

4 Donaciones corporativas

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

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

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

*Joe Roeber*¹

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

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

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

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

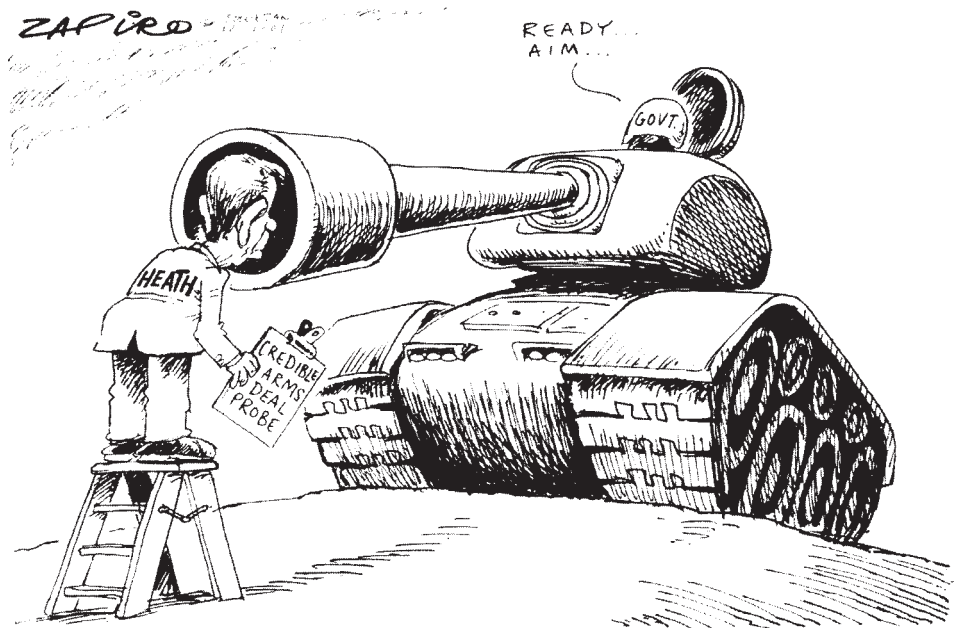
En los principales países exportadores, la corrupción política tiende a ser más complicada y opaca pues la intolerancia pública y la prensa independiente agregan presiones al encubrimiento, pero también a consecuencia de la complejidad de las razones del gobierno para apoyar a su industria de armamentos.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

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

El escándalo de las armas en Sudáfrica

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

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



Arriba. Listo... apunta ...

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

Zapiro. Sudáfrica

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

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

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

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

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

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

Recuadro 4.1: Corrupción política y la política de licitaciones

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

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

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

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

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

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

Juanita Olaya (Transparency International)

Notas

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

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

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

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

La dimensión de las armas en el caso Elf

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

El proceso Elf: corrupción política y la industria petrolera

Nicholas Shaxson¹

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

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

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

El proceso Elf y más allá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Limpiar el petróleo corrupto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El tamaño de las compañías petroleras y la significación estratégica de su producto explican su habilidad para eludir las leyes nacionales, o para cambiarlas a su favor. Ésta es la fuente de mucha de la corrupción. En *The Seven Sisters*, la clásica historia de la industria petrolera publicada por Anthony Sampson en 1975, las empresas “parecen ser parte del Gobierno Mundial (...) financiando naciones enteras, impulsando guerras (...) y permaneciendo como sujetos de sospecha e investigación; su experiencia supranacional ha estado más allá de la capacidad de los gobiernos nacionales¹⁷”. La escala y persistencia de la corrupción política en el petróleo por tantas décadas sugiere que nunca podrá erradicársela, sólo moderarla, en una lucha permanente entre los intereses petroleros por un lado, y los actores políticos en el mundo rico o la sociedad civil y los intereses políticos de los países pobres, por el otro. En términos generales, cuanto más importante sea el sector petrolero para la economía de un país y su fuerza institucional, mayor será su potencial para la corrupción política.

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

- ¹ Para detalles sobre las actas, véase: www.parl.gc.ca/legisinfo/index.asp?Lang=E, y para detalles de las leyes, véase: www.lois.justice.gc.ca/en/index.html.
- ² En enero de 2003, el Consejero de Ética estableció que un lobbista había violado la regla 8 si hacía algo para "interferir con la decisión, juicio o acción" de un funcionario público de un modo que indicara "apremios incorrectos, por el cual la voluntad del titular del organismo público resultara sobrepasada".
- ³ Además, el Acta C-34 impulsa los esfuerzos por aplicar las reglas éticas a todos los miembros de la Casa de los Comunes y senadores. Los intentos anteriores de aplicar esas reglas fracasaron cuando los políticos federales se rehusaron a abolir las leyes que los protegían. En contraste, el gobierno de Québec reaccionó frente a un escándalo ético que involucraba a lobbistas y ministros a principios de 2002 proponiendo medidas aún más duras al final de ese año y estableciendo un nuevo controlador, sólo para lobbistas.

Recuadro 4.3: Seguir el rastro del dinero de Enron

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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