temas relacionados con la transparencia y la prevención de la corrupción. En enero de 2005, se designaron sus miembros: el ministro de la presidencia, el procurador general, el fiscal de asuntos administrativos, el contralor general, el defensor del pueblo y representantes del sector privado, del mundo sindical, de la sociedad civil, de la Iglesia y de los medios de comunicación. En septiembre de 2006, la representante de las organizaciones de la sociedad civil, Angélica Maytín Justiniani, envió su carta de renuncia al cargo, dirigida al presidente de la República, ya que consideraba que la creación del Consejo Nacional de Transparencia y su Secretaría Ejecutiva no son los instrumentos idóneos para coadyuvar en su promesa de campaña de “0 Corrupción”, y respetuosamente le recomendó que considere otra vía más eficaz para enfrentar este flagelo.
- En enero de 2005, la nueva procuradora general, Ana Matilde Gómez Ruiloba, designó un nuevo fiscal anticorrupción, con lo que se eleva a tres el número de quienes tienen ese cargo.
- En marzo de 2005, el gobierno suscribió un Pacto de Estado por la Justicia que creó una comisión especial con un plazo de seis meses para analizar y proponer mejoras al sistema judicial. Esta medida se tomó luego de que magistrados de la Corte Suprema de Justicia se acusaron mutuamente de actos de corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil han exigido la renuncia de todos los magistrados de la Corte Suprema y la revisión del procedimiento de selección para descartar toda posibilidad de interferencia política (véase más adelante).

Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC)

La corrupción y el alto nivel de im-

punidad de los implicados en ella son preocupaciones centrales en Panamá y sólo las precede el desempleo, según encuestas recientes.² La administración

del presidente Martín Torrijos Espino llegó al poder con el compromiso de promover una mayor transparencia y poner freno a la corrupción. Prometió designar un Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción; derogar un decreto que limitaba la efectividad de la ley de transparencia; revelar el uso de las partidas discrecionales; profesionalizar el servicio público; promulgar una ley general de salario; introducir políticas para dotar de transparencia a las compras públicas y seleccionar un nuevo procurador general. Torrijos ha cumplido con algunas de estas promesas, aunque su efecto sobre los niveles de corrupción todavía está por demostrarse.

La mayor parte de los cambios legales ya se ha presentado, si no adoptado, y Ana Matilde Gómez fue nombrada procuradora general en enero de 2005. Una de sus primeras tareas fue investigar los progresos en algunos de los casos de corrupción más escandalosos del país. Al presentar su informe, anunció que abriría nuevas investigaciones, incluida una por supuesto enriquecimiento ilícito a aliados de la ex presidenta Mireya Moscoso. El gobierno ha presentado hasta ahora varias demandas por enriquecimiento ilícito, pero muchas están estancadas en la Corte Suprema.

El Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC) fue creado por decreto el 27 de octubre de 2004 con el fin de llenar un vacío percibido en la estrategia anticorrupción mediante la prevención. El ex procurador Cristóbal Arboleda fue designado como su primer secretario ejecutivo por un período de cuatro meses. Al asumir

el cargo, anunció que sólo investigaría acusaciones de corrupción difundidas en los medios y con un proceso administrativo y no penal.

Se realizaron denuncias por la práctica de nepotismo en algunas instituciones, pero el secretario anticorrupción asumió su papel. Otra de las acusaciones se refería a la designación de Sandra Noriega, hija del ex presidente Manuel Antonio Noriega, hoy en prisión, en el consulado panameño en la República Dominicana, a pesar de que se la había inhabilitado para la función pública durante 10 años tras una condena por abuso de fondos públicos en 1996. El secretario anticorrupción tampoco comentó el caso, aunque el gobierno había identificado como una de sus prioridades el mantenimiento de niveles adecuados de competencia e integridad entre los designados a los cuerpos diplomáticos y consulares.

La representante de la sociedad civil en el CNTCC solicitó en una carta a Arboleda en febrero de 2005 que dispusiera que todas las instituciones públicas investigaran posibles casos de nepotismo y sancionaran los hechos demostrados conforme al nuevo código de ética para los funcionarios públicos. La carta fue presentada en la televisión nacional y en los medios gráficos. Al día siguiente, Arboleda presentó su renuncia, que aceptó el presidente Torrijos. En marzo de 2005, Alma Montenegro de Fletcher asumió el cargo. Había ejercido como procuradora general de asuntos administrativos de 1994 a 2004.

Existe mucho escepticismo acerca del desempeño de la secretaria ejecutiva y del CNTCC, ya que no cumple a caba-

lidad con su labor de asesorar al Ejecutivo en sus políticas anticorrupción ni realiza de oficio las investigaciones administrativas con el rigor que debería. Recientemente se hizo público que un magistrado del Tribunal Electoral tenía nombrado en dicha institución a nueve parientes suyos, en abierta violación del Código de Ética para los funcionarios públicos, y la señora Montenegro de Fletcher –en vez de de investigar de oficio este hecho, tal como lo establece el Decreto Ejecutivo que creó esta instancia– manifestó que debían presentarle una denuncia para ella proceder.

La Secretaría del CNTCC se ha dedicado a realizar conferencias, talleres y teatro popular, dejando de lado acciones más contundentes que la ciudadanía espera de un ente llamado a controlar la corrupción y con funciones claramente establecidas.

Pacto de Estado por la Justicia

Las instituciones panameñas han estado en crisis desde enero de 2002, cuando el congresista Carlos Afú admitió que él y muchos de sus colaboradores habían recibido sobornos por votar a favor de un contrato entre el gobierno y un consorcio privado para construir un Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS) en el área del puerto de Colón. Desde entonces, diversas organizaciones han estado presionando por la renuncia de ambos jueces y el procesamiento de los congresistas que aceptaron los sobornos.

El tribunal cerró el caso CEMIS con el fundamento de que los congresistas tenían inmunidad en el momento de

iniciarse la investigación. El 30 de marzo, la Comisión de Credenciales y Asuntos Jurídicos de la Asamblea Nacional decidió no investigar otro reclamo que se hizo público primero en los medios y luego en una conferencia de prensa del juez Adán Arnulfo Arjona, quien acusó a uno de sus colegas de dictar fallos sistemáticamente favorables a los traficantes de drogas.

En un intento de recuperar la credibilidad de la Corte Suprema, el gobierno convocó a los presidentes de la legislatura y del Poder Judicial, a los dos procuradores generales, al defensor del pueblo, al presidente del Colegio Nacional de Abogados y a la ONG de la sociedad civil Alianza Ciudadana Pro Justicia para firmar un Pacto por la Justicia. El pacto creó una Comisión de Estado por la Justicia y le asignó un plazo de 180 días para que presentara recomendaciones sobre la reestructuración y modernización del Poder Judicial y de la Procuraduría. Se dio la oportunidad de presentar propuestas a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general.

Algunos de las áreas más importantes a revisar son:

- Cambios en la estructura organizacional y en los procesos y reglamentos a fin de aumentar la independencia, la eficiencia y la competencia del Poder Judicial y de la Procuraduría General.
- Mayor transparencia en el proceso de selección de los jueces de la Corte Suprema.
- Mecanismos de rendición de cuentas y procesos de evaluación para jueces,

magistrados, abogados y procuradores públicos que garanticen que los presupuestos del Poder Judicial y de la Procuraduría se utilicen debidamente.

- Redacción de un proyecto de ley de reforma legal que simplifique los procesos judiciales y facilite el uso del sistema judicial.

La reacción del público ante el pacto fue negativa al principio porque se requerían acciones más concretas, no otra comisión. La propuesta que concitó el mayor interés se refería a la selección y remoción de los jueces de la Corte Su-

prema. Según la propuesta, un comité de preselección de cinco ONG de la sociedad civil enviaría una nómina de 15 candidatos al presidente, quien escogería uno entre los nombres presentados. Se debía contar con un proyecto final en septiembre de 2005, junto con otras propuestas del comité. Se nombró la citada comisión para evaluar las postulaciones al cargo de Magistrado de la Corte, pero sus miembros no tenían potestad para vetar a ningún candidato, sólo debían verificar que cumplieran con los requisitos que establece la Constitución Nacional.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panamá)

Artículos relacionados

Alianza Ciudadana Pro Justicia, "Audito ciudadano del caso CEMIS", 2004, www.alianzaprojusticia.org.pa/.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, "Propuestas para fortalecer las instituciones que investigan y previenen la corrupción en Panamá", 2004, www.libertadciudadana.org/.
TI Panamá: www.libertadciudadana.org/.

Notas

1. Véase www.presidencia.gob.pa y www.defensoriadelpueblo.gob.pa/.
2. TI Panamá, "Corruptómetro", www.transparency.org.

Perú

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en noviembre de 2004)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2002)

Cambios legales e institucionales

- Las reformas al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales fueron aprobadas en julio de 2004. Estas facilitan a los jueces de las causas la preparación de sus informes finales y amplían las instancias en que se puede emplear el arresto preventivo a casos complejos con más de 10 implicados (se reduce también el número de sospechosos implicados en los prolongados casos de corrupción que gozan de los beneficios del arresto domiciliario o la libertad bajo fianza). Se han endurecido las sanciones a los funcionarios públicos culpables de corrupción y se ha establecido una clara diferencia entre quienes proponen una transacción corrupta o extorsionan para conseguirla (que recibirán, en promedio, una pena cuatro años mayor que en el anterior régimen) y quienes perpetran el acto corrupto (que recibirán una pena dos años mayor). Las condenas por enriquecimiento ilícito también aumentaron de ocho a dieciocho años para los altos funcionarios públicos.
- En julio de 2004 se adoptó una nueva ley sobre contratos y compras públicas y las reglamentaciones secundarias de su ejecución entraron en vigor en diciembre. La ley contiene los detalles de un sistema en línea para contratos del Estado (SEACE) que se ha venido desarrollando desde el año 2002. Clarifica qué organismos entrarán en la jurisdicción de la ley; crea un registro nacional de proveedores; amplía la lista de motivos de inhabilitación en los contratos públicos; extiende el plazo para que ex funcionarios puedan celebrar contratos con el Estado; declara la nulidad de los procesos de contratación que no están incluidos en los planes de compras anuales de las instituciones estatales y explica los contratos de suministros que reciben calificación de urgentes y, por lo tanto, se pueden adjudicar sin licitación, ya que la institución quedaría paralizada sin ellos. La principal falla es que no hay necesidad de demostrar qué clase de situación se califica de urgente.
- En julio de 2004 se modificó la ley que rige la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que recibió nuevas facultades para solicitar información a cualquier institución pública (anteriormente sólo podía requerir información sobre transacciones sospechosas). La modificación expande además la esfera de operaciones a la prevención y detección del financiamiento del terrorismo y amplía la cooperación entre organizaciones internacionales y otras instituciones públicas locales. Sin embargo, la reforma recibió críticas por reducir la independencia de la UIF, ya que la jefatura del organismo es ahora responsable directamente ante el gabinete y no ante el superintendente de Banca y Seguros (SBS), constitucionalmente independiente. El financiamiento del organismo se ha restringido a fondos de las arcas fiscales, fondos recuperados del régimen de Fujimori (que son limitados) y multas impuestas por la UIF.

- En septiembre de 2004 se reformó la Comisión de Ética del Congreso en un intento de mejorar su deficiente funcionamiento. Desde su creación en marzo de 2003, no ha podido sancionar a un solo parlamentario a pesar de las innumerables quejas recibidas. Está integrada por siete parlamentarios encabezados por un nuevo presidente. Desde que fuera reformada, la comisión recomendó una suspensión de 120 días a un congresista que atacó a un funcionario de gobierno, pero el Congreso luego redujo la sanción.
- La comisión creada por el ministro de Justicia Blado Kresalja en mayo de 2004 para diseñar un programa anticorrupción (véase el Informe global de la corrupción 2005) colapsó en julio, luego de que el ministro renunciara como protesta a una nueva ley de medios que permite que las estaciones de radio y televisión de Perú tengan hasta un 40% de propiedad extranjera.
- En febrero de 2005 se creó una comisión de quejas y reparación para actos de corrupción cometidos por docentes, directores de escuelas y funcionarios del sector educacional en Lima.

Se frustran los intentos de dismantelar la maquinaria de Fujimori

Tras cuatro años de una batalla legal y política contra el grupo dirigido por el ex presidente Alberto Fujimori y su cercano colaborador, Vladimiro Montesinos, ha habido algunos logros importantes, aunque parciales. Para septiembre de 2004, se habían interpuesto 201 causas que involucraban a más de 1.400 sospechosos y se habían recuperado US\$175 millones. La investigación ha entrado ahora en una segunda y crucial etapa y se concentrará en la capacidad del Estado para sancionar a los responsables. El éxito de lograr condenas en esta etapa sería un paso para superar la percepción generalizada del público de que en Perú, la impunidad es la regla, no la excepción.

La reticencia del gobierno a atacar las raíces de la corrupción se confirmó durante el curso de las diligencias de

Luis Vargas, quien dirigía la investigación Fujimori-Montesinos, cuando descubrió claros vínculos entre un integrante del círculo íntimo del presidente Alejandro Toledo y una prominente figura de la organización que saqueó gran parte de las riquezas de Perú en la década de 1990. Las investigaciones revelaron que César Almeyda, amigo, asesor y ex abogado de Toledo, había mantenido comunicación con el general retirado Oscar Villanueva, también conocido como el tesorero de Montesinos. La prueba suministrada era una conversación grabada en la que Almeyda supuestamente ofrecía a Villanueva mejores condiciones carcelarias a cambio de información que pudiera ser útil contra los enemigos políticos de Toledo. Villanueva se suicidó cuando se divulgó esta grabación en septiembre de 2002. La conversación implicaba a altos funcionarios y Toledo no pudo evitar el posterior arresto

de Almeyda. Sin embargo, el caso no quedó allí.

Vargas quería encargarse de la nueva investigación para determinar hasta dónde habían penetrado los tentáculos de la red Fujimori-Montesinos en la administración de Toledo. El gobierno demostró férrea oposición y argumentó que la oficina del investigador especial se había creado únicamente para tratar sucesos ocurridos entre 1990 y 2000 y que su alcance no debía sobrepasar ese período. El contralor general, el procurador general y el jefe del Consejo de Defensa Legal apoyaron la postura del gobierno, pero trascendió que el ministro de Justicia Baldo Kresalja estaba inicialmente a favor de expandir los términos de referencia, aunque cambió de parecer con posterioridad.

Las relaciones entre el equipo de investigación y el gobierno se deterioraron aún más después de que los medios divulgaron en julio de 2004 que Perú Posible, el partido gobernante, habría falsificado cientos de miles de firmas para registrarse como nuevo partido a tiempo para las elecciones generales de 2001. Aparentemente, esto se había conseguido gracias a los estrechos vínculos del partido con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el organismo electoral aún bajo el control de Fujimori y Montesinos (véase la información a continuación).

El mandato de Vargas debía expirar en octubre de 2004, pero algunos funcionarios ya habían sugerido su reemplazo durante una campaña sucia que había menospreciado los resultados de su investigación y remarcado su incapacidad para asegurar más condenas

o extraditar a Fujimori desde Japón.¹ La permanencia de Vargas en el cargo fácilmente podría haber finalizado entonces, si no fuese por una multitudinaria manifestación pública y varias encuestas de opinión que demostraban que los peruanos querían su continuidad. La opinión pública se impuso, pero su contrato fue renovado sólo por tres meses, después de los cuales Antonio Maldonado fue designado nuevo investigador especial.

Muchos integrantes del equipo de Vargas renunciaron en protesta y expresaron su preocupación por que Maldonado no abordara el caso de Almeyda con tanta profundidad, ni la acusación de falsificación de firmas, porque implicaban una investigación a los políticos en las altas esferas.

El convencimiento de que los corruptos gozan de inmunidad frente a los procesos judiciales está fuertemente arraigado en la población, según demuestra la encuesta de opinión anual realizada por la ONG anticorrupción Proética, que revela que el 79% de los encuestados cree que los cargos por corrupción no reciben ningún tipo de sanción y el 83% piensa que dentro de cinco años la corrupción estará tan mal o peor que ahora.

Con su reputación manchada por supuestos vínculos con el régimen de Fujimori, el gobierno se vio peligrosamente desestabilizado. Atrapado entre el deseo de proteger al presidente y su partido y el compromiso público de castigar la corrupción, decidió inutilizar a su equipo de investigación especial en lugar de abrirse a una exploración más profunda.

La reacción de Toledo al caso fábrica de firmas

La precaria popularidad del gobierno de Toledo entre el electorado (su índice de aprobación bordeaba el 10% a principios de 2005) se vio aún más golpeada por la noticia de que se habían falsificado firmas para que el partido oficialista pudiera participar de la elección de 2001.

Entre los métodos supuestamente empleados por Perú Posible estaba la creación de una fábrica de firmas, con personas contratadas por las autoridades partidarias, que se encargaron de fabricar las 500.000 firmas requeridas por ley para registrar un partido nuevo.

Desde julio de 2004, una serie de otras revelaciones salió a la luz. Apareció un testigo clave y luego desapareció de manera misteriosa; se retractó de su declaración original, acusó después a políticos de participar en su desaparición e implicó a varios funcionarios en el proceso. Mientras la saga continuaba, aparecieron otros testigos con declaraciones contradictorias y se descubrió otra fábrica de firmas vinculada al congresista Rafael Rey y su partido Code-Renovación. Rey era muy conocido por su postura pro Fujimori en la década de 1990, pero adujo haber puesto fin a sus vinculaciones con el régimen.

Esta última revelación dejó la impresión de que la mayoría de los partidos falsificó firmas y cometió otros actos de corrupción para participar en la elección. De hecho, se informó que

Fujimori y Montesinos controlaban la Comisión Electoral, la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Esta impresión se vio reforzada cuando Heriberto Benítez, uno de los cinco miembros de la comisión parlamentaria conformada para investigar las fábricas de firmas, propuso una amnistía general a todos los partidos implicados, con el propósito de evitar la crisis del sistema político. El ministro de Vivienda Carlos Bruce admitió que Perú Posible había falsificado firmas, pero lo defendió argumentando que el fin, derrotar al régimen de Fujimori, justificaba los medios.

La Comisión había avanzado muy poco al momento de presentar sus conclusiones en mayo de 2005. Los miembros acordaron que los líderes de Perú Posible, incluido el presidente Toledo, eran todos responsables, pero no pudieron ponerse de acuerdo en qué sanciones imponer. Uno de los objetivos de la Comisión había sido interrogar al presidente Toledo, pero la solicitud fue negada. Finalmente, accedió a comparecer con la condición de que no se grabara el encuentro, decisión que confirmó a muchos su falta de voluntad para colaborar con la Comisión. El caso pasó a manos de la Procuraduría.

Este caso y la incapacidad del Congreso de sancionar a los responsables sólo pueden contribuir a erosionar más la confianza del electorado en los partidos políticos en Perú. En una encuesta realizada por la Universidad de Lima en 2003, el 81% de los ciudadanos afirmaba no confiar en los partidos políticos.

Samuel Rotta Castilla y Leonardo Narvarte Olivares (Proética)

Artículos relacionados

Beatriz Boza, *Acceso a la información del Estado: Marco legal y buenas prácticas* (Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2004).

Defensoría del Pueblo, *Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicados a los gobiernos regionales en el Perú: enero 2003-junio 2004* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2004).

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), *Acceso a la información de las entidades del sector salud* (Lima: IPYS, 2004)

Felipe Portocarrero S. (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en Perú* (Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005).

Proética, "III Conferencia Nacional Anticorrupción", Lima, 2005, transcripción de las reuniones publicadas en www.proetica.org.pe.

Proética (TI Perú): www.proetica.org.pe/.

Nota

1. Véase el *Informe global de la corrupción 2004*.

Venezuela

Convenciones:

Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en junio de 1997)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en diciembre de 2003, aún no ratificada)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en mayo de 2002)

Cambios legales e institucionales

- En julio de 2004, la legislatura aprobó una legislación secundaria que amplía las facultades del defensor del pueblo, cargo creado en 1999. La nueva ley específica que la fiscalización del abuso del poder y de las deficiencias en la prestación de servicios estarán ahora entre las nuevas responsabilidades de este funcionario.
- La ley que reforma parcialmente el Código Penal entró en vigor en marzo de 2005. No elimina una disposición que penaliza las "expresiones ofensivas" dirigidas a funcionarios públicos, que dificulta que las organizaciones de la sociedad civil denuncien actos de corrupción. De hecho, la reforma eleva las sanciones a los acusados de "dañar la reputación" de los funcionarios públicos de un máximo de 18 meses de cárcel en la legislación anterior a tres años en la actual. La Sociedad Interamericana de Prensa argumenta que esta ley restringe

seriamente la libertad de prensa. En febrero de 2005, la periodista Ibéyise Pacheco fue condenada a nueve meses de cárcel por difamar a un coronel del ejército. La reforma también sanciona a las organizaciones de la sociedad civil por “entregar y recibir recursos nacionales o extranjeros de cualquier índole si estos se destinan a conspirar contra la integridad del territorio de la República o las instituciones del Estado, o bien a desestabilizar el orden social”. Los términos son tan amplios que las ONG corren el riesgo de enfrentar investigaciones si reciben fondos externos para actividades en favor de la democracia. Se invocó el anterior Código Penal, de menor amplitud, en contra de miembros de la ONG Súmate, acusados en noviembre de 2004 de traicionar al país por utilizar fondos de la organización estadounidense Fundación Nacional para la Democracia para alentar la participación en el referéndum sobre el mandato del presidente Hugo Chávez.

- En diciembre de 2004, se crearon nueve cargos de ministros de la Corte Suprema, en un proceso que fue criticado por su interferencia política (véase a continuación).

Falta de independencia en el sistema judicial

Un Poder Judicial independiente es vital en un Estado democrático y esencial en la lucha contra la corrupción. La independencia del Poder Judicial venezolano se ha visto cuestionada desde que una ley de mayo de 2004 sobre la Corte Suprema reemplazara la normativa vigente desde 1976. La ley fue aprobada por simple mayoría en la Asamblea Nacional, no por el quórum de dos tercios que establecía la Constitución. Los decanos de las facultades de derecho de cuatro universidades del país presentaron un recurso de inconstitucionalidad que generó un debate nacional acerca de la pérdida de autonomía del Poder Judicial.¹ Uno de los principales reparos era que el proyecto de ley era promovido por el congresista Luis Velásquez Alvaray, político pro oficialista designa-

do a la Corte Suprema y también presidente de la comisión responsable de nombrar y destituir a los jueces.

El cambio más importante de la ley fue aumentar el número de jueces de 20 a 32. La razón que esgrimieron las autoridades judiciales fue que los recursos humanos adicionales ayudarían a agilizar las causas pendientes de la Corte Suprema, aunque estaban bastante al día con la carga de trabajo.² En esa ocasión, se designaron 17 nuevos jueces, ya que habían aparecido otras cinco vacantes por jubilación o destitución. ONG nacionales e internacionales³ y algunos sectores de la oposición insistieron en que el motivo real detrás de la nueva ley era la necesidad de llevar al Poder Judicial a partidarios del presidente Chávez.

Se supone que un comité de designaciones, integrado por varios sectores de la sociedad, supervisa la selección de

los jueces de la Corte Suprema según la Constitución. En esta oportunidad, el comité estaba compuesto por cinco congresistas del grupo parlamentario oficialista y seis representantes de organizaciones abiertamente simpatizantes del gobierno. Por ejemplo, Juan José Molina Bermúdez fue asesor legal de Podemos, partido que apoya al gobierno, y presentó con éxito numerosos recursos ante la Corte Suprema que dificultaron que la oposición reuniera firmas para llamar a un referéndum en agosto de 2004 para revocar el mandato del presidente Chávez. Otro integrante era Gustavo Hidalgo, designado director ejecutivo de la Magistratura en febrero de 2005. Las organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la administración de la justicia se sintieron excluidas del proceso y así lo declararon públicamente.

Omar Mora Díaz, nuevo presidente de la Corte Suprema, se define en las entrevistas como “revolucionario” (lo que significa partidario de Chávez). El día que asumió el cargo, anunció la destitución de varios jueces, entre ellos tres que habían emitido fallos considerados favorables a la oposición. La nueva ley ablanda el procedimiento de destitución de jueces si el Consejo Moral Republicano (integrado por el defensor del pueblo, el fiscal y el contralor general) considera que han cometido “errores graves”.

Esta pérdida de independencia no sólo afecta a los jueces de alto nivel. Según la Corte Suprema, en marzo de 2005 más del 70% de los jueces eran provisionales, lo que significa que se pueden designar y destituir sin mediar un pro-

cedimiento administrativo. Esto debilita la autonomía del Poder Judicial porque los jueces pueden favorecer los intereses de quienes los ayuden a mantenerse en sus puestos. El problema se agudizó a principios de 2003 cuando se suspendieron los concursos para ingresar a la carrera judicial, medida que contravenía la Constitución. Un veto presidencial en noviembre de 2003 impidió que la Asamblea Nacional adoptara un código de ética para la Judicatura, otro de los requerimientos constitucionales. En febrero de 2005, Mora Díaz presentó un “plan para la transformación revolucionaria” del Poder Judicial, que consideraba la destitución masiva de los jueces y su reemplazo por otros funcionarios que recibirían una capacitación intensiva de apenas un mes.

A la preocupación de que la falta de independencia pueda dificultar los procesos por corrupción que afectan los intereses del gobierno se suman otras inquietudes más inmediatas. En enero de 2005, a días de haber asumido la jefatura en la dirección del Poder Judicial, Luis Velásquez Alvaray despidió a todos sus coordinadores y directores. Antes de asumir dicho cargo, Velásquez Alvaray había presidido una comisión parlamentaria que investigaba la corrupción judicial.

En febrero de ese mismo año se filtraron a la prensa numerosas quejas presentadas por la ex directora ejecutiva, Yolanda Jaimes, al Contralor General en noviembre de 2004. En una exigía investigar el sobrepago de los cursos de capacitación para los jueces que la Dirección Ejecutiva había organizado. Según Jaimes, se pagaron US\$520 por

hora de capacitación, comparados con los US\$40 que cobra la empresa más cara por el mismo servicio. Otra queja se refiere a la inversión en instrumentos financieros de riesgo de los fondos de pensiones de los empleados del Poder Judicial.

Informes auditados de la segunda mitad de 2004, publicados por la nueva administración de la Dirección Judicial, indicaban que se había contratado a 3.000 empleados sin autorización y algunas personas de la nómina no existían. No había un registro de proveedores de servicios o de compras y se facturaron costosos estudios de empresas consultoras que nunca se realizaron. Las disposiciones de contratación se quebrantaban con regularidad y se seleccionaban empresas que no cumplían con los requisitos técnicos para adjudicarse los contratos.

La cobertura de estas irregularidades en los medios de comunicación coincidió con el anuncio de un nuevo plan estratégico para el Poder Judicial. El plan exige US\$47 millones adicionales para la justicia, pero no contempla mecanismos que aseguren una mayor transparencia de su funcionamiento ni la forma en que se empleen los fondos.

Corrupción en la petrolera estatal de Venezuela

La empresa petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (PDVSA), es la quinta productora de petróleo del mundo y genera más del 40% del presupuesto anual del país. En el primer semestre de 2005, se presentaron una serie de reclamos que cuestionaban la administración y

transparencia de “la industria”, según se la conoce.

La compañía no presentó estados financieros auditados desde el año 2002, aunque la ley exige su presentación anual. Sin estas cifras, resulta difícil controlar la salud de la empresa y fiscalizar el uso de sus recursos. Según el Banco Central de Venezuela (BCV), se puede asegurar que, a fines del ejercicio 2004, existía una diferencia de US\$3.500 millones entre el dinero que supuestamente habría pagado PDVSA y la cifra que llegó efectivamente al BCV. Nadie sabe adónde fue el dinero, sólo que no fue registrado por el BCV.⁴

Según José Guerra, ex director del Departamento de Investigaciones del BCV, PDVSA debería haber presentado comprobantes por US\$9.900 millones en el primer trimestre de 2005, pero sólo los presentó por US\$6.400 millones. En mayo, el ministro de Energía Rafael Ramírez señaló en una conferencia de prensa que PDVSA produjo 3,3 millones de barriles diarios durante el primer trimestre de 2005, pero se desconoce qué hizo PDVSA con los US\$2.400 millones de déficit.⁵ Domingo Maza Zavala, miembro del directorio del BCV, precisó que la cifra recibida por el Banco en el primer trimestre fue de US\$4.800 millones, lo que significa que el déficit podría llegar a US\$4.200 millones.

Además, desde agosto de 2003, el Ministerio de Energía no ha publicado el informe anual Petróleo y otros datos estadísticos (PODE), que brinda estadísticas vitales relacionadas con el sector petrolero y las empresas internacionales que operan en Venezuela des-

de 1956. Desde que se nacionalizó la producción de petróleo en 1976, PODE publicaba mensual, trimestral y anualmente la información suministrada por PDVSA, incluidos los comprobantes netos, el promedio de producción diaria, el volumen diario de crudo procesado en refinerías, el precio de las regalías y el precio de venta del crudo y los productos refinados. Además de violar las disposiciones constitucionales sobre el acceso a la información⁶ y las leyes anticorrupción⁷, estas omisiones esconden a la opinión pública el nivel real de producción diaria (el gobierno asegura que la producción es de 3,3 millones de barriles al día; fuentes de la industria ubican la cifra en 2,6 millones).

En lo referente a beneficios indebidos, han surgido otras acusaciones que denuncian comisiones multimillonarias pagadas ilegalmente por ventas de exportación.⁸ Es cada vez más frecuente que los hidrocarburos se comercialicen a través de intermediarios que reciben comisiones por cada operación. Ejemplo de esta práctica cuestionable es la exportación de hidrocarburos a destinos no registrados. La omisión del destino del petróleo da a la administración un gran margen para ocultar el costo real del transporte del petróleo. Otro tema tratado recientemente en los medios de comunicación fue el despido

masivo de ejecutivos de PDVSA por corrupción, aunque no se han detallado las acusaciones ni se han presentado cargos formales contra los acusados.⁹ El ministro Rafael Ramírez hizo alusión a irregularidades administrativas, no a corrupción, al justificar los despidos de 30 gerentes a principios de 2005 y la decisión de no renovar los contratos de 8.000 empleados de PDVSA en el oeste.¹⁰

Los controles internos aplicados a los complejos procesos de explotación, procesamiento y exportación del petróleo y sus derivados son poco estrictos. El contralor general Clodosbaldo Rusián insiste en que desde el año 2000, PDVSA se ha sometido a supervisión externa; la oficina de la Contraloría en la sede central de PDVSA fue cerrada y sólo se envían auditores “cuando la situación lo amerita”. En febrero de 2005, el ministro de Energía y Minas fue designado presidente de PDVSA, con lo que se puso término a décadas de separación formal entre el gobierno y la administración de la industria del petróleo. Julio Montoya, vicepresidente de la Comisión de Energía y Minas de la Asamblea Nacional, que investiga las acusaciones anteriores, señaló en mayo de 2005 que, hasta ese momento, la empresa había cometido 226 actos ilícitos.¹¹

Transparencia Venezuela

Artículos relacionados

Rafael Di Tella y William D. Savedoff, *Diagnosis Corrupción* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002).

María Méndez Peña, “Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización”, *Revista FERMENTUM*, 40, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 2004.

Mirador Democrático, *II Seminario internacional Justicia y Transparencia: Perspectivas del gobierno judicial y la sociedad*, informe de conferencia, Caracas: junio de 2003.
Pérez Perdomo Rogelio, *Corrupción y revolución en Venezuela*, disponible en www.apunto.com.ve/.
Transparencia Venezuela (TI Venezuela): www.transparencia.org.ve.

Notas

1. www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/2003_04/17justicia.pdf/.
2. www.tsj.gov.ve/gestion.asp/.
3. Incluye a Human Rights Watch y Provea.
4. Véase www.descifrado.com.
5. *El Nacional* (Venezuela), 18 de mayo de 2005.
6. Constitución de Venezuela, artículo 28.
7. Ley contra la corrupción. Boletín Oficial N° 5.637, 7 abril de 2003.
8. *El Nuevo Herald* (Venezuela), 11 de abril de 2005.
9. www.pequiven.pdv.com/noticias/2005/abril/050425_02a_es.htm/.
10. *El Nacional* (Venezuela), 8 de mayo de 2005.
11. *El Nacional* (Venezuela), 12 de mayo de 2005.