

porativa y la reforma judicial), una encuesta entre 404 jueces y abogados, Asian Development Bank, TA N° 3779-KGZ, 29 de julio de 2003. TI Kirguiz, “Los problemas de combatir la corrupción en Kirguiz” (en prensa).

## Notas

- <sup>1</sup> El gobierno difundió las disposiciones para el funcionamiento de este consejo en la edición del 29 de julio de 2003 del *Slovo Kyrgyzstana*, un periódico pro gobierno.
- <sup>2</sup> *Interfax News Agency* (Rusia), 14 de abril de 2003.
- <sup>3</sup> *Deutsche Welle* (Alemania), 27 de julio de 2003; [www.dw-world.de/russian/0,3367,2226\\_A\\_935021\\_A00.html](http://www.dw-world.de/russian/0,3367,2226_A_935021_A00.html).
- <sup>4</sup> *Prima News Agency* (Kirguiz), 23 de diciembre de 2002.
- <sup>5</sup> *Eurasianet*, 11 de marzo de 2003, [www.eurasianet.org/resource/kyrgystan/hypermail/200303/0034.shtml](http://www.eurasianet.org/resource/kyrgystan/hypermail/200303/0034.shtml).
- <sup>6</sup> “Regional Defensor del pueblo Gathered in Bishkek”, PNUD, 15 de abril de 2003, [www.undp.kg/english/news.phtml?1=0&id=148](http://www.undp.kg/english/news.phtml?1=0&id=148).
- <sup>7</sup> RFE/RL, *Newsline*, 17 de junio de 2003, 11 de marzo de 2003 y 8 de abril de 2003.
- <sup>8</sup> RFE/RL, *Newsline*, 17 de junio de 2003.
- <sup>9</sup> Las enmiendas también incorporan la abolición de la legislatura en dos cámaras y la creación de un cuerpo unicameral, así como la votación por listas de partidos de los representantes parlamentarios.
- <sup>10</sup> Aunque la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE declinó monitorear el referéndum, produjo una declaración con recomendaciones; véase [www.osce.org/odihr/documents/reports/election\\_reports/kg/kg\\_constrefeb2003\\_asmrepor.php3](http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constrefeb2003_asmrepor.php3).
- <sup>11</sup> *Eurasianet*, 22 de enero de 2003, [www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml). La declaración de la oposición fue publicada en el sitio de AKI, [www.akipress.org](http://www.akipress.org).
- <sup>12</sup> Declaración del NDI después del referéndum constitucional del 2 de febrero de 2003, [www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgystan/kyrgystan\\_statement\\_020403.asp](http://www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgystan/kyrgystan_statement_020403.asp).
- <sup>13</sup> “El voto familiar” suele incluir la emisión de votos por parte del jefe de la familia en nombre del resto de los miembros. Así queda sacrificado el derecho de los individuos al voto.
- <sup>14</sup> [www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html](http://www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html).
- <sup>15</sup> [www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003](http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003).
- <sup>16</sup> *Novaya Gazeta*, 7 de julio de 2003, [novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml](http://novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml).

## Líbano

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.0 (78° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

### Convenciones:

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2001; aún no ratificada)

## Cambios legales e institucionales

- Se aprobó en 2001 un proyecto de marco jurídico para *privatizaciones*, que estaba repleto de vacíos legales. Un proyecto de privatización de telecomunicaciones fue presentado en julio de 2002, pero tuvo que ser repetidamente enmendado entre desacuerdos en el gobierno acerca de la forma y la amplitud de la privatización, y su aprobación sigue aún pendiente.
- Durante la discusión parlamentaria de un proyecto sobre la creación del aeropuerto internacional de Beirut en noviembre de 2002, el diputado Ghassan Moukheiber propuso que un porcentaje de sus acciones fueran listadas en la *Bolsa de Valores de Beirut* para asegurar una mejor gestión, rendición de cuentas y transparencia. Su sugerencia fue adoptada.
- Se diseñó en agosto de 2003 una *ley de protección al consumidor* como trámite previo a la abolición de las “agencias exclusivas” del Líbano, compañías que tienen derechos exclusivos a importar productos específicos. Esta ley podría mejorar la transparencia en la competencia y es especialmente importante para la industria farmacéutica: según varios informes los programas sociales pagan precios exorbitantes por los medicamentos debido a la existencia de un monopolio farmacéutico que se vale de sus influencias para mantener los valores artificialmente altos<sup>1</sup>.

## Cooperar con las instituciones internacionales para detener el soborno

En junio de 2002 la Unión Europea y el gobierno del presidente Émile Lahoud iniciaron una cooperación más estrecha al firmar un acuerdo de asociación en el contexto de Euromed Partnership. Se firmó un acuerdo provisorio acerca de temas de comercio –como anticipo del acuerdo de asociación pronto a entrar en vigencia– luego fue ratificado por el parlamento y comenzó a regir el 1° de marzo de 2003.

Estos dos acuerdos abarcan las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre la UE y el Líbano. Consideran la creación de un área de libre comercio tras un período de transición de 12 años durante los cuales el gobierno incorporará importantes reformas administrativas y económicas relacionadas con la liberalización y la democratización, así como disposiciones para una contabilidad más transparente.

El acuerdo de asociación llega más lejos que el acuerdo provisorio ya que incluye la cooperación en el combate al lavado de dinero, el crimen organizado y la corrupción. También incluye cláusulas condicionales que disponen su suspensión en caso de violación de los principios que sostienen al acuerdo, específicamente democracia, estado de derecho, derechos humanos y el respeto a las libertades fundamentales<sup>2</sup>.

En noviembre de 2002, delegados de 18 estados y ocho instituciones financieras se reunieron en París para discutir cómo aliviar la pesada deuda pública

del Líbano, que sube a alrededor de 33 mil millones de dólares. Durante la conferencia de donantes, conocida como París II, el Líbano se aseguró alrededor de 4,4 mil millones de dólares en créditos blandos de las naciones acreedoras. En compensación, el gobierno prometió un programa de reformas políticas y económicas, centrándose en los bancos y en reformas fiscales<sup>3</sup>. El gobierno explicó su fracaso en implementar las reformas previamente prometidas como consecuencia de la inestabilidad de la región. El acuerdo de París pospuso la necesidad de urgentes reformas administrativas.

El Líbano comenzó a cooperar con el Grupo de Acción Financiero (FARF) en abril de 2001 con un decreto que creaba un comité especial de investigaciones (SIC) dentro del banco central con la responsabilidad de ocuparse de los casos de lavado de dinero. En junio de 2002, Líbano fue borrado de la lista de países y territorios no cooperadores en la lucha contra el lavado de dinero<sup>4</sup>. El SIC permaneció activo durante el período de revisión, pero su eficacia quedó limitada por su accionar secreto.

El primer gran desafío para el SIC fue el escándalo del banco Al-Madina a principios de 2003. Una cantidad de gerentes de bancos fueron acusados de malversación, prácticas fraudulentas y por no aplicar los adecuados procedimientos contables<sup>5</sup>, con pérdidas en la región de 350 millones de dólares<sup>6</sup>. El banco Al-Madina estuvo durante mucho tiempo sospechado de facilitar el lavado de dinero. El caso fue derivado una y otra vez entre el SIC y la oficina del fiscal público, hasta que regresó al SIC con instrucciones de priorizar la recuperación de fondos. Tras recobrar una parte sustancial del dinero en septiembre de 2003, ni el SIC ni las autoridades judiciales presentaron cargos contra los propietarios del banco. Este resultado sugirió a muchos críticos que se pagaron considerables sobornos a poderosos políticos a cambio de protección frente a la ley.

### **Ayuda agrícola: ¿malversación de fondos públicos?**

El ex ministro de agricultura, Ali Abdullah, y diez altos miembros de su gabinete fueron acusados en septiembre de 2003 de robo y malversación de fondos públicos. Presuntamente había subsidiado a cooperativas de sus propios familiares con fondos de la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID) y del Fondo Internacional Para el Desarrollo Internacional.

A pesar de la copiosa evidencia documental disponible tan pronto como en junio de 2002 que comprometía a Abdulah, no se inició ninguna acción legal ni hubo reacción oficial alguna ante las sospechas. Luego de un largo período el ex ministro fue expulsado, por razones distintas, del Partido Movimiento Amal, dejándolo sin protección política. Luego de que fuera despedido del gabinete del nuevo gobierno anunciado en abril de 2003, su sucesor se ocupó personalmente de entablar juicio contra Abdullah por corrupción, robo y malversación de fondos públicos.

## Definir la corrupción política: las elecciones de Monte Líbano

Una elección en la región de Meta en junio de 2002, generada por la muerte del parlamentario Albert Moukheiber, fue el foco de un ardiente debate que duró meses y que llevó a la clausura de dos empresas mediáticas en septiembre de ese año.

Las elecciones fueron un caso de estudio de la corrupción política libanesa, que presenta incidentes de conflictos de intereses, abuso de poder, aplicación incoherente de la ley electoral, compra de votos, presiones políticas para influir sobre los votantes, excesivos gastos de campaña, uso ilegal del espacio en los medios y ataques a la libertad de prensa.

Los tres principales candidatos fueron Gabriel Murr, su sobrina Myrna Murr y Ghassan Moukheiber, sobrino del parlamentario fallecido. Políticamente, ambos Murr están en bandos opuestos de una familia adinerada e influyente que proveyó un ministro del interior, Michel Murr, al igual que al actual ministro del interior, Elias Murr, que es hermano de Myrna. Myrna recibió un amplio apoyo de sus parientes en el gobierno, mientras que Gabriel Murr y Ghassan Moukheiber, un veterano activista de la sociedad civil, la democracia y los derechos humanos, iban en boletas opuestas.

A pesar de que el financiamiento electoral no está regulado en el Líbano, muchos consideraron que las grandes sumas gastadas por los dos principales candidatos era un indicio de compra indirecta de votos. Como propietario de estaciones de radio y televisión, Gabriel Murr se benefició con un acceso ilimitado a publicidad electoral gratuita en oposición a la ley electoral, mientras que Myrna Murr disfrutaba del apoyo personal de su hermano, el ministro del interior, en lo que fue un flagrante caso de conflicto de intereses.

Gabriel Murr fue más tarde procesado y condenado por usar a Murr Televisión (MTV) como plataforma política, llevando a la clausura de su estación. Aunque hubo una clara infracción de la ley electoral, la decisión fue controvertida, pues planteaba cuestiones respecto de la independencia de la justicia. La mayoría de las estaciones televisivas libanesas son propiedad de prominentes políticos que las usufructúan durante las elecciones sin sufrir percances judiciales (véase abajo).

En la víspera de las elecciones, el ministro del interior anunció una reinterpretación espontánea de la ley electoral al efecto de que las votaciones en un cuarto oscuro pasaran a ser opcionales, antes que obligatorias, poniendo así en juego al secreto del sufragio<sup>7</sup>. La oposición acusó al ministro de influir sobre las elecciones al intimidar a los votantes. Hubo también sospechas de que el gobierno había monitoreado el padrón electoral, especialmente donde se habían comprado presuntamente votos, y que las fuerzas de seguridad vinculadas al ministerio del interior presionaron a los votantes e intimidaron a la oposición<sup>8</sup>.

El proceso de escrutinio resultó igualmente viciado<sup>9</sup>. Políticos de alto rango se contactaron presuntamente con el organismo responsable del conteo de votos, el comité supremo de escrutinio (HVTC), con la intención de manipular el resultado. El HVTC emitió tres informes, que nunca llegaron a la pren-

sa<sup>10</sup>. Para el momento en que el ministerio del interior anunció el ganador –la hermana del ministro– Myrna Murr había decidido abandonar, lo que se agregaba a la confusión general.

Tras un controvertido recuento, el ministro del interior Elias Murr declaró finalmente como ganador a su distante tío, Gabriel Murr, por 17 votos, generando protestas de una oposición sospechosa de sus motivos<sup>11</sup>. La permanencia de Gabriel Murr en su cargo resultó breve. Seis meses después, el Consejo Constitucional lo relevó de su puesto por haber usado su estación televisiva, lo que convertía a su campaña en ilegal. El ganador por cantidad más cercana de votos fue Myrna Murr, quien también fue descalificada por irregularidades en el conteo de votos y por otras infracciones al código electoral.

Enfrentado a la disyuntiva de llamar a nuevas elecciones o declarar ganador al candidato con la cifra más cercana de votos, el Consejo Constitucional optó por anunciar que la banca de Meta sería para Ghassan Moukheiber. La decisión no complació a casi nadie, pues ambos Murr habían obtenido 35.000 votos cada uno, y Moukheiber apenas 1.700.

## **Presionando sobre la libertad de prensa**

En un intento aislado por descalificar la victoria electoral de Gabriel Murr se insistió en su no presentación de bienes dentro de los tres meses de las elecciones, como se estipula en el Acta de Enriquecimiento Ilícito de 1996. La defensa de Murr –casi increíble, pero cierta– fue que en realidad su declaración estaba lista en término, pero quedó bajo llave en su oficina en los cuarteles de la MTV.

MTV había sido clausurada y sellada por las fuerzas de seguridad el 4 de septiembre de 2002 luego de que la Corte de Publicaciones decidiera que su uso por parte de Murr como “plataforma propagandística” de campaña estaba en contravención con el artículo 68 de la ley electoral<sup>12</sup>. Los críticos señalaron que el artículo 68 se aplica selectivamente en Líbano, una impresión reforzada por el hecho de que MTV fue acusada un año antes de calumniar al presidente, de abusar de inteligencia militar y de poner en peligro relaciones con Siria. Antes, en 2002, el gobierno acusó a la Lebanese Broadcasting Corporation International (LBCI) de “agitación sectaria”. Tanto MTV como LBCI emiten programas en los que se realizan críticas al gobierno.

La clausura de MTV causó indignación pública y llevó a manifestaciones que fueron violentamente reprimidas. A pesar de las irregularidades, el fallo contra MTV fue sostenido a principios de 2003 y declarado permanente.

El proceso de atacar la libertad de los medios está ahora en pleno desarrollo y continuará mientras la justicia esté sujeta a interferencias del ejecutivo. Es una señal ominosa para el futuro de la libre expresión en el Líbano, y para la presencia en la televisión de las voces de la oposición democrática<sup>13</sup>.

Charles D. Adwan y Mina Zapatero (Asociación Libanesa Transparencia)

## Lecturas recomendadas

Arab Finance Corporation, "Report on the Republic of Lebanon" (Informe sobre la república del Líbano), [www.menafn.com/rc\\_country.asp?country=3](http://www.menafn.com/rc_country.asp?country=3).

Albert Dagher, "L'administration libanaise après 1990" (La administración libanesa después de 1990), conferencia, enero de 2002, [thorstein.veblen.free.fr/pdf/A.DAGHER.pdf](http://thorstein.veblen.free.fr/pdf/A.DAGHER.pdf).

Unión Europea, "Lebanon: Country Strategy Paper 2002-2006" (Líbano: papel estratégico 2002-2006) y "National Indicative Programme 2002-2004" (Programa indicativo nacional 2002-2004), [europa.eu.int/comm/external\\_relations/Lebanon/csp/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Lebanon/csp/02_06_en.pdf).

FMI, "International Monetary Funds Concludes 2002 Article IV Consultation with Lebanon" (El Fondo Monetario Internacional concluye el artículo IV de 2002 en consulta con el Líbano), comunicado de información pública N° 03/36, 2003, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn00336.htm#P31\\_344](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn00336.htm#P31_344).

Bassim Kanaan, "Anti-Money Laundering Legislation 2002" (Legislación contra el lavado de dinero 2002), para el estudio legal Badri & Salim El Méouchi, [www.elmeouchi.com/pdf/laundrying.pdf](http://www.elmeouchi.com/pdf/laundrying.pdf).

República Libanesa, "Beyond Reconstruction and Recovery... towards Sustainable Growth" (Más allá de la reconstrucción y la recuperación... hacia el crecimiento sustentable), trabajo presentado en la reunión de París II, Beirut, 2002, [www.lebanonwire.com/paris2/index.htm](http://www.lebanonwire.com/paris2/index.htm).

US Department of State, "Lebanon", informe sobre las prácticas en derechos humanos, marzo 2003, [www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2002/c8699/htm](http://www.state.gov/g/drl/ris/hrrpt/2002/c8699/htm).

TI Líbano: [www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org).

## Notas

<sup>1</sup> *Daily Star* (Líbano), 11 de febrero de 2002.

<sup>2</sup> El acuerdo y el papel estratégico de Líbano pueden encontrarse en: [europa.eu.int/comm/external\\_relations/lebanon/intro/ag.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/lebanon/intro/ag.htm). Es de señalar que la suspensión nunca se implementó sobre la base de violaciones de los derechos humanos o de administración de los países firmantes.

<sup>3</sup> El informe presentado por el gobierno puede encontrarse en: [www.lebanonwire.com/paris2/index.htm](http://www.lebanonwire.com/paris2/index.htm).

<sup>4</sup> Véase [www.fatfgafi.org/NCCT-en.htm](http://www.fatfgafi.org/NCCT-en.htm).

<sup>5</sup> *Daily Star* (Líbano), 14 de julio de 2003.

<sup>6</sup> *Daily Star* (Líbano), 16 de julio de 2003.

<sup>7</sup> *Daily Star* (Líbano), 7 de junio de 2002.

<sup>8</sup> *Daily Star* (Líbano), 8 de junio de 2002.

<sup>9</sup> *Daily Star* (Líbano), 4 de junio de 2002.

<sup>10</sup> *Daily Star* (Líbano), 4 de junio de 2002.

<sup>11</sup> *Daily Star* (Líbano), 8 de junio de 2002.

<sup>12</sup> *Al-Ahram Weekly Online*, entrega 603, 12-18 de septiembre de 2002.

<sup>13</sup> *The Executive*, "Losing our Voice. Freedom of Speech takes on new meaning with the recent media oppression" (Perdiendo nuestra voz. La libertad de expresión adquiere un nuevo significado con la opresión reciente a los medios), Beirut, octubre de 2002.

## Mali

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3,0 (78° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

### Convenciones

Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en abril de 2002)

### Cambios legales e institucionales

- Se creó en agosto de 2002 un comité *ad hoc* para la *evaluación de las recomendaciones del Banco Mundial* sobre el programa anticorrupción de Mali<sup>1</sup>.
- Un decreto de enero de 2003 dispuso la creación dentro del Controlador General de los Servicios Públicos de una comisión de *monitoreo de los sistemas internos de control*. Únicamente un cuerpo asesor, la comisión podrá aprobar los manuales de procedimientos y los módulos de entrenamiento diseñados por organismos públicos. Es también responsable de las evaluaciones posteriores.
- En 2003, el gobierno adoptó un decreto que considera al *auditor general* como autoridad independiente con la responsabilidad de evaluar el desempeño y los efectos de la administración pública. El auditor general evaluará las políticas que guían los programas de desarrollo, gastos y operaciones de ingresos y el uso de créditos y fondos. Nombrado por un período no renovable de siete años, el auditor es acompañado por un comisionado asistente. La oficina producirá un informe anual que distribuirá al gobierno y a los medios<sup>2</sup>.

### La inmunidad parlamentaria como protección contra la justicia

La negativa de la asamblea nacional a revocar la inmunidad de uno de sus miembros a pesar del pedido de la justicia generó acalorados debates hacia fines de 2002. En particular fueron los profesionales legales quienes atacaron al gobierno por obstruir la justicia.

La controversia data de noviembre de 2002, cuando el procurador general de la corte del distrito de la capital, Bamako, pidió formalmente al ministro de justicia que revocara la inmunidad parlamentaria del diputado Mamadou

Diawara. Miembro del partido gobernante y ex jefe del departamento de insumo de la Compañía de Mali para el Desarrollo Textil (CMDT), Diawara supelementalmente ignoró las regulaciones de los contratos públicos al aprobar compras que habían sido previamente rechazadas por los controladores internos de la CMDT y por inspectores de la policía judicial.

Se creó en abril de 2001 un comité parlamentario responsable de investigar el caso cuyo informe se conoció más de un año después<sup>3</sup>. Los miembros del comité –cuya independencia ha sido cuestionada por sus críticos– concluyó que no había suficiente evidencia que justificara llevar al diputado ante la corte y que no había violado ninguna de las regulaciones de la CMDT. El comité aconsejó no levantar la inmunidad de Diawara, una recomendación que la asamblea nacional confirmó con su voto unánime.

Un grupo de magistrados produjo una declaración condenando la posición de la asamblea por juzgar que las presunciones no podían constituir el motivo de los procedimientos legales<sup>4</sup>. Afirmaban que todo procedimiento penal se entabla a partir de presunciones y que es tarea del juez probarlas o rechazarlas. Sostenían que la decisión de la asamblea nacional había protegido al diputado de los procedimientos legales y que por lo tanto era una violación al principio de la separación de poderes.

A pesar de que su cargo caducaba entonces, Diawara no se presentó para renovar su función en 2002, afirmando que pretendía limpiar su nombre en tribunales. Fue arrestado el 3 de septiembre de 2002 y puesto en detención preventiva temporalmente por 28 días antes de ser liberado provisoriamente el 1 de octubre de 2002.

En el momento de escribir este texto, su caso seguía pendiente en los tribunales del distrito de Bamako.

### **Bloqueo en el camino anticorrupción de Mali: inercia del gobierno**

Desde que Mali dio hace varios años sus primeros pasos para desarrollar una infraestructura anticorrupción, ha tomado numerosas medidas en el sentido correcto. Pero el gobierno debe aún demostrar la voluntad política para implementar una serie de medidas anticorrupción aprobadas que fueron consideradas como urgentes a mediados de 2002.

La estrategia anticorrupción de Mali fue testigo del inicial entusiasmo del gobierno cuando el ex presidente Alpha Oumar Konaré pidió el envío de misiones técnicas del Banco Mundial en marzo y abril de 1999. El propósito era evaluar el programa anticorrupción del gobierno y hacer las recomendaciones pertinentes<sup>5</sup>.

Las recomendaciones se centraron en tres grandes áreas: limitar las oportunidades de corrupción, aplicar sanciones y asegurar la transparencia de las transacciones públicas. El presidente Amadou Toumani Touré instruyó al primer ministro para que creara un comité encargado de evaluar las directivas anticorrupción, así como las medidas contra los delitos financieros. La mayo-

ría de sus 30 miembros representan al sector público, pero tres o cuatro provienen de la sociedad civil<sup>6</sup>.

A mediados de agosto de 2002, el organismo se reunió en cinco subcomités especializados. Entre otros puntos, el subcomité de política económica de la corrupción recomendó una reducción del número de nombramientos políticos y la adopción de exigencias para informar. El grupo también convocó la creación de una comisión independiente y responsable para que monitoree la efectividad del mecanismo de financiamiento de los partidos políticos.

Una de las recomendaciones del subcomité de contratos públicos fue una reducción del umbral para los contratos públicos. Propusieron que la cifra sobre la cual se aplicarían los procedimientos debía bajarse de CFA 250 millones de francos (U\$S 440.000) a CFA 50 millones de francos (U\$S 90.000) para las empresas del Estado y las obras públicas<sup>7</sup>.

Entre sus recomendaciones, el subcomité de gerenciamiento y control de las finanzas públicas sugirió la creación de un organismo regulador supremo para supervisar y coordinar todas las estructuras de control e inspección.

Con respecto a la reforma del empleo público, las recomendaciones incluían la incorporación de un sistema de seguridad social y la creación de un plan de protección al staff contra el abuso de las autoridades políticas y administrativas. Se propuso también la incorporación de concursos para el nombramiento y reclutamiento de empleados públicos.

El quinto subcomité, que se concentró en los servicios legales y el sistema judicial, recomendó que el presidente y los miembros del gobierno declaren sus bienes y que debía haber una revisión del código penal y del código de procedimientos penales.

Tras evaluar el informe del comité el 23 de agosto de 2002, el gobierno rechazó muchas de sus recomendaciones. Medidas que habían sido aprobadas y presentadas como urgentes ahora siguen esperando ser implementadas, como la creación de sistemas de control interno en todos los servicios públicos, la reducción del umbral en los presupuestos de contratos públicos y la instalación de un sistema efectivo de control interno en todos los organismos públicos. Sin embargo, estaban en producción al momento de escribir este texto los manuales de procedimientos relacionados con las medidas existentes de control interno.

El rechazo del gobierno a ciertas recomendaciones y su demora en concretar las acciones urgentes que ya habían sido aprobadas son indicios de la pobre voluntad política respecto de la agenda anticorrupción. El destino de las recomendaciones del comité dependerá del verdadero compromiso de las autoridades para combatir la corrupción y los delitos financieros en Mali.

Brahima Fomba (Transparence Mali)

## Lecturas recomendadas

Sada Diarra, “Les fondements juridiques de la corruption sous la 3ème République au Mali ” (Fundamentos jurídicos de la corrupción en la Tercera República de Mali), junio 2000, [www.aidtransparency.org/francais/articleune.cfm?vararticle=267](http://www.aidtransparency.org/francais/articleune.cfm?vararticle=267).

Brahima Fomba, “Elections et Corruption Politique au Mali” (Elecciones y corrupción política en Mali), conferencia, junio 2002, disponible en GERDDES-Mali (Grupo de Estudios e Investigación sobre la Democracia y el Desarrollo Económico y Social), [www.gerddes.org](http://www.gerddes.org).

## Notas

- <sup>1</sup> Decreto N° 02-380/PM-RM del 30 de julio de 2002 y decreto (enmienda) N° 02-400/ PM-RM del 7 de agosto de 2002 crearon el comité. *Journal Officiel*, N° 24, 31 de agosto de 2002.
- <sup>2</sup> En agosto de 2003, la asamblea nacional aprobó por amplia mayoría (126 a seis, con siete abstenciones) una ley que crea la oficina del auditor general.
- <sup>3</sup> “Report of the Ad Hoc Committee Charged with Investigating the Lifting of Parliamentary Immunity from Deputy Mamadou Diawara” (Informe del comité ad hoc encargado de investigar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria al diputado Mamadou Diawara), 7 de junio de 2002, Asamblea Nacional.
- <sup>4</sup> El cuerpo de magistrados es el Sindicato Autónomo de la Magistratura.
- <sup>5</sup> “Rapport du Comité ad hoc de Réflexion sur les Recommandations de la Banque Mondiales relatives au Renforcement du Programme Anti-Corruption au Mali” (Informe del comité ad hoc de investigaciones sobre las recomendaciones del Banco Mundial respecto del fortalecimiento del plan anticorrupción de Mali), agosto de 2002.
- <sup>6</sup> El comité es el Comité ad hoc de investigaciones sobre las recomendaciones del Banco Mundial respecto del fortalecimiento del plan anticorrupción de Mali. Véase [www.justicemali.org/divers197.htm](http://www.justicemali.org/divers197.htm).
- <sup>7</sup> El límite presupuestario actual fue establecido por orden N° 97-1898/MF-SG el 19 de noviembre de 1997.

## Nepal

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** no realizado.

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

### Convenciones

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2002; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- La segunda enmienda de la Comisión para la Investigación del Abuso de Autoridad (CIAA) fue convertida en ley en agosto de 2002 e incorpo-

rada en septiembre de 2002 y una regulación de la CIAA, le confiere la autoridad plena para ocuparse de *investigaciones*. Puede ordenar la retención de pasaportes, investigar y bloquear cuentas bancarias, confiscar propiedades y entrar en oficinas y residencias en casos de corrupción. Los críticos dicen que la CIAA puede ser usada para atacar a los opositores políticos, pese a que una cantidad de observadores locales sostienen que ha ayudado a crear un ambiente de intolerancia a la corrupción.

- Un proyecto vinculado con *organizaciones y partidos políticos*, aprobado en septiembre de 2002, regula su financiamiento, desarrollo y funcionamiento. Especifica que no deben recibir donaciones de organizaciones internacionales o de gobiernos, individuos o asociaciones extranjeras. Cada partido debe informar detalladamente los gastos electorales en informes anuales que deben presentarse ante la comisión electoral en los seis meses del cierre del año fiscal. Los auditores deben ser autorizados por la oficina del auditor general. Se deben incluir los nombres, domicilios y ocupaciones de los individuos u organizaciones que donen más de 25.000 rupias (U\$S 300).
- Se incorporó en septiembre de 2002 un proyecto de *juicio político* para terminar con la *inmunidad* de la que habían disfrutado en el pasado algunos funcionarios públicos. La disposición de que la CIAA puede iniciar una investigación por sospechas de corrupción contra cualquier funcionario público es el agregado más importante. Previamente, la CIAA no podía iniciar acciones contra el primer ministro y necesitaba aprobación del presidente de la cámara antes de poder comenzar a investigar a miembros del parlamento. La CIAA sigue sin poder accionar contra los jueces.
- En enero de 2003, la CIAA creó una división de planeamiento Para acelerar los casos. Un mes más tarde amplió su staff de 128 a 205 miembros y extendió sus sucursales a los cinco centros de desarrollo regional y a los 10 distritos considerados como los más corruptos. En marzo de 2003, la CIAA lanzó un plan de cinco años para controlar la corrupción.
- En enero de 2003 y con fondos del gobierno se creó el *Centro Nacional de Vigilancia* para que ponga en marcha medidas preventivas y de información contra la corrupción, las irregularidades administrativas y los arreglos bajo cuerda. Tiene autoridad para indagar en los asuntos de los ministerios, departamentos, oficinas y funcionarios públicos.

### **Se adoptaron leyes anticorrupción pero su cumplimiento sigue siendo problemático**

Una cantidad de leyes y medidas recientemente dispuestas por el ejecutivo pretende detener el flagelo de la corrupción otorgando mayores facultades a los organismos de investigación y aplicación y recolectando datos para conocer mejor el problema. Pero tan importante como la letra de la ley y las inten-

ciones detrás de los cambios legales e institucionales, es si realmente se los aplica. La inestabilidad política y el hecho de que el aparato estatal está centrado en combatir un movimiento insurgente hacen difícil su cumplimiento.

El primer aspecto significativo de la nueva legislación es la enmienda al Proyecto de Prevención de la Corrupción de junio de 2002, que fortaleció el poder de la CIAA definiendo más claramente la corrupción y las sanciones a los infractores, incluso aquellos cuya culpabilidad se prueba luego de que dejen el cargo. Al mes siguiente se creó una corte especial para ocuparse de casos de corrupción, antes jurisdicción de la corte de apelaciones. Esto fue seguido de un proyecto de destitución lo que facilita iniciar acciones legales contra altos miembros electos del gobierno, y un proyecto de partidos políticos, destinado a hacer más transparente su financiamiento.

Un segundo cambio importante fue la creación en marzo de 2002 de una Comisión Superior de Investigación Jurídica sobre Propiedades para investigar las propiedades de los funcionarios y políticos nombrados a partir de 1990. Esta es un área importante pues una de las razones de la percepción popular de que el nivel de corrupción en el gobierno es alto es que varios políticos y funcionarios han sido vistos comprar casas y amasar fortunas poco después de ocupar el cargo (véase abajo).

Finalmente, el gobierno dio pasos para conocer mejor la corrupción. La ordenanza de servicios públicos de noviembre de 2002 envió equipos a los centros regionales de desarrollo a supervisar todos los servicios públicos, su distribución, funcionamiento y gestión durante seis meses desde enero de 2003. Los equipos investigaron las denuncias públicas vinculadas a irregularidades y corrupción. El propósito de esta acción fue hacer evidente a los funcionarios de que debían ser responsables. El Centro Nacional de Vigilancia, creado en enero de 2003, comparte el mismo objetivo.

Es demasiado pronto para evaluar el impacto de los cambios. La implementación de algunos de ellos ha sido dificultada por el contexto político e institucional. Por ejemplo, la CIAA y otros organismos de monitoreo han tenido dificultades en 2002 y 2003 para que sus informes sean públicos<sup>1</sup>. El procedimiento es someterlos al rey, quien luego los envía al parlamento; pero el parlamento ha estado vacante desde su disolución en mayo de 2002, por lo que el proceso de información no ha podido cumplirse.

A pesar de estas dificultades, ha habido algunos éxitos de gran relevancia. Poco después de que se adoptaran las leyes, la CIAA procesó a tres ex ministros, Chiranjibi Wagle, Khum Badahur Khadka y Jay Parakash Prasad Gupta, por presunta corrupción, la primera vez en que altos políticos nepaleses eran acusados de ese delito. Wagle enfrenta cargos por apropiarse indebidamente de 30 millones de rupias (U\$S 400.000) usando de sus influencias políticas para apoyar negocios de viajes de su hijo y por dar datos falsos en su declaración de propiedades. Khadka fue acusado de aceptar un soborno de un contratista por más de 110 millones de rupias (U\$S 1,5 millones) a cambio de usar su poder para otorgarle un contrato sin licitación por construir una obra cerca del río Bakraha. Gupta se hizo presuntamente de más de 30 millones de rupias (U\$S

400.000) a través de tratos ilegales en comunicaciones, gestiones ilícitas en telefonía celular y liquidación incorrecta de licencias cinematográficas.

Wagle fue alguna vez primer ministro interino y diputado del Partido del Congreso Democrático de Nepal, mientras que Khadka fue secretario general del mismo partido. Estuvieron en el poder gran parte de la última década hasta septiembre de 2003, cuando los organismos anticorrupción accionaron contra ellos. Los tres, que se presentan como víctimas de una venganza política, fueron liberados en caución hasta los veredictos, que llevarán bastante tiempo.

Los analistas locales confían en que los juicios sirvan como una necesaria advertencia a otros funcionarios públicos, pese a que algunos observadores temen que la CIAA pueda ser usada en realidad para atacar a los opositores políticos y que carecen de una representación multipartidaria. Además de investigar las sospechas de corrupción de funcionarios electos, la CIAA está estudiando posibles actos de corrupción de altos empleados del gobierno, directores de compañías estatales y oficiales policiales.

### **La investigación judicial sobre las propiedades brinda un necesario control sobre la corrupción de los políticos**

En marzo de 2003, la Comisión de Investigación Judicial sobre Propiedades (JICP) presentó un informe de 600 páginas al rey Gyanendra Bir Bikram Shah Dev con la intención de demostrar que los ingresos de los funcionarios públicos ya no quedarán fuera de la “auditoría judicial” en nombre de la propiedad privada o del derecho a la privacidad individual.

La JICP fue dirigida por el juez de la suprema corte Bhaiab Prasad Lamsal, con dos ex juristas como miembros. Se constituyó en marzo de 2002 durante la administración del ex primer ministro Sher Bahadur Deuba para analizar si las propiedades de los políticos y funcionarios nombrados desde 1990 habían sido obtenidas legalmente. La JICP exigió que 41.900 políticos y funcionarios declarasen por escrito sus propiedades, de los cuales no cumplieron 11.300. El informe final contenía un inventario de las propiedades de las 30.500 personas estudiadas.

Varios ex ministros y funcionarios del gobierno que ocuparon un cargo bajo Sher Bahadur Deuba fueron consecuentemente obligados a explicar su riqueza, que excedía sus ingresos legales.

El informe fue trasladado a la CIAA, que emprendió inmediata acción contra 40 políticos y burócratas. La comisión obligó a una cantidad de ex ministros y funcionarios a brindar detalles sobre sus propiedades, incluyendo al ex primer ministro Girija Prasad Koirala, quien también es presidente del congreso de Nepal. Koirala hizo una presentación ante la corte unos pocos días después, afirmando que la CIAA no tenía motivos para obligarlo. En el momento de escribir este texto, el caso estaba en la jurisdicción de la suprema corte.

Muchos otros citados no se presentaron, considerando que las acciones de la comisión estaban políticamente motivadas dado que coincidieron con una protesta multipartidaria contra la asunción del rey como autoridad directa<sup>2</sup>. Los políticos presionaron a la CIAA para que hiciera público el informe de la JICP a fin de disipar el temor a una caza de brujas entre las filas de los partidos políticos. La CIAA ha señalado que no hará público el informe.

A diferencia de intentos anteriores por asegurar que los políticos dieran cuenta de sus riquezas, hay expectativas de que el informe de la JICP no quedará olvidado, y pueda realmente fortalecer algunos de los mecanismos existentes y no aplicados para que los funcionarios muestren sus cuentas. El gobierno ha ordenado a los preparadores de informes del departamento de empleo público (Kitab Khana) que actualicen el registro de todos los informes de propiedad de los servidores estatales, que existe desde los 1960 pero cuya exigencia de declarar las propiedades periódicamente había quedado en el olvido. Se ordenó al ministro del interior que difunda el nombre de todos los políticos y funcionarios públicos que no han declarado sus bienes.

Rama Krishna Regmee (investigador, Nepal)

## Lecturas recomendadas

Comisión para la Investigación del Abuso de Autoridad (CIAA), "Investigation and Prosecution: Guidelines" (Investigación y procesamiento: líneas de acción), 2003.

CIAA, "A Collection of Constitutional and Legal Provisions on Corruption and Principles Enshrined in Supreme Court Verdict" (Una recopilación de disposiciones constitucionales y leales sobre corrupción y principios destacados por el veredicto de la Suprema Corte), 2003.

CIAA, "Quarterly Bulletin", Katmandú, [www.akhtiyar.org.np](http://www.akhtiyar.org.np) (en nepalés). Hari Bahadur Thapa, *Anatomy of Corruption*, (Anatomía de la corrupción) Katmandú, ESP, 2002.

TI Nepal, "A Household Survey on Corruption" (Una encuesta de hogares sobre corrupción), South Asian Report, agosto 2002. [www.tinepal.org](http://www.tinepal.org).

TI Nepal: [www.tinepal.org](http://www.tinepal.org).

## Notas

<sup>1</sup> TI Nepal, "Newsletter", abril de 2003.

<sup>2</sup> El rey quitó de su cargo al primer ministro y a su gabinete en octubre de 2002 por "incompetencia" después de que se disolviera el parlamento. Desde entonces no ha sido posible realizar elecciones a causa de la insurgencia. El país está ahora gobernado por el rey y su gabinete nombrado hasta que puedan realizarse las elecciones en una fecha futura no especificada.

# Nicaragua

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.6 (88° entre 133 países)

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

## Convenciones:

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

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en septiembre de 2003)

## Cambios legales e institucionales

- Por un decreto presidencial de julio de 2002 se creó la *Oficina de Ética Pública*, cuyos objetivos son promover la transparencia y el uso efectivo de los recursos a través de la educación, la difusión y la ampliación de la formación de los funcionarios públicos. La oficina es responsable de un “programa especial de eficiencia y transparencia en la gestión del estado y en las contrataciones”.
- La *Ley de Probidad de los Servidores Públicos* entró en vigencia en agosto de 2002, y regula asuntos relacionados a los conflictos de intereses. Las declaraciones de probidad se emiten al comienzo y al final de la participación en un cargo. No se las hace públicas, a pesar de que son usadas en algún caso de enriquecimiento ilícito, sobre todo en el caso del ex presidente Arnoldo Alemán (véase abajo).

## El proceso al ex presidente Arnoldo Alemán quita el manto de impunidad

En una región caracterizada por la impunidad, resulta difícil concebir cómo pudo ser posible llevar a juicio por flagrante y permanente abuso del cargo a un hombre que escasos ocho meses antes había sido presidente, que seguía siendo presidente de la asamblea nacional días antes de su arresto y que continuaba ejerciendo su influencia en el partido con mayoría en el parlamento. Pero, después de ocho meses bajo arresto domiciliario, Arnoldo Alemán, quien ocupara el cargo más alto de Nicaragua entre 1997 y 2002 y que contaba con el apoyo estrecho de los titulares de la mayoría de los gobiernos municipales y de varios organismos claves de aplicación, quedó encarcelado en agosto de 2003 por lavado de dinero, fraude y robo.

Su procesamiento fue aún más sorprendente pues el presidente Enrique Bolaños, el candidato que eligió Alemán para sucederlo (la constitución prohíbe la postulación a elecciones consecutivas) parecía una apuesta más que segura. Durante su gestión como vicepresidente de Alemán, Bolaños se había mantenido silencioso ante el evidente enriquecimiento ilícito del gobernante,

con la aquiescencia del líder de la oposición, mientras buscaba concentrar más poder en el ejecutivo en detrimento de las instituciones del país.

Sin embargo, una vez en el cargo, el presidente Bolaños se apuró en investigar las fechorías de Alemán. Contó desde el principio con el inequívoco apoyo de los medios, de una población cansada de la corrupción y la voluntad de los países cuya cooperación representa más de un tercio de los ingresos de Nicaragua en subsidios y ayuda. Fue apoyado en esa empresa por el partido al que había derrotado en las elecciones, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que tenía un especial interés en ver caer al caudillo y a su partido. Algunos diputados del antiguo partido de Bolaños brindaron luego su apoyo.

En consonancia con el proceso de Alemán, el nuevo gobierno prestó cierta atención al fortalecimiento del marco legal para detener la corrupción. En junio de 2002 entró en vigencia la Ley de Reforma y Adición al Código Penal y definió los delitos vinculados con la corrupción pública, como el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito y estableció especiales sanciones para los actos de corrupción, contribución a la caída de bancos y otros delitos de la esfera pública. Sin embargo, en lo principal los esfuerzos anticorrupción se centraron estrechamente en procesar a Alemán y fueron dirigidos por el ejecutivo.

Los presuntos delitos de Alemán no eran una excepción en la región, ni en las sumas involucradas, ni en los métodos utilizados. Estamos hablando de alrededor de 100 millones de dólares de fondos públicos presuntamente obtenidos por medio de fraude, robo y malversación. El congresista Leonel Teller estima que las cifras rondan los 250 millones de dólares. Fue la posterior acusación de lavado de dinero lo que primero llevó al arresto a Alemán, pues atentaba contra las convenciones internacionales y llevó a Estados Unidos a brindar apoyo político al procesamiento. Los fondos ilegalmente apropiados se canalizaban presuntamente a través de bancos norteamericanos a cuentas privadas controladas por Alemán muy poco después de que entrara en vigencia la nueva legislación norteamericana sobre lavado de dinero tras los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Se congelaron en Panamá y Estados Unidos cuentas y propiedades pertenecientes a Alemán y sus socios, pero no han sido repatriadas, en parte porque la legislación panameña estipula que esos fondos deben usarse dentro del país. Recientemente se nombró a un juez como interventor y custodio de las propiedades conocidas de Alemán: no todos sus bienes han sido localizados pues se piensa que una parte está registrada bajo otros nombres.

El proceso de despojar a Alemán de su inmunidad parlamentaria y llevarlo a juicio tardó desde abril a diciembre de 2002 y fue demorado por su permanente apoyo en la asamblea nacional. Algunos legisladores que lo defendieron ante los cargos han quedado desde entonces bajo investigación. Las organizaciones de la sociedad civil estuvieron muy activas durante los ocho meses de discusiones, recolectando más de un millón de firmas pidiendo que se levantara la inmunidad de Alemán.

Uno de los aspectos más interesantes del caso es que parece reflejar un cambio en el ambiente legal y sociopolítico de Nicaragua. Los gobernantes corruptos tienen menos oportunidades de esconderse tras el escudo de la inmunidad. La corrupción se ha convertido en un tema de la mayor importancia para la opinión pública nacional y los periodistas independientes vigilan cada vez más a los infractores.

Por supuesto, el problema de la corrupción en Nicaragua va mucho más allá de un único caso. Se ha comenzado a trabajar en el nivel estructural y legal para atacar las raíces de la corrupción, pero hay mucho terreno aún por recorrer para asegurar de que el procesamiento a Alemán no es sólo una isla en el ancho mar de la impunidad. Muchas figuras del gobierno actual y de los pasados siguen eludiendo las investigaciones, para no hablar de juicios, por acusaciones de corrupción.

### **El dinero lavado llena los sacos sin fondo de las campañas electorales**

Uno de los aspectos que apareció en una de las muchas acusaciones contra Arnoldo Alemán y su aliado clave, Byron Jerez, el ex jefe de la dirección impositiva, fue la revelación por parte de éste último de que los fondos tomados ilícitamente del Estado eran usados para sobornar, además del enriquecimiento de los involucrados. Funcionarios de todos los organismos del Estado y sus oficinas de supervisión recibieron presuntamente dinero a cambio de su complicidad en los fraudes. Jerez sostuvo también que los fondos fueron usados para apoyar las campañas en las elecciones municipales de 2000 y en las generales de 2001. El 5 de junio de 2003, Jerez fue sentenciado a ocho años de prisión en una de las tantas acusaciones en su contra.

En abril de 2002, Jerez declaró que parte de los fondos fueron lavados a través de cuentas dentro y fuera de Nicaragua y usados para pagar a una segunda línea de funcionarios, incluyendo al presidente de la oficina del controlador general, el director de la fiscalía pública, el ex vicepresidente –el ahora presidente Bolaños–, al vicepresidente José Rizo Castellón y a varios ministros. Según Jerez, además de su sueldo oficial, cada uno recibía de 500 a 5.000 dólares mensuales directamente del palacio presidencial. Ninguno de los identificados en las transacciones niega las acusaciones: en realidad, según la ley, la recepción de estos fondos no es estrictamente ilegal si los beneficiarios no estaban al tanto de su origen y no eludían el pago de impuestos. Dado que hasta 2002 el presupuesto nacional incluía un ítem para gastos discrecionales del presidente, la intención criminal es más difícil de probar. A mediados de 2003, las revelaciones de Jerez no habían llevado a ninguna investigación posterior sobre los presuntos pagos en compensación.

Vinculado con las acusaciones a Alemán está el caso del presunto desvío de fondos estatales para gastos de campaña electoral. De ser probado, el delito acarrea penas de más de dos años de prisión, impugnación del cargo público y prohibición de ejercer funciones públicas por más de seis años. El caso fue

archivado en diciembre de 2002 contra 34 funcionarios y líderes del gobernante Partido Liberal Constitucional (PLC), incluyendo a Alemán y al actual presidente y vicepresidente. El día después de que la investigación fuese anunciada, los 34 acusados anunciaron su decisión de renunciar a la inmunidad para poder comparecer ante la corte. A mediados de 2003, todavía no lo habían hecho y el pedido de suspensión de sus privilegios sigue esperando en un comité de la asamblea nacional. Continuó la búsqueda de pruebas en bancos estatales y otras instituciones y siguieron los procesos contra los sospechosos que no tenían inmunidad; la defensa ofrecida por varios acusados vinculados al actual presidente fue que la campaña parlamentaria del PLC fue financiada a través de cuentas separadas a las de la campaña presidencial y que cuando recibieron el dinero de la sede del partido no sabían su origen ni tenían razones para cuestionarlo. Se espera una sentencia provisional para finales de 2003.

El caso destacó algunas falencias de la ley electoral, que entró en vigencia en enero de 2000. Ampliamente criticada por observadores nacionales e internacionales por sus débiles mecanismos de control, la ley no fija límites de financiamiento ni a los partidos, ni a los donantes y se permiten aportes ilimitados del extranjero. Tampoco hay reglas para la difusión de la información. Ni siquiera se exige a los partidos que tengan una contabilidad de los fondos recibidos y la prestación de cuentas del financiamiento político es dejada casi por completo a su discrecionalidad.

Un cambio introducido por la ley electoral de 2000 es la distribución de un porcentaje fijo del presupuesto nacional para el financiamiento de los partidos en los años electorales. La proporción está fijada en un uno por ciento para las elecciones generales y en 0,5 por ciento para las municipales. La suma entregada a cada partido se decide en función de los votos obtenidos en años anteriores. Como resultado, el costo de las elecciones en Nicaragua es equivalente a la mitad del presupuesto para educación –28 dólares por votante contra un promedio en la región de 7 dólares– cuyo 25 por ciento se destina a los partidos políticos.

En términos de gasto público por votante, la segunda nación más pobre del hemisferio tiene las elecciones más costosas, incluso sin que se tomen en cuenta los fondos ilimitados de fuentes privadas o extranjeras.

Roberto Courtney (Ética y Transparencia, Nicaragua)

### **Lecturas recomendadas**

Alejandro Serrano, ed., *Ética y política*, Nicaragua, Universidad Politécnica de Nicaragua, 2003.

Reinaldo Antonio Téfel, *El huracán que desnudó a Nicaragua*, Managua, Foro Democrático, 1999.

Vicepresidencia de Nicaragua, "Plan nacional de anticorrupción de Nicaragua", [www.respondanet.com/espanyo1/anticorrupción/Nicaragua1.htm](http://www.respondanet.com/espanyo1/anticorrupción/Nicaragua1.htm).

## Nigeria

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 1.4 (132° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

### Convenciones

Convención de la UA sobre Prevención y Combate a la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en junio de 2001)

### Cambios legales e institucionales

- En diciembre de 2002, la asamblea nacional aprobó el Acta de Delitos Económicos y Financieros, que crea la Comisión de Delitos Económicos y Financieros (EFCC), encargada de investigar todos los delitos financieros, incluido el *lavado de dinero*, fraudes con tarifas, malversaciones, transferencias ilegales y fraude en el mercado de acciones. Es también responsable de la aplicación de la legislación sobre lavado de dinero de 1995, con sus enmiendas de 2002. El presidente firmó la nueva ley el 14 de diciembre, un día después del plazo establecido por la Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FATF), el organismo intergubernamental dedicado al lavado de dinero. La FATF había amenazado con recomendar sanciones si Nigeria no lograba reforzar la legislación sobre delitos financieros hasta esta fecha. La FATF reconoció que la nueva ley marcaba un importante progreso, pero en su revisión de febrero de 2003 no eliminó a Nigeria de la lista de Países y Territorios No Cooperativos.
- En febrero de 2003, el Senado aprobó la *Ley de Comisión sobre Prácticas Corruptas y otros Delitos Conexos* para reemplazar y “reforzar” la ley de nombre similar de 2000. Sin embargo, la mayoría lo consideró como un debilitamiento deliberado de la legislación existente. La ley fue bloqueada por la corte superior federal (véase abajo).
- En abril de 2002, la asamblea aprobó la Ley Electoral 2002, que reemplazaba al de 2001. La ley, que rigió las elecciones generales de abril de 2003, enfrentó varias impugnaciones constitucionales durante 2002-2003. Entre otras disposiciones, la ley otorga más poder a la Comisión Electoral Nacional Independiente (INEC) a poner un límite a las *donaciones a los partidos políticos* de individuos o empresas. El evidente aumento de gastos durante el período electoral muestra, sin embargo, que los límites no fueron respetados, a pesar de que el INEC no hizo denuncias contra ningún partido o candidato.

## Motivos del senado puestos en cuestión para reformar la ICPC

En febrero de 2003, el senado votó unánimemente a favor de reemplazar la legislación que rige al principal organismo anticorrupción de Nigeria –la Comisión Independiente sobre Prácticas Corruptas y otros Delitos Conexos (ICPC)– y que fuera aprobada por primera vez en 2000. El senado, que apresuró la aprobación de la ley, afirmó que se trataba de reforzar la ley para fortalecer a la ICPC. Su acción generó una gran controversia pública, tanto acerca de la ICPC como de los verdaderos motivos del senado para llevar a cabo esta acción.

La nueva legislación debilitaría a la ICPC de muchas maneras. Habría eliminado muchas de sus facultades para investigar, las que serían transferidas a la fiscalía general. Además, el nuevo proyecto omitía dos disposiciones fundamentales de la original que permitían el procesamiento de funcionarios públicos que otorgaran contratos sin la aprobación exigida y que transfirieran a otro destino fondos destinados a un determinado propósito. Según la nueva ley, la ICPC sólo estaría en condiciones de recomendar que esos casos fueran objeto de una investigación interna, administrativa. Cabe recalcar que en el momento en que se decidía la nueva legislación, las cabezas de ambas cámaras del parlamento estaban bajo investigación por delitos estrechamente relacionados a dos secciones expurgadas del acta de 2000.

Hubo una inmediata y amplia protesta pública contra la conducta de la legislatura, tanto en Nigeria como fuera del país. El 3 de marzo de 2003, el presidente Olusegun Obasanjo y algunos miembros de la Congreso condenaron la acción del senado y declararon que la legislación propuesta tenía como objeto proteger a ciertas personas de la justicia. Sin embargo, el proyecto pasó su primera audiencia tres días después. Cuando fue enviado al presidente para su aprobación, éste se negó a firmarlo. En pocos días el senado pasó por alto el veto presidencial y se aprobó la ley tanto en el senado como en el congreso. Sin embargo, poco después una corte superior federal declaró nula la ley.

Mientras que la opinión mayoritaria era que la asamblea había actuado en su propio beneficio, la controversia brindó a ambos bandos la oportunidad de revisar la legislación así como el papel de la ICPC, que se consideraba por debajo de las expectativas. A principios de 2003, la ICPC informó haber procesado a 38 sospechosos e investigado no menos de 160 casos. Sin embargo, no había nadie en prisión como resultado de sus investigaciones.

Una de las quejas era la falta de independencia de la ICPC. Los legisladores plantearon que el ejecutivo, en especial la presidencia, habían convertido a la ICPC en un arma de uso político. Al mismo tiempo la ICPC quedó en el centro de una crisis política a finales de 2002 cuando hubo un intento de destituir al presidente Obasanjo. El senador Arthur Nzeribe declaró públicamente en agosto de 2002 que había ofrecido sobornos a sus colegas para incitarlos a votar contra la destitución del presidente. Muchos esperaron que la ICPC actuara en semejante confesión pública de corrupción, pero no fue así.

Una de las críticas fue la ausencia de voluntad política. Los críticos afirmaron que varios importantes funcionarios del gobierno debían

ser investigados y castigados de ser hallados culpables. Hubo extendidos cuestionamientos a la manera en la que el fiscal general, Vincent Azie, fue relevado de su cargo tras presentar en enero de 2003 un informe que acusaba a la presidencia y a 10 ministros federales de malversación financiera. El gobierno se defendió diciendo que el auditor debía jubilarse, pero la acción llevó a la protesta pública por la falta de voluntad política de las autoridades para combatir la corrupción.

Una segunda crítica a la ICPC era la falta de independencia financiera. Al defender su presupuesto ante la Asamblea Nacional en 2003, el representante de la ICPC afirmó que los subsidios recibidos desde su creación eran muy escasos y que eso había afectado su desempeño. El dinero recibido, afirmó, fue menor al 50 por ciento de lo presupuestado<sup>1</sup>. Según el director Mustapha Akanbi, la ICPC no había podido ejercer sus acciones fuera de la capital, Abuja<sup>2</sup>.

La limitada capacidad de la ICPC para actuar en todo el país se agrava por el hecho de que a pesar de que Nigeria es una federación de estados, no existen virtualmente intentos anticorrupción por parte de los estados o de los gobiernos locales. La introducción de *shari'a*, la ley islámica, en 12 de los 36 estados generó expectativas de intentos anticorrupción más comprometidos en ellos, pero en la práctica el objetivo ha sido la delincuencia menor. Recientemente el gobierno se embarcó en reformas administrativas que pueden llegar a fortalecer el rol supervisor de los gobiernos estatales sobre los consejos locales. Sin embargo, dado que depende la voluntad y capacidad de los gobernadores mantener su integridad financiera, una ICPC efectiva sería aún más importante.

Algún tipo de modificación en la ICPC es inevitable. En realidad ya la propia comisión ha iniciado el proceso impulsando reformas que, de ser exitosas, incluirán: reducir el tamaño del directorio de la ICPC, otorgarle facultades para iniciar investigaciones, eliminar algunos de los obstáculos judiciales a los procesamientos, y fortalecer su rendición de cuentas. También se espera que la ICPC estreche vínculos con las instituciones de la sociedad civil para mejorar su capacidad preventiva. Una reforma que puede fortalecer significativamente a la ICPC sería darle la facultad de procesar; según la legislación de 2000 sólo puede recomendarlo.

### **¿Qué esperanzas tiene la ley de libertad de información?**

Nigeria carece aún de una legislación sobre libertad de información, a pesar de los años de campaña a su favor. Con un nuevo liderazgo en la legislatura desde abril de 2003, hay ahora esperanzas de que pueda incorporarse esa legislación, pero se precisa para ello de voluntad política. La batalla por legislación sobre libertad de información es previa al regreso de Nigeria a los gobiernos civiles en 1999. La campaña anticorrupción de alto perfil de Obasanjo llevó a muchos a esperar que el presidente impulsara una legislación sobre libertad de información –esencial en la lucha contra la corrupción–, pero no fue así.

Desde entonces la campaña fue dirigida por una coalición de grupos de la

sociedad civil, incluyendo a la ONG Media Rights Agenda. Un grupo de legisladores presentó un proyecto a la asamblea nacional en julio de 1999, pero quedó parado tras un progreso inicial. La tercera audiencia sobre el proyecto no tuvo lugar hasta mayo de 2001, tiempo en el cual la situación política se había vuelto más volátil. Había una percepción pública general de que la asamblea nacional estaba moralmente comprometida, especialmente en el tema corrupción. En ese clima, los miembros de la legislatura temían que los periodistas se valieran de la libertad de información como un arma en su contra. Al cierre del período parlamentario en abril de 2003, el proyecto no había experimentado progresos.

Las elecciones generales de abril de 2003 trajeron una nueva dirección a ambas cámaras de la Asamblea Nacional, renovando las esperanzas dentro de los grupos de la sociedad civil de que el proyecto pueda ser aprobado. Grupos internacionales como el Comité de Protección a Periodistas han apoyado su pedido, urgiendo a la aprobación del proyecto por parte de la nueva legislatura. Sin embargo, ese optimismo puede quedar defraudado.

El renovado optimismo supone que el problema era el viejo liderazgo de la legislatura. Pero el ejecutivo, a cargo del presidente, ha hecho poco por colaborar con la causa del proyecto. En segundo lugar, la luna de miel con la nueva legislatura no durará mucho. Si los miembros de la nueva legislatura, como los de la antigua, se convierten en el blanco de la legislación anticorrupción, resultarán igual de reticentes en aprobar leyes que fortalezcan la posición de sus “enemigos”. De todas formas, si la campaña es intensificada a tiempo, la buena relación que existe actualmente entre el ejecutivo y la legislatura puede llegar a garantizar el éxito.

Por último, la campaña por la libertad de información no ha recibido suficiente apoyo de los propios medios de comunicación y ha sido sostenida principalmente por los esfuerzos de los grupos de la sociedad civil. El proyecto de libertad de información habría sido más exitoso de haber sido destacado por los medios de Nigeria.

### **Primeros pasos para fortalecer la integridad judicial**

Preocupado por la creciente incidencia de la corrupción en la justicia, el secretario de justicia Muhammed Uwais, en conjunto con el Centro de Prevención del Crimen Internacional de la ONU y la ICPC, dieron comienzo a un proyecto en 2001 para fortalecer la integridad judicial. Se identificaron cuatro preocupaciones claves: la calidad y duración de los juicios, el acceso a los tribunales, la confianza de la población en la justicia y la eficiencia en el manejo de las denuncias públicas. Se contrató al Instituto Nigeriano de Estudios Legales Avanzados para que realizara un amplio estudio acerca de la integridad y la capacidad de la justicia en los estados de Lagos, Delta y Borno.

Durante 2002-03 se realizaron intentos por mejorar la integridad en los estados piloto a través del monitoreo por parte de la ICPC de jueces y emplea-

dos de la corte; entrenamiento ético para jueces y personal de los juzgados, la creación de un sistema transparente de quejas, involucrando a “comités de usuarios de tribunales”, y una incrementada coordinación dentro del sistema de la justicia penal.

Las medidas apuntaban a un determinado intento del Consejo Judicial Nacional y su director por limpiar el sistema jurídico de Nigeria. Desde 1999 se habían resuelto docenas de casos de prácticas corruptas que involucraban a jueces, y el Consejo Judicial Nacional había exonerado por la fuerza a más de 20 jueces. Aunque se trata de un claro progreso, queda aún un largo camino por recorrer, especialmente en el restablecimiento de la confianza de la población en la justicia.

En realidad la justicia ha obstaculizado repetidamente la labor anticorrupción de la ICPC desde que comenzó a funcionar en 2000. En sus primeros tiempos, el organismo fue cuestionado en razón de la constitucionalidad del acta que lo creó. A pesar de haber sido aparentemente resuelto por el fallo de la corte suprema en junio de 2002, el tema de la constitucionalidad de la ICPC sigue reapareciendo cada tanto, activamente impulsado por cierto número de jueces.

Pese a las repetidas advertencias del secretario de justicia, los jueces siguen otorgando disposiciones *ex parte* que han eludido procesos por corrupción. Las personas que caen bajo el examen de la ICPC buscan y obtienen impugnaciones a la constitucionalidad de una u otra sección del acta, incluso en cortes que no están destinadas a tratar casos de corrupción. Casi todos los casos que ha presentado la ICPC ante los tribunales han sido bloqueados por esas impugnaciones. Si se pretende que los intentos de la ICPC por combatir la corrupción tengan éxito, deben redoblarse los esfuerzos por mejorar la integridad de la justicia.

Bolaji Abdullahi (*This Day*, Nigeria)

### Lecturas recomendadas

Karl Meier, *This House Has Fallen: Nigeria in Crisis* (La casa se ha derrumbado: Nigeria en crisis), Londres, Penguin Books, 2001.

Instituto Nigeriano de Estudios Legales Avanzados, encuesta respecto de la integridad judicial (en prensa).

Banco Mundial, *Nigeria Governance and Service Delivery Survey* (Gestión en Nigeria y estudio sobre la prestación de servicios) (en prensa).

### Notas

<sup>1</sup> *This Day* (Nigeria), 23 de enero de 2003.

<sup>2</sup> A. Akanbi, “Current Policy Initiatives and Frameworks for Combating Corruption” (Iniciativas políticas actuales y marco legal para el combate a la corrupción), conferencia inédita dictada en Abuja, febrero de 2003.

## Autoridad Palestina

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.0 (78° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** no realizado.

### Cambios legales e institucionales

- Entró en enero de 2003 en audiencia general una nueva *ley electoral* que pretende regular el financiamiento con recursos públicos e incorporar exigencias de información. De acuerdo a la ley, el Comité Electoral Central (CCE) regularía los criterios Para subsidiar a los Partidos con fondos públicos y monitorearía los aportes privados. En octubre de 2002, el CCE fue reconocido como un organismo independiente. Aunque la directiva y los miembros fueron nombrados por el presidente Yasser Arafat, el comité fue puesto a aprobación del consejo legislativo.
- En marzo de 2003 se propuso una legislación para crear una *oficina de monitoreo administrativo y financiero*. La oficina reemplazará a la autoridad general de monitoreo creada en 1996. El presidente, sus colaboradores y asesores, así como los funcionarios policiales y de seguridad, quedarán bajo supervisión de la nueva oficina. El presidente ya no tendrá la facultad de nombrar o destituir al titular de la oficina de monitoreo que dispondrá de un presupuesto asignado del presupuesto nacional general.
- En marzo de 2003 se hicieron enmiendas a la Ley Básica que había entrado en vigencia en 2002 y dispone la fundación legal del Autoridad Palestina (PA) durante el período de transición. Una enmienda incorporó el cargo de *primer ministro*, con responsabilidad de constituir y modificar el consejo de ministros y controlar las instituciones del gobierno. Se le otorgó al presidente la facultad de requerir que el primer ministro sea investigado –y al primer ministro la de requerir la investigación de los ministros– si son acusados por algún delito. La ley enmendada permite también que 10 de los 88 miembros del consejo legislativo puedan presentar un pedido para realizar una sesión especial para quitarle la confianza al gobierno, o alguno de sus ministros, luego de una investigación.
- Las enmiendas incorporaron también la *exigencia de información* al PA. Todos los ministros, incluso el primer ministro, deben suministrar desde ahora un informe financiero sobre sí mismos, sus esposas y menores a cargo detallando la posesión de bienes. Están prohibidos los conflictos de intereses.
- Está en discusión una ley que se ocupa de la infracción a las tareas del empleo público (su primera audiencia fue en abril de 2003). Establecería *sanciones* de hasta diez años de prisión por *saqueo de fondos públicos*, de hasta quince por soborno y cadena perpetua por destruir evidencias

Para facilitar, o encubrir, robos. Se recuperarían los fondos y las multas impuestas serían equivalentes a los montos robados o a los daños causados.

## **El plan de los 100 días y sus implicancias para la corrupción**

La reocupación por parte de Israel de la Franja Occidental en la primavera y verano de 2002 llevó a crecientes demandas populares entre los palestinos luego de que las instituciones del PA se mostraron incapaces de organizar una adecuada defensa militar o civil de las personas bajo ocupación. Entre las demandas se exigía que el gobierno limpiara sus instituciones, pues la corrupción era considerada una de las causas de sus falencias.

En una encuesta de opinión realizada por el Centro Palestino de Investigación en Política y Control en abril de 2003<sup>1</sup>, por ejemplo, el 57 por ciento de los consultados dijo pensar que la corrupción afectaba significativamente a su vida y la de su familia y el 68 por ciento creía que la corrupción afectaba significativamente a la vida política.

Pero las demandas de reformas no fueron sólo internas. Se condicionó el progreso en la implementación del Mapa de "rutas" para la Paz, un acuerdo sujeto a desempeño firmado en abril de 2003 que busca una solución amplia al conflicto palestino-israelí para 2005, a la adopción de ciertas reformas elementales. También la liberación de los ingresos por impuestos recolectados por el gobierno israelí quedó sujeta a que el ministerio de finanzas pudiera reunirlos en una sola cuenta a fin de facilitar el control del presupuesto por parte del consejo legislativo.

La preparación de las reformas fue obra principalmente del comité de reforma ministerial creado tras el establecimiento del nuevo gobierno en junio de 2002. El comité redactó un borrador lo que se conoce como el "plan de los 100 días". Las reuniones entre el comité y el "Cuarteto más dos"<sup>2</sup> llevaron a la creación de grupos que se ocupasen de la generación de políticas económicas, reforma del empleo público, reforzamiento de los gobiernos locales y desarrollo del sector privado. Se armó un comité que brindara apoyo en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales y en la reforma del sistema de seguridad debía conseguirse de forma bilateral.

Se incluyeron en el plan varias medidas de control anticorrupción en línea con las recomendaciones del informe de 1999 del Consejo Estadounidense de Relaciones Exteriores, conocido como el informe Rocard "Refuerzo de las instituciones públicas palestinas".

Incluían la creación de registros comprensibles de las funciones y personal del sector público, colocando las instituciones gubernamentales y públicas bajo jurisdicción de los ministerios, desarrollando procesos internos y externos de auditoría y creando sistemas de gobierno electrónicos.

El plan convoca a una mayor separación de los poderes y a la descentralización del poder del ejecutivo de modo tal que el consejo legislativo y la justi-

cia pueden cumplir a pleno con su rol. El plan convoca a una mayor separación de los poderes del Estado y a la descentralización del poder del ejecutivo de tal modo que el consejo legislativo y la justicia pueden cumplir a pleno con su papel. También llama a que se dispongan elecciones a nivel presidencial, legislativo y municipal así como dentro de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque es demasiado pronto para evaluar el progreso de las reformas democráticas, es claro que la continua ocupación plantea serias limitaciones; impidió las elecciones generales y legislativas de principios de 2003. De todos modos, los miembros del consejo legislativo, particularmente los del Partido Fatah, han emprendido pasos para ejercer su influencia sobre las decisiones de gobierno. Dudaron sobre la composición del gabinete propuesto por el presidente Arafat en marzo de 2003, amenazando con presentar una moción de censura contra el gabinete propuesto. A pesar de que no lograron cambios sustanciales en la composición del gabinete, se aseguraron la aprobación presidencial a la creación del cargo de primer ministro, lo que marca un paso importante hacia la descentralización del poder, como también ocurre con la posibilidad de que el primer ministro u otros ministros sean destituidos tras un voto de no confianza. Ha habido consecuencias de esto. En septiembre de 2003, Mahmoud Abbas, el primer ministro nombrado, renunció luego de cuatro meses.

Pocos logros ha habido en el terreno judicial. El plan de los 100 días recomendaba mayores recursos para la justicia y que debía trabajarse en la preparación de los proyectos de ley, decretos y decisiones que serían necesarios una vez entrada en vigencia la Ley Básica. El presidente Arafat nombró un consejo judicial supremo, que supuestamente será replanteado de acuerdo a las leyes que rijan para las autoridades judiciales, pero se ha hecho poco por mejorar la estructura de los tribunales y del proceso de nominación y de promoción de jueces o el nombramiento de nuevo personal. Los abogados, miembros de la sociedad civil y la comunidad internacional presionaron al presidente para que cambiara la composición del consejo y nombró a uno nuevo en junio de 2003. También fue nombrado un nuevo procurador general y la corte de seguridad del Estado fue abolida en agosto de 2003.

Parte del fracaso en implementar plenamente los planes de reformas se debe a la ocupación israelí, que ha obstaculizado a los promotores de las reformas dando pretextos para la postergación de las decisiones a los partidos que se resistían. Pero también resulta evidente una falta de voluntad política. Ningún funcionario de alto rango del gobierno ha sido procesado por corrupción, lo cual, al igual que bloquea las reformas, afecta negativamente la percepción pública del proceso. La reforma del sistema judicial y los preparativos para las elecciones locales y generales son pasos que deben cumplirse a pesar de las implicancias políticas de la ocupación.

## **El ministro de finanzas toma medidas para incrementar la transparencia**

El ministro de finanzas ha tomado medidas para incrementar la transparencia de sus operaciones. El presupuesto anual además de detallados informes mensuales de gastos presupuestarios están disponibles en Internet y por primera vez las inversiones del PA han sido sometidas a un escrutinio independiente.

El presupuesto 2003 fue presentado a discusión en el consejo legislativo en diciembre de 2002 y publicado en el nuevo website del ministerio de finanzas. Incluye los ingresos esperados de las inversiones realizadas por el recientemente creado Fondo de Inversiones Palestino. Previamente se los excluía del presupuesto, lo que expuso al PA a serias sospechas de corrupción y mala administración.

Se están realizando trabajos para unificar los sistemas contables de la Franja Occidental y en Gaza para integrar plenamente las operaciones financieras. El desarrollo de una permanente comunicación vía correo electrónico entre las dos áreas y una unidad de monitoreo presupuestario para garantizar que todos los egresos coinciden con el presupuesto Aprobado y auditado periódicamente ayudará al proceso de integración.

También fue positiva la decisión del gabinete en junio de 2003 de terminar con todas las deducciones ilegales de los salarios públicos. Alcanzando a veces al 5-10% del total, algunas de estas deducciones habían comenzado en 1996 para contribuir con el fondo de desempleo. Se están llevando a cabo investigaciones para ver con detalle qué ocurrió con los fondos.

Al presentar el presupuesto 2003, el ministro de finanzas Salam Fayyad habló de la necesidad de un cumplimiento más estricto de la ley de contrataciones públicas, que indica poner fuera de circulación todos los procesos de contrataciones. Amenazó con usar su autoridad para detener los fondos de las partes que no cumplan. La integración de las oficinas del petróleo, tabaco e inversiones en el ministerio de finanzas en mayo de 2003 es otro paso adelante.

Todavía queda mucho por mejorar. La presentación del presupuesto se produjo dos meses después de la fecha prescrita por ley y no todos los ingresos de los organismos estatales estaban incluidos en el presupuesto: faltaban las cuentas de los fondos de seguros y pensiones. Algunas iniciativas se han aplicado con poco rigor. Se suponía que la nómina del personal de seguridad se distribuiría a través transferencias bancarias, reemplazando la costumbre de pagar desordenadas sumas de efectivo a las direcciones de cada servicio, pero dos meses después del anuncio de la decisión en abril de 2003, sólo dos organismos de seguridad habían puesto en práctica el cambio. Aunque Fayyad ha comenzado enfrentándose a algunas de las figuras más poderosas de su ministerio, destituyendo a algunos (incluyendo directores del ministerio de finanzas y del departamento de petróleo) y suspendiendo a otros, no se han hecho intentos por llevar a juicio a los sospechosos de corrupción.

Uno de los cambios más significativos ha sido la decisión de crear el Fondo

Palestino de Inversiones (PIF) para gerenciar fondos comerciales. El PIF fue creado por decreto presidencial en octubre de 2000, aunque no fue constituido como entidad legal separada hasta agosto de 2002.

Antes de la creación del PIF se sabía poco acerca de cómo y dónde se invertían los fondos del PA. Abundaban las sospechas de que los funcionarios estaban usando esas inversiones para comprar favores de las elites económicas o abusando de su posición para buscar socios en el sector privado. El PIF pretende asegurar que las adquisiciones comerciales y las inversiones en acciones promuevan el desarrollo económico y de infraestructura en Palestina y que no se los use para beneficio político o privado.

La agencia internacional de calificaciones Standard & Poor's y la ONG estadounidenses Democracy Council evaluaron los resultados de las primeras diez inversiones importantes del PIF para certificar el correcto valor de mercado de las inversiones y la transparencia de las transacciones. Los resultados fueron colocados en el sitio web del ministerio de finanzas en marzo de 2003<sup>3</sup>.

El informe analiza la disponibilidad y confianza de los datos, financieros u otros, así como la posesión de cada bien, su organización y administración y si cada uno puede ser considerado transparente y respetable de acuerdo con los estándares internacionales. Según el informe, de los 630 millones de dólares que el PA había invertido en 79 proyectos comerciales de todo el mundo, faltaban los detalles de propiedad de alrededor de un tercio. Quince de las empresas implicadas dejaron de operar durante la reocupación israelí.

Mucho queda por hacer para asegurar que el PIF sea un organismo efectivo. De particular preocupación es la ausencia de mecanismos que regulen los conflictos de intereses. Los artículos de asociación, que forman la plataforma legal del PIF, disponen la creación de un comité sobre conflictos de intereses para supervisar las inversiones, pero carecen de detalle sobre cómo constituirlo. También preocupa la falta de control legislativo sobre las inversiones y una política nacional de inversiones coherente que sirva de guía al PIF.

Hada El-Aryan (AMAN, Coalición Palestina por la responsabilidad y la integridad, Palestina)

### **Lecturas recomendadas**

Inge Amundsen y Basem Ezbeide, "Clientelist Politics, State Formation and Corruption in Palestine 1994-2200", Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2002.

Jamil Hilal Jamil, "Reform and Resistance", mayo 2002, [www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878](http://www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878).

Fondo de Inversiones Palestino, "Initial Report on Valuation and Transparency", enero 2003, [www.pa-inv-fund-com/lasse.asp](http://www.pa-inv-fund-com/lasse.asp).

Palestinian Center for Policy and Survey Research, Encuestas de opinion 5,

6 y 7, [www.pcps.org/survey/index.html](http://www.pcps.org/survey/index.html); Development Studies Programmes, Birzeit University.  
Michael Rocard, "Reforming the Palestinian Authority: An Update", Council of Foreign Relations, enero 2003, [www.cfr.org.pubs/5536\\_english.pdf](http://www.cfr.org.pubs/5536_english.pdf).  
Coalición por la responsabilidad y la integridad: [www.aman.palestine.org](http://www.aman.palestine.org).

## Notas

- <sup>1</sup> La encuesta fue realizada por el Palestinian Center for Policy and Survey Research en abril de 2003 con una muestra de 1.315 adultos, con un margen de error del 3 por ciento. Véase [www.aman.palestine.org/opinion\\_polls.htm](http://www.aman.palestine.org/opinion_polls.htm).
- <sup>2</sup> El "Cuarteto" de mediadores en Medio Oriente comprende a la Unión Europea, la Federación Rusa, las Naciones Unidas y los Estados Unidos; los otros organismos involucrados en las negociaciones son Japón, Noruega, el Banco Mundial y el FMI.
- <sup>3</sup> Fondo de Inversiones Palestino, "Initial Report on Valuation and Transparency", [www.pa-inv-fund-com](http://www.pa-inv-fund-com).

## Perú

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.7 (59° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones

- Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción (ratificada en junio de 1997)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en enero de 2002)

### Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 entró en vigencia una ley sobre *lavado de dinero*. Aumenta las penalidades e invierte la carga de la prueba debiendo el acusado probar el origen de los fondos. Las leyes anteriores se ocupaban sólo del dinero del narcotráfico y el terrorismo, la nueva la extiende a todo dinero obtenido ilícitamente.
- En agosto de 2002 entró en vigencia la ley sobre transparencia y *acceso a la información pública*. Estipula que las informaciones vinculadas a las instituciones estatales deben ser hechas públicas y obliga a los organismos públicos a crear portales de Internet y mantenerlos actualizados. Es la primera ley en brindar herramientas efectivas para exigir información a la población y a la prensa. Una limitación inicial fue la excepción otorgada a las compras militares, pero legislación adicional adoptada en febrero de 2003 acabó con esta deficiencia. Ahora la prin-

principal limitación no es legal sino práctica: es difícil procesar la información sobre gastos del gobierno porque el sistema es complejo y el monitoreo costoso.

- Una ley que regula la transparencia del *financiamiento de los partidos* fue aprobada en octubre de 2002 pero no parece que tendrá mucho impacto sobre la corrupción. Exige que los candidatos a que informen sobre fuentes y montos de financiamiento dentro de los 60 días posteriores a las elecciones, en lugar de 60 días antes. El aspecto más importante –la información de fuentes de financiamiento (empresas e individuos)– no fue discutido y la ley no establece sanciones para los infractores.
- Se creó en octubre de 2002 una comisión para atacar al *contrabando y la corrupción en las aduanas*. Miembros del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial participan en la comisión.
- El proceso de reestructuración de la *justicia* comenzó en enero de 2003 en respuesta a una serie de escándalos en los que se sospechó que el ejecutivo ejerció indebidas influencias –incluyendo sobornos– sobre una cantidad de jueces. A mediados de 2003 el proceso estaba aún en sus comienzos. Cinco grupos de trabajo, incluyendo uno sobre anticorrupción y ética judicial, fueron puestos bajo el auspicio de la comisión de reestructuración. Una propuesta fue crear un consejo nacional para la promoción de la ética judicial, pero es probable que sea reemplazado por un segundo, dedicado a fortalecer los organismos de control existentes (la oficina de control de los magistrados) más que optar por un mecanismo de control externo autónomo<sup>1</sup>.
- En julio de 2003 se aprobó una ley para regular los *cabildos*. Establece que toda actividad de cabildo destinada a influir en la decisión de funcionarios públicos y congresistas debe ser hecha pública.
- La *Comisión Nacional Anticorrupción* vacila: su presidente renunció en febrero de 2003 para ocupar un cargo diplomático y no fue reemplazado hasta agosto de 2003. Si debe jugar un papel significativo en la coordinación de las actividades de las instituciones de monitoreo y auditoría existentes, necesita mayor independencia, poderes y recursos. El presidente de la comisión debe ser elegido por el parlamento, no por el presidente del gobierno.

### **Legisladores vinculados con Fujimori continúan boicoteando los esfuerzos anticorrupción**

Los esfuerzos por detener la corrupción en Perú están amenazados tanto en el nivel de investigación y procesamiento como en el de prevención. Cuando quedó expuesta la magnitud de la corrupción durante el régimen del ex presidente Alberto Fujimori, el nuevo gobierno priorizó los intentos de procesar a los responsables antes que incorporar medidas preventivas. No resultó sorprendente que la pandilla corrupta creada bajo Fujimori hiciera todo lo

posible para proteger a aquellos apuntados por los fiscales. Cuando se calmaron las aguas tras el exitoso procesamiento de alguna de las personas claves del *Fujimorato*, como se lo llama, miembros del gobierno con vínculos con el régimen anterior se han opuesto explícitamente a establecer medidas preventivas destinadas a evitar la corrupción en el futuro.

El gobierno de transición que ocupó el cargo tras la fuga de Fujimori a Japón en noviembre de 2000 quedó obligado de diseñar un sistema *ad hoc* para combatir la corrupción pues el marco institucional peruano no era lo suficientemente fuerte como para enfrentar la magnitud del problema. El sistema se construyó con jueces anticorrupción, fiscales y fuerzas policiales, al igual que con una oficina investigadora *ad hoc* para el caso Montesinos, dirigida por José Ugaz, quien fue nombrado fiscal especial del Estado durante los últimos días de Fujimori en el poder. Los logros de Ugaz fueron impresionantes, especialmente en el primer año: la mayoría de los “peces gordos” fueron capturados y él empezó el proceso de repatriación de las enormes sumas robadas por la pandilla que operaba en el corazón del gobierno de Fujimori.

Tales éxitos no carecieron de detractores. Varios de los principales funcionarios de Fujimori siguen ocupando cargos bajo la nueva administración del presidente Alejandro Toledo. Una de las personas especialmente activas en sus intentos de desacreditar la campaña anticorrupción es Jorge Mufarech, un congresista y ex ministro de trabajo bajo Fujimori, quien hizo una serie de acusaciones contra Ugaz a principios de 2003, incluso la de malversar la evidencia en los casos que estaba llevando.

Miembro de la comisión de auditoría del congreso<sup>2</sup>, Mufarech es sospechoso de haber contribuido con altas sumas a la campaña electoral del presidente Toledo. No es el único congresista en haber acusado a periodistas, empresarios y funcionarios públicos de ser “oposidores al gobierno”, pero ha sido el más locuaz. Por ejemplo, criticó la decisión del ministro del interior de invitar a Proética, una ONG encabezada por Ugaz, a observar la licitación para proveer uniformes a la policía en 2001. Mufarech, que es dueño de una empresa textil que fracasó en obtener el contrato de los uniformes, denunció el proceso a pesar de que implicó grandes ahorros para el gobierno.

El exabrupto es ilustrativo de la multifacética naturaleza de la corrupción en Perú. Por un lado, la resistencia a las medidas preventivas proviene de aquellos con vínculos con el *Fujimorato* quienes están dispuestos a boicotear los intentos de procesamiento. Pero hay muchos otros –a veces las mismas personas relacionadas con el *Fujimorato*– que tienen fuertes motivos personales y comerciales para perpetuar el clima que permitió el reinado de la corrupción. No ayuda a la situación la ausencia de una estrategia nacional anticorrupción coordinada por una fuerte organización. El organismo que debiera cumplir esa función, la Comisión Nacional Anticorrupción, está obstaculizada por su dependencia del ejecutivo.

## Nuevas sospechas de interferencia del gobierno destacan la necesidad de una mejor regulación de los medios de comunicación

El régimen de Fujimori permaneció en el poder por diez años con grandes niveles de aprobación gracias a su control de la información y de los medios de comunicación de masas, tanto económicamente (por medio de la publicidad oficial y pagos directos a cambio de apoyo político) como judicialmente (a través de fallos favorables de la corte a cambio de apoyo político). Pese a que esas prácticas fueron ampliamente condenadas cuando el régimen colapsó, poco se ha hecho para salvaguardarse de ellas y han reaparecido las sospechas de interferencia gubernamental.

Con la transición a la democracia, las relaciones entre Estado y medios fueron objeto de recomendaciones por parte de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)<sup>3</sup>, seguidas luego de un proyecto de ley presentado por el diputado opositor Natale Amprimo. Ambos consideran la necesidad de controlar las licencias de transmisión, crear una organización de la sociedad civil para monitorear la publicidad y regular la propaganda oficial<sup>4</sup>.

Las recomendaciones del INA fueron adoptadas de modo aleatorio e inadecuado. El proyecto de Amprimo generó un intenso debate público, pero la hostilidad de los medios a las nuevas propuestas regulatorias terminó por imponerse y el proyecto quedó descartado.

Con el telón de fondo de la incrementada sensibilidad hacia las incursiones del gobierno en los medios, una nueva serie de escándalos emergieron para perseguir al gobierno de Toledo. El más serio de ellos tuvo que ver con los intentos de César Almeyda, ex director del Consejo Nacional de Inteligencia, y de Rodolfo Pereyra, ex secretario de prensa del gobierno, de presionar al directorio de Panamericana Televisión (Pantel) a fin de que detuviera sus “ataques” al gobierno.

Federico Anchorena, ex gerente de Pantel, y Fernando Viaña, su jefe de prensa, plantearon la acusación en febrero de 2003. Pereyra renunció en medio del escándalo. La comisión de auditoría del congreso, dominada por la coalición gobernante, lanzó una investigación pero la cerró en abril de 2003, aludiendo escasa evidencia de la interferencia del ejecutivo.

En una situación conexas, la prensa gráfica transcribió grabaciones de conversaciones entre Salomón Lerner Ghitis, un amigo de Toledo y ex presidente de la Corporación Financiera para el Desarrollo, y los hermanos Moisés y Alex Wolfenson, dueños de los periódicos *El Chino* y *La Razón*<sup>5</sup>. Las conversaciones pretendían persuadir a ambos periódicos de mostrar más favorablemente al gobierno. *El Chino* y *La Razón* están siendo actualmente investigados por vínculos con el régimen de Fujimori y suelen publicar artículos rechazando las sospechas de corrupción durante esa era.

No es un secreto que el presidente acusa a los medios por su caída de popularidad, particularmente por las permanentes referencias a su vida privada. Cuando sus índices de aprobación cayeron por debajo del 20 por ciento en septiembre de 2002, hubo temores de que no superara el primer año en el

cargo. La interpretación del gobierno es que los que quedan de la red de Fujimori están usando a los medios para debilitar los intentos anticorrupción, desestabilizar la administración de Toledo y finalmente, traer de vuelta al poder al exiliado Fujimori. Ciertamente, los medios peruanos están lejos de la santidad. Panamericana fue acusada de corrupción en tiempos de Fujimori; el ex dueño Ernesto Shultz abandonó el país cuando se descubrió un video que lo mostraba recibiendo 350.000 dólares de Montesinos. Sin embargo, aun compartiendo esta opinión, hay un largo trecho entre interpretar las burlas a la imagen presidencial como ataques al proceso democrático, con la presentación de los grupos de medios como los tentáculos del anterior Estado mafioso.

Cualquiera sea la interpretación correcta, la tentación de los sucesivos gobiernos peruanos de buscar controlar los medios es ayudada por la ausencia de cualquier organismo regulatorio. La autorregulación no es la respuesta, dado que pocas son las publicaciones suficientemente responsables, pero tampoco lo es el control estatal, que corre el riesgo de institucionalizar las ya fuertes tendencias de los gobiernos al control. La regulación, o el examen de los contenidos corresponde a los que están más interesados en la calidad: los consumidores. La institución encargada de esta tarea debe incluir representantes de la sociedad civil, junto a los del gobierno y los de los medios. Es también crucial regular la publicidad oficial para evitar que los fondos públicos se usen con propósitos políticos. Es muy necesaria en Perú una ley de medios que tome en cuenta, si no todos, al menos algunos de estos factores.

### **Cientelismo, nepotismo e interferencia política en la administración pública**

Muchos organismos públicos se rigen por leyes laborales del sector privado, más que del estatal. Éstas son más flexibles y, como resultado, se llenan muchas vacantes y se cierran contratos sin anuncios públicos. Los beneficiarios suelen ser funcionarios, legisladores o sus relaciones.

Casos recientes involucran al ministerio de la mujer (antes Promudeh), al programa nacional de alimentos, Pronaa, la compañía estatal petrolera Petroperú y a la administración del aeropuerto, Corpac.

Se elevaron también acusaciones de nepotismo en las más respetadas dependencias estatales, como Indecopi, cuyo funcionamiento incluye a las comisiones antimonopolio y de propiedad intelectual. Indecopi tiene facultades cuasi judiciales: puede arbitrar entre dos individuos, o empresas, y entre intereses estatales y no estatales (sus decisiones pueden ser revisadas por los tribunales, pero sólo a petición de una de las partes). Por lo tanto, la independencia de Indecopi era una marca registrada. Sin embargo, en 2002, César Almeyda, un amigo íntimo del presidente, se convirtió en el nuevo presidente de Indecopi<sup>6</sup>.

Aunque el presidente de Indecopi tiene autoridad sobre las funciones administrativas del organismo, carece de influencia sobre sus tribunales y comisiones. Hay evidencias de que Almeyda trató de influir sobre las decisiones de

la oficina en el caso de América TV, que antes había sido propiedad de la familia Crousillat la que había recibido dinero para apoyar la candidatura de Fujimori a la reelección en 2000. Al suspender una reunión de los acreedores de América TV, controlada por el Grupo Plural TV, que es dueña de dos de los principales diarios del Perú, *El Comercio* y *La República*, Almeyda bloqueó efectivamente los intentos de reestructurar la emisora.

Almeyda renunció tras el consiguiente escándalo pero no fue procesado. Las ONGs y los editores locales sostienen que sigue ejerciendo influencia desde un segundo plano. Algunos miembros clave de las comisiones de Indecopi han sido reemplazados, incluyendo al secretario técnico de la comisión anti-monopolios, Jocelyn Olaechea, quien tenía una reputación de competencia en el cargo. Los reemplazos han tendido a ser con personas de opinión favorable al gobierno.

Una vez más, parte del problema es la falta de sólidos mecanismos anticorrupción. El consejo de ministros no ha conseguido diseñar e implementar una política de personal para el sector público. El resultado es nepotismo, favoritismo y clientelismo.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Perú)

## Lecturas recomendadas

Apoyo Opinión y Mercado –Proética, “Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad”, Lima, 2002, [www.proetica.org.pe/encuesta/frameset.htm](http://www.proetica.org.pe/encuesta/frameset.htm).

Omar Pereyra Cácares, *Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú*, Lima, Servicios Educativos Rurales, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública*, Lima, CAJ, 2002.

Comisión Andina de Juristas (CAJ), *La Sombra de la Corrupción*, Lima, CAJ, 2002.

Instituto APOYO, “Estrategias Anticorrupción en el Perú”, [www.apoyo-inst.org/Agenda/Anticorrupcion/anticorrupcion.htm](http://www.apoyo-inst.org/Agenda/Anticorrupcion/anticorrupcion.htm).

Santiago Pedraglio, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción 2000-02*, Lima, Proética, 2002, [www.proetica.org.pe/diagnostico/frameset.htm](http://www.proetica.org.pe/diagnostico/frameset.htm).

Proética: [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe).

## Notas

<sup>1</sup> La necesidad de revisar el sistema judicial quedó clara en julio de 2003 cuando dos tribunales distintos dieron fallos contradictorios en la batalla por el control de Panamericana TV, una de las emisoras más importantes del Perú. Ambas munidas de fallos favorables, las dos

compañías competidoras, propiedad de Genaro Delgado Parker y Ernesto Schutz respectivamente, entraron a las oficinas de Panamericana TV el 11 de julio y emitieron programas opuestos desde diferentes rincones de la misma empresa.

- <sup>2</sup> En el momento de escribir este texto, Jorge Yamil Mufarech Nemy ocupa un asiento en el congreso por Perú Posible.
- <sup>3</sup> El INA fue creado por el gobierno de transición e incluye a miembros del gobierno y de la sociedad civil. Se le pidió que realizara un estudio acerca del estado de la corrupción en Perú y que propusiera políticas anticorrupción, pero sus recomendaciones no han sido adoptadas por el gobierno de Toledo de ninguna manera importante.
- <sup>4</sup> Proética, *Diagnóstico del Estado de la Lucha contra la Corrupción 2000-02*, Lima, Proética, 2002.
- <sup>5</sup> La reunión tuvo lugar el 14 de mayo de 2002 y las grabaciones se difundieron por trozos. La conversación completa fue reproducida en mayo de 2003 en [www.agenciaperu.com/investigacion/2003/may/audio-wolfenson.htm](http://www.agenciaperu.com/investigacion/2003/may/audio-wolfenson.htm).
- <sup>6</sup> Almeyda salió de la presidencia del Indecopi en enero de 2003 para ocupar el puesto de presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). Renunció al CNI en abril de 2003, en parte por las sospechas de que había presionado a Panamericana Televisión para que cambiara su línea editorial (véase arriba).

## Polonia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.6 (64° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en julio de 2002)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en septiembre de 2000)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada noviembre 2001)

### Cambios legales e institucionales

- En septiembre de 2002, el consejo de ministros adoptó una *estrategia anticorrupción* preparada por un equipo interministerial anticorrupción. El plan define las áreas de la administración pública que son vulnerables a la corrupción y da la lista de las instituciones que es necesario que funcionen adecuadamente para combatirla. La estrategia incluye un cronograma de cambios programados y mejoras en la legislación (enmiendas, códigos de ética), organización (cooperación entre organismos, regulación) así como actividades de educación e información.
- El tribunal constitucional aprobó en diciembre de 2002 una revisión de la ley sobre *empleo público de 1998*, reforzando efectivamente la neutralidad política de los funcionarios públicos, mientras que los puestos directivos deben ser cubiertos sólo por medio de un procedimiento público y transparente de reclutamiento.

- El ministro de finanzas emitió en enero de 2003 un decreto sobre contabilidad para *partidos políticos*. Establece los principios y criterios para la preparación de informes financieros y para someterlos a la comisión electoral estatal (véase abajo).
- En febrero de 2003, el Sejm enmendó la ley de prevención del *lavado de dinero y financiamiento del terrorismo* de 2001. La enmienda exige a las instituciones financieras que informen cualquier transacción que exceda los 15.000 euros (U\$S 17.000) comenzando a partir de diciembre de 2003.
- Se introdujeron en marzo de 2003 enmiendas a la ley de 2002 de prevención de la *circulación de bienes financieros* de frentes ilegales o desconocidas y de ataque al *financiamiento del terrorismo*. Las nuevas regulaciones exigen que las instituciones informen al inspector general de información financiera si sospechan que sus empleados están involucrados en ese tipo de transacciones. El inspector general puede requerir que la tesorería de la oficina de auditoría verifique el origen de los fondos.
- En junio de 2003, el presidente Aleksander Kwasniewski firmó con carácter de ley las enmiendas al código penal que incrementan las *sanciones por corrupción* de tres a ocho años y de cinco a doce años de cárcel. Las enmiendas facilitan el combate de la corrupción en el deporte: los organizadores o participantes en competiciones pueden ser procesados si aceptan beneficios. La nueva legislación, que es parte de una estrategia anticorrupción adoptada por el gobierno en septiembre de 2002, también permite el uso de testigos en la lucha contra la corrupción. Según las enmiendas, las personas que sobornen a empleados públicos no serán sancionadas si informan del hecho a la policía o a los fiscales públicos.

## Rywingate

Uno de los mayores escándalos recientes de corrupción en Polonia fue el caso Rywin, que involucró a uno de los más célebres productores de cine del país. El *Rywingate*, como bautizaron los medios al episodio, probablemente atrajo más la atención pública que la guerra de Irak o el referéndum para el ingreso de Polonia a la UE.

El gobierno del primer ministro Leszek Miller redactó un proyecto de ley a principios de 2002 que hubiese podido evitar que cualquier consorcio fuera propietario de un diario y de un canal de televisión al mismo tiempo. La legislación representaba una amenaza para el consorcio mediático polaco Agora, que era dueño, junto a la empresa norteamericana Cox Enterprises, del diario más leído del país, *Gazeta Wyborcza*. El proyecto obstaculizaba sus planes de adquirir una estación televisiva privada, *Polsat*.

Adam Michnik, editor en jefe de *Gazeta Wyborcza*, declaró que Agora pretendía bloquear la aprobación del proyecto con la ayuda de Lew Rywin, fa-

moso por coproducir grandes éxitos como *La lista de Schindler* de Steven Spielberg o *El pianista* de Roman Polanski. Presuntamente, Riwin propuso hacer aprobar el proyecto en el parlamento de un modo que beneficiara a Agora a cambio de un soborno de U\$S 17,5 millones. Rywin alegó haber actuado a petición del primer ministro y el director de la compañía estatal de televisión. En julio de 2002, Michnik grabó secretamente una conversación con Rywin, pero la publicó en la *Gazeta Wyborcza* seis meses después, en diciembre de 2002.

Desde entonces, el caso ha sido investigado por un fiscal y por una comisión especialmente nombrada por el parlamento cuyas sesiones son emitidas durante varias horas una o dos veces por semana. A pesar de que los detalles del soborno precisan ser verificados, la audiencia pública presupone que la clase política está conectada por una serie de vínculos mutuos que afectan los mecanismos democráticos en Polonia.

Las sospechas sugieren que el primer ministro y el ministro de justicia (quien además es el fiscal público general y aliado íntimo del primer ministro) sabían de la propuesta de soborno, al igual que el presidente (quien a su vez es amigo cercano del presidente de la compañía estatal de televisión). Ninguno consideró pertinente informar a las autoridades de investigación. El primer ministro se presentó ante la comisión especial en abril de 2003 para declarar su inocencia. En junio de 2003 un diputado acusó al primer ministro Miller de perjurio. Hacia julio, la comisión especial declaró que no interrogaría al presidente y que publicaría un informe en septiembre.

La investigación ha llevado a los analistas a predecir que el caso *Rywingate* puede contribuir a los intentos de exonerar al director de la televisión, al ministro de justicia e incluso al primer ministro, quien ha anunciado elecciones anticipadas<sup>1</sup>. Los expertos temen que la desilusión pública aumente ahora que se percibe que la corrupción ha llegado a los niveles más altos del poder.

### **La legislación lleva a los partidos políticos a rendir cuentas, pero siguen los vacíos legales**

Las enmiendas anticorrupción que fueron incorporadas al acta de partidos políticos en abril de 2001 significan un importante paso para llevar a las entidades políticas a rendir cuentas, pero las regulaciones que rigen en este terreno están lejos de la perfección. Los vacíos de la legislación permiten la elusión de las nuevas disposiciones.

Aunque muchos partidos no lograron cumplir los requisitos mínimos desde la primera vez que fue aplicada la legislación, es evidente un nivel de transparencia sin precedentes en el financiamiento de los partidos políticos. Las declaraciones financieras de los partidos y las campañas son analizadas por la comisión estatal electoral, o PKW. Si la PKW descubre que un partido ha violado las reglas, puede rechazar una declaración financiera o de campaña. En agosto de 2002, tras revisar las elecciones parlamentarias de sep-

tiembre de 2001, la PKW anunció que había aprobado las declaraciones financieras de cinco de los siete partidos que habían obtenido la cantidad requerida de votos<sup>2</sup>. En 2002, el Estado pagó a esos partidos cerca de 300 millones de nuevos zlotys polacos (U\$S 7,6 millones) en forma de subsidios del presupuesto.

Para cumplir con las nuevas regulaciones, se requirió a los partidos que participaron que presentaran sus declaraciones financieras de campaña a la PKW en diciembre de 2001. Las declaraciones –un total de 93 informes– fueron publicados el 31 de marzo en el *Polish Monitor*. La PKW, que tuvo cuatro meses para analizar los informes, anunció su decisión sobre las declaraciones en abril de 2002.

Rechazó los informes del Partido del Pueblo Polaco (PSL), la Liga de Familias Polacas (LPR) y Samoobrona (el Partido de Autodefensa), así como el de algunos partidos que no habían obtenido bancas en el parlamento, como la Elección de Acción Solidaria por el Derecho (AWSP). Como resultado, los reembolsos de campaña del PSL y del LPR fueron reducidos en un 75 por ciento y el de Samoobrona en un 65 por ciento. Las infracciones más comunes eran los pagos irregulares –en efectivo o por correo– y exceder el límite en las contribuciones individuales, que está fijado en 11.400 nuevos zlotys polacos (U\$S 2.900). Otra falta común fue que muchos partidos no establecieron un fondo aparte para el objetivo recolectar dinero para la campaña electoral.

El PSL, el LPR y Samoobrona apelaron ante la corte suprema, que ratificó la decisión de la PKW, y los reembolsos de campaña de esos partidos fueron reducidos como correspondía. El subsidio por cada miembro del parlamento era de 111.000 nuevos zlotys polacos (U\$S 28.000). En julio de 2002, la PKW entregó a la oficina del procurador general una lista de las personas que presuntamente habían violado las regulaciones electorales. La lista incluía a los funcionarios financieros de los comités electorales de Samoobrona, el PSL y el LPR, a los que se consideraba responsables de 88 errores o infracciones.

La mayoría de los informes de campaña no cumplían con las exigencias de la ley electoral, llevando a la PKW a rechazarlos o a plantear objeciones. Esos resultados reflejan la poca capacidad profesional de los miembros de la clase política y plantea preguntas sobre su honestidad. Sin embargo, las reglas constituyen un paso importante en el fortalecimiento de los procedimientos democráticos, al tiempo que exigen un nivel de examen más estricto. Más aún, las regulaciones hacen de algún modo más difícil y riesgoso engañar al sistema, en términos de sanciones legales y de pérdidas económicas concretas, así como de futuro apoyo electoral.

A pesar de incorporar un nuevo nivel de transparencia, la reciente legislación sobre partidos políticos queda afectada por serias debilidades y vacíos legales. En particular, una cantidad de enmiendas aligeraron las sanciones por no lograr atenerse a las disposiciones. Una enmienda adoptada por el Sejm en julio de 2002, por ejemplo, reducía drásticamente las sanciones del año 2002 para los partidos cuyos informes financieros hubieran sido rechazados por la PKW. Sus subsidios sólo fueron cortados en un 30 por ciento, en

lugar de ser una eliminación completa, o el 75 por ciento de la suma original del subsidio, como se lo disponía anteriormente.

Otra de las debilidades tiene que ver con la realización de actividades económicas para obtener ganancias o ingresos por préstamos de sus fondos, lo que estaba prohibido en noviembre de 2002. El artículo 27 de la enmendada ley permite a los partidos políticos realizar su “propia actividad”, como venta de programas, objetos promocionales o publicaciones. En consecuencia, cualquiera que haya hecho la máxima contribución permitida puede realizar donaciones adicionales por ejemplo comprando una copia del programa del partido a un precio no determinado. Del mismo modo, las empresas pueden eludir la prohibición que no les permite financiar partidos comprando una cantidad importante del material promocional del partido. Otra disposición permite a los dirigentes partidarios crear fundaciones, que están facultadas a contratar activistas. El empleo de ese personal por parte de las fundaciones –en lugar del propio partido– permite al partido ahorrar dinero de los fondos públicos. Además, los donantes corporativos pueden financiar a esas fundaciones.

Las preocupaciones acerca de los vacíos legales parecieron justificarse en abril de 2003, cuando los medios de comunicación afirmaron que el PSL había eludido la prohibición de obtener dinero por el alquiler de propiedades haciendo uso de la disposición que permite a los partidos políticos crear fundaciones<sup>3</sup>. Para mantener el control de sus bienes inmuebles, el PSL creó una fundación, la *Fundacja Rozwoju*, en agosto de 2002. El partido transfirió sus propiedades –una docena de edificios en las ciudades más grandes y varias docenas en las más pequeñas– a la fundación, donando tres edificios y vendiendo el resto por 90 millones de nuevos zlotys polacos (US\$23 millones) a ser pagados en plazos durante un período de diez años. Las ganancias fueron altas: el PSL informó ingresos de alrededor de 13 millones de nuevos zlotys polacos (US\$ 3,2 millones) por el alquiler de sus propiedades en 2002. Este tipo de maniobras es una burla a la ley, poniendo en cuestión el verdadero valor de las disposiciones anticorrupción del acta sobre partidos políticos.

Julia Pitera con Magda Brennek, Janusz Kochanowski,  
Andrzej Kojder y Jacek Leski (TI Polonia)

### **Lecturas recomendadas**

Piotr Bogdalski, Grazyna Kêdzierka y Wiesław Ptywaczewski, eds., *Unia Europejska wyzwanie dla polskiej Policji* (Unión Europea: desafío a la política polaca), Szczytno, Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Policji, 2003.

Programa de monitoreo del ingreso a la Unión Europea, “Korupcja i polityka: Raporty ktajowe Polska” (Corrupción y política anticorrupción: informe sobre Polonia), Open Society Institute, Varsovia, 2002,

www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne\_publicacje/korupcja\_i\_polityka\_antikorupcyjna.pdf.

Andrzej Kojder, "Korupcja i poczucie moralne Polaków" (Corrupción y moralidad entre los polacos), en Januz Mariański, ed., *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego* (La condición moral de la sociedad polaca), Cracovia, Polska Akademia Nauk, 2002.

Andrzej Kojder, "'Przestępczość i korupcja" (Delito y corrupción), en: Andrzej Kojder, ed., *Dawne i nowe problemy społeczne: Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia* (Viejos y nuevos problemas sociales: escenas de la sociedad polaca en los umbrales del siglo XXI), Varsovia, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, 2002.

Andrzej Kojder y Andrzej Sadowski, eds. "Klimaty korupcji" (Climas de corrupción), Centrum im. A. Smitha, Varsovia, 2003.

Niels von Redecker, "Das polnische Beamtenrecht" (Ley del empleo público polaco), en: *Studien des Instituts für Ostrecht* (Estudios del Instituto de Derecho Oriental), vol. 45, Frankfurt, 2003.

Marcina Waleckiego, ed., *Kulisy finansowania polityki* (Secretos del financiamiento político), Varsovia, Instytut Spraw Publicznych, 2002.

TI Polonia: [www.transparency.pl](http://www.transparency.pl).

## Notas

- <sup>1</sup> RFE/RI, 18 de febrero de 2003 y 28 de abril de 2003; *Warsaw Voice* (Polonia), 26 de junio de 2003 y 10 de julio de 2003.
- <sup>2</sup> Los partidos deben recibir el 3 por ciento y las coaliciones electorales el 6 por ciento.
- <sup>3</sup> Esas fundaciones pueden emplear personal del partido y ser auspiciadas por empresas privadas, permitiendo a los partidos crear un circuito financiero alternativo y no transparente que no está sujeto a controles.

## Rusia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.7 (86° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** 3.2 (21° entre 21 países)

### Convenciones

Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)

Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en enero de 1999; aún no ratificado)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

## Cambios legales e institucionales

- Un nuevo *código de procedimientos penales* se adoptó en diciembre de 2001 que entró en vigencia en julio de 2002. Su objetivo es pasar a un sistema de jurados con el fin de terminar con la práctica conocida como “justicia telefónica” que consiste en que un funcionario del gobierno pueda llamar a un juez para indicarle cómo fallar en un caso particular. En enero de 2003, el primer ministro Mikhail Kasyanov declaró que las provisiones para el financiamiento del sistema judicial serían incrementadas en un tercio.
- En junio de 2002, se sometió al parlamento el proyecto “*fundamentos de la política anticorrupción*”. La primera audiencia está fijada para octubre de 2003. El proyecto carece de mecanismos detallados para intentar detener la corrupción.
- En agosto de 2002, el presidente Vladimir Putin firmó un decreto destinado a mejorar la ética y la integridad de la burocracia estatal. Según el decreto, se espera que los *empleados públicos* respeten la ley, sirvan al público con eficiencia, eviten conflictos de intereses y se mantengan políticamente neutrales. Cierta número de comentaristas se mostraron escépticos sobre la efectividad de esta última medida y se pidió una acción más firme para procesar a los funcionarios importantes acusados de corrupción. El decreto es consultivo y no vinculante.
- La ley de la Federación Rusa sobre la *elección de diputados* para la Duma estatal fue aprobada en diciembre de 2002, la cámara baja de la legislatura rusa. Actualiza la ley de 1999 sobre elecciones para la Duma. Las nuevas disposiciones se ocupan principalmente de las finanzas, la incorporación de topes para gastos totales, una regulación más estricta de las fuentes de financiamiento y el monto de las donaciones recibidas.
- En diciembre de 2002 se aprobó una ley destinada a *dar forma al proceso de elección presidencial*. Su intención es limitar las irregularidades e incrementar la participación de los partidos en la elección. Ahora sólo los partidos políticos pueden nominar a los candidatos presidenciales con la excepción de aquellos autonominados, a quienes se requiere reunir 500 o más personas y recolectar dos millones de firmas en apoyo a su candidatura. Antes cualquier grupo podía nominar candidatos presidenciales si reunía un millón de firmas.
- El *Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero* (FATF) de la OCDE eliminó a Rusia de su lista negra luego de que entrara en vigencia en enero de 2003 una nueva ley federal con enmiendas y agregados a la ley vigente contra el lavado de dinero.
- En febrero de 2003, el gobierno firmó un decreto “*garantizando el acceso a la información* vinculada con las actividades del gobierno y de los organismos ejecutivos federales de la Federación Rusa”. El decreto, que entró en vigencia en mayo de 2003, obliga al gobierno y a los organismos ejecutivos federales a publicar la información sobre sus actividades en sus sitios web oficiales y por medio de otros recursos informativos,

incluyendo la legislación y enmiendas, información personal sobre los miembros del gobierno y textos de los acuerdos internacionales.

- Un proyecto de ley para convertir a las *fuerzas militares* rusas en predominantemente profesionales para 2007 en lugar de una mayoría de conscriptos fue aprobado por Putin en marzo de 2003 y tuvo su primera audiencia en mayo en la Duma. De ser adoptado, puede hacer disminuir la corrupción ya que menos conscriptos potenciales intentarán sobornar para eludir sus deberes militares.
- Tuvo lugar en marzo de 2003 una importante *reestructuración de los organismos de seguridad* (véase abajo).

## El caso Yukos

El 2 de julio de 2003, Platon Ledebev, un importante accionista de Yukos, la compañía energética líder en Rusia, y director de su empresa asociada, el grupo Menatep, fue sacado de su cama de hospital y arrestado. Dos días después, el hombre más rico de Rusia y presidente de Yukos, Mikhail Khodorkovsky, fue llevado ante la oficina del procurador general para ser interrogado en relación con una investigación criminal de alto perfil que pareció ser el comienzo de un serio intento por desterrar la corrupción entre los más poderosos líderes empresarios de Rusia.

Los arrestos de Yukos sacudieron la prensa nacional e internacional y contribuyeron a una caída de 25.000 millones de dólares del valor del mercado de acciones ruso<sup>1</sup>.

Los investigadores de Yukos se centraron en las acusaciones de asesinato, intento de asesinato, robo a la propiedad del gobierno e, indirectamente, al sensible tema del plan anterior de privatizaciones. Las sospechas de una difundida corrupción en la empresa no fueron inmediatamente confirmadas por los fiscales. Las presunciones incluían que Menatep había lavado dinero de los sindicatos del crimen a través de la división Europa del Este del Bank of New York, y que estaba involucrada en la desaparición de 4.800 millones de dólares en fondos del FMI que fueron liberados a las cuentas rusas el 23 de julio de 1998<sup>2</sup>.

Los aspectos legales del caso Yukos y el trasfondo político de las acusaciones proveyeron el terreno para un debate en los medios de comunicación sobre la vigencia de la ley en Rusia y sobre la corrupción, tanto por parte de las empresas privadas como del gobierno. La discusión se mantuvo durante seis semanas hasta que, a mediados de agosto, el ministro antimonopolios aprobó la fusión de Yukos con su más pequeña rival, Subset, para crear un nuevo gigante petrolero –YukosSibnet– con Khodorkovsky aún a la cabeza. Esto calmó a los inversores y las acciones de Yukos volvieron a subir.

El interés de los medios se desvió hacia otra clase de artículos, el más notable de los cuales fue una convocatoria del líder del partido Yaboklo, Grigory Yavlinsky, a una prohibición de 10 años a la participación en la actividad

política de cualquier empresario privado o líderes políticos que hubieran estado involucrados en el programa de “préstamos por acciones”<sup>3</sup>. Este plan, por el cual el gobierno tomaba dinero prestado de los bancos rusos y ofrecía como garantía acciones de empresas estatales, fue responsable del irrisorio precio que pagó Menatep por Yukos en 1995-159 millones de dólares por una de las mayores compañías petroleras del mundo<sup>4</sup>.

Hay varios puntos dignos de destacar en este caso.

Primero, su oportunidad. Los arrestos tuvieron lugar al principio de lo que los rusos llaman “la temporada del pepino” cuando la Duma estatal está en receso. Al mismo tiempo, los medios rusos (incluyendo aquellas emisoras tomadas por el gobierno los días previos a los arrestos) comenzaron a emitir programas mostrando los estilos de vida de famosos y adinerados oligarcas. Los arrestos también ocurrieron poco después de que el Kremlin pidiera al gobierno británico que detuviera y extraditara a Rusia a otro oligarca, el auto-exiliado Boris Berezovsky, acusado de fraude al Estado. Y finalmente, el aparente disparador puede haber sido un intento de influir sobre a la opinión pública en la carrera hacia las elecciones parlamentarias de diciembre. Las encuestas de opinión muestran que los mismos son críticos a las privatizaciones de mediados de los 1990; todo intento de castigar a quienes “robaron Rusia” sería muy popular en el electorado<sup>5</sup>.

Un segundo punto digno de mención fue el uso selectivo de la capacidad procesal del Estado en el caso Yukos. Incluso mientras los investigadores estaban buscando evidencias para construir una acusación contra Yukos, compañías estatales como Gazprom estaban siendo acusadas por la prensa occidental de serios actos ilegales sin ser llamadas a rendir cuentas<sup>6</sup>. Un factor en particular puede haber justificado este evidente sesgo. Mientras otras empresas recientemente privatizadas se han mantenido leales a Putin y sus camaradas, tanto Khodorkovsky en Yukos como Berezovsky usaban su nueva riqueza para financiar a la oposición<sup>7</sup>. Al centrarse en casos de presunto asesinato, intento de asesinato y robo de la propiedad del Estado, la fiscalía quedó en condiciones de eludir el campo minado de tener que actuar sobre las sospechas de corrupción; hubiera resultado difícil evitar que las investigaciones salpicaran a otras compañías estatales<sup>8</sup>. El presidente Putin se enfrenta a un dilema: al llevar a Khodorkovsky a juicio, se arriesga a ser acusado de jugar políticamente con el renacimiento económico de Rusia; de dejarlo libre, puede estar enviando un mensaje de que la corrupción paga en Rusia y de que lo hace muy generosamente.

Se espera que el caso Yukos acelere el debate de una legislación más rigurosa que regule el papel de los oligarcas en la creación y financiamiento de los partidos políticos y la legalidad del financiamiento de partidos por parte de empresas estatales. Pero dado que en noviembre de 2002 se aprobó una ley que regula el financiamiento, y que muchos partidos políticos dependen en sus finanzas de los grandes empresarios, es poco probable que la Duma apruebe ninguna ley más estricta sobre el financiamiento de los partidos, o que el Presidente la firme.

## **Los cambios en los servicios de seguridad del Estado pueden no ser suficientes para detener la corrupción policial**

En marzo de 2003, el presidente Putin reestructuró los servicios de seguridad del Estado a fin de reducir la corrupción y atacar el tráfico de drogas y el terrorismo, dos delitos que se beneficiaron en el pasado con la colusión oficial. Pese a que aún es muy pronto, ya existen dudas sobre el efecto que tendrán los cambios estructurales en la batalla contra la corrupción.

El decreto de Putin dismanteló la Agencia Federal de Comunicaciones Gubernamentales e Información (FAPSI) y el Servicio Federal de Control de Fronteras (FSP), incorporándolos al Servicio de Seguridad Federal (FSB). El cambio llevará a sustanciales ahorros, según el director de la cámara auditora Sergei Stepashin, quien estimó que el presupuesto previo del FSP era el doble del FSB, con tres veces el número de empleados y 10 veces más generales.

Además se creó en el ministerio de defensa un comité de gestión de la defensa del Estado y se abolió el servicio federal de policía impositiva (FSNP), siendo sus funciones derivadas al ministerio del interior. El decreto creó también un nuevo comité estatal sobre tráfico de drogas, que empleará personal del disuelto FNSP, alguna vez considerado el más eficiente, pero también el más corrupto, de los organismos del Estado. Por lo tanto, los cambios permiten a la nueva dependencia contar con funcionarios experimentados, mientras se cierra los ojos a los desmanes cometidos por alguno de estos funcionarios.

La extensión de los poderes del ministerio del interior choca con la percepción difundida de que se trata de una de las estructuras federales más corruptas. Según una encuesta de opinión realizada por TI Rusia entre enero de 2002 y enero de 2003, el 75 por ciento de los consultados considera que los organismos de aplicación de la ley son deshonestos<sup>9</sup>.

Sin embargo, el ministerio del interior ha reclamado cierto éxito en la lucha contra la corrupción. En 2002, sancionó a 21.000 oficiales de policía por delitos u otras infracciones y despidió a 17.000, incluyendo jefes de policía de 10 de las 89 regiones del país. Al hablar un día después del anuncio del decreto de Putin, el fiscal general Vladimir Ustinov consideró que las declaraciones del ministro eran "terriblemente exageradas". Dijo que la mayoría de los oficiales exonerados habían estado involucrados en actos de corrupción a pequeña escala, y que el ministro del interior había fracasado en su ataque a la corrupción en los rangos más altos.

El pobre desempeño del ministro del interior en ocuparse de funcionarios de alto rango cambió en junio de 2003, cuando realizó una operación con la FSB y la oficina del procurador general en el que se arrestaron a tres coroneles y tres tenientes coroneles del departamento de investigaciones criminales de Moscú (MUR), así como a Vladimir Ganayev, un teniente general que encabezaba el departamento de seguridad del ministerio de emergencias con responsabilidad de certificar las previsiones contra incendios de todos los edificios. Fueron acusados de liderar una banda de policías renegados que utilizó armas, municiones y drogas a fin de chantajear a ciudadanos y de proteger

extorsivamente el dinero de los casinos, centros comerciales y restaurantes moscovitas.

Para muchos observadores, los arrestos fueron el último de una serie de gestos cosméticos relacionados con ventajas electorales y rivalidades políticas. El ministro del interior Boris Gryzlov encabeza Unidad, uno de los partidos principales de la coalición gobernante. Los arrestos fueron televisados y arreglados para contentar a la audiencia. Gryzlov anunció las operaciones mientras sus oficiales eran filmados golpeando las puertas en Moscú antes de arrestar a los residentes.

Roman Kupchinsky (Radio Free Europa/ Radio Liberty, República Checa), Elena Chirkova y Marina Savintseva (TI Rusia)

### Lecturas recomendadas

- M. Gornij, *Civil Society against Corruption* (Sociedad civil contra la corrupción), San Petersburgo, St Petersburg Humanitarian Political Strategy Center, 2002.
- Ivan Sikora, *Anti-Corruption Strategies for Transition Economies* (Estrategias anti-corrupción para economías en transición), Kiev TI Rusia, Programa Nacional Anticorrupción de la coalición "Libertad de elección" y TI Ucrania, 2002.
- St Petersburg Humanitarian Political Strategy Center, "Prevention of Corruption in Budgetary Strategy" (Prevención de la corrupción en estrategias presupuestarias), 2002, [www.strategy-spb.ru/koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm](http://www.strategy-spb.ru/koi-8/Proekt/Vibori/inforpis.htm) (en ruso).
- A. Solovjova. "Municipal Programme for the Prevention of Corruption in Izhevsk" (Programa Municipal de Prevención de la Corrupción en Izhevsk), Transregional Center for Supporting of Non-government Organizations and Civil Activities, 2002.
- TI Rusia, "The Citizen is Entitled to Know: Drafting of Law of Procedure to Disclose Information by Bodies of the State Government of Kaliningrad" (El ciudadano tiene derecho a saber: diseño de la ley de procedimientos de divulgación de información por parte del gobierno del estado de Kaliningrad), Moscú 2003.

TI Rusia: [www.transparency.org.ru](http://www.transparency.org.ru).

### Notas

<sup>1</sup> *Moscow Times* (Rusia), 25 de julio de 2003.

<sup>2</sup> Véase la serie de artículos de Timothy L. O'Brien para el *New York Times* (USA), agosto de 1999. Véase también Robert Friedman, *Red Mafiya: How the Russian Mob Has Invaded America* (La mafia roja: cómo invadieron América los gánsteres rusos), New York, Little Brown

and Co, 2000, que cita un informe de la CIA de 1995 que sostiene que Menatep era “controlada por uno de los más poderosos clanes criminales de Moscú” y había probado “una operación bancaria ilegal en Washington”.

<sup>3</sup> *Financial Times* (Gran Bretaña), 2 de septiembre de 2003.

<sup>4</sup> Según el plan, los bancos tenían derecho a rematar las acciones si el gobierno no las cubría; los préstamos estaban fuertemente garantizados y el default significaría que los bancos podrían obtener enormes beneficios.

<sup>5</sup> *Izvestia* (Rusia), 25 de julio de 2003. La empresa líder de encuestas en Rusia ha realizado estudios sobre cómo se ve a la burguesía en el país. De acuerdo con la encuesta de ROMIR, el 74 por ciento de los ciudadanos rusos considera el papel de los oligarcas (también conocidos como “grandes capitalistas”) en los 1990 como absoluta o parcialmente negativo; el 77 por ciento dice que los oligarcas juegan actualmente un papel negativo en Rusia. Alrededor de la misma cifra cree que los resultados de las privatizaciones de los 1990 deben ser completa o parcialmente revisados.

<sup>6</sup> Véase *Wirtschaftswoche* (Alemania), 9 de septiembre de 2001, para mayor información sobre los presuntos tratos de Gazprom con una organización criminal rusa.

<sup>7</sup> Rusia Liberal depende fuertemente de Berezovsky. Khodorkovsky financió a Yabloko y a la Unión de Fuerzas de Derecha.

<sup>8</sup> Para un análisis de la presunta reciente corrupción en Gazprom, véase “Naftohaz Ukrayiny. A Study in State-Sponsored Corruption” (Un estudio sobre la corrupción auspiciada por el Estado), *RFE/RI Organized Crime and Terrorism Watch*, vol. 3, N° 25, 18 de julio de 2003, [www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp](http://www.rferl.org/corruptionwatch/archives.asp).

<sup>9</sup> TI Rusia, “Corruption Indices for Russian Regions” (Índices de corrupción para regiones rusas), 2003, disponible en [www.transparency.org.ru/proj\\_index.asp](http://www.transparency.org.ru/proj_index.asp).

## Senegal

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.2 (76° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- Se firmó en mayo de 2002 un decreto presidencial sobre el *nuevo código administrativo* (véase abajo)
- En abril de 2003, el Estado aprobó un decreto para la creación de un *consejo de monitoreo* de gobernabilidad y medidas anticorrupción (véase abajo).

### Planes para un consejo de monitoreo

En abril de 2003, el Estado aprobó un decreto para la creación de un con-

sejo de monitoreo de gobernabilidad y medidas anticorrupción. Al momento de escribir este texto, el proyecto estaba siendo considerado por los partidos políticos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

El presidente Abdoulaye Wade había hablado en favor de la creación del consejo en diciembre de 2002, instando al gobierno a dejar de lado un proyecto del año anterior que proponía abrir una oficina nacional anticorrupción (OFNAC). La OFNAC fue imaginada como un organismo independiente destinado a combatir la corrupción y la adquisición ilegal de bienes. Debía usar un enfoque legal basado en otorgar responsabilidad a todos los tribunales de derecho común del país y en revertir la carga de la prueba. El acta se estableció para restringir a tres años no renovables el período en el cargo del personal asignado a la OFNAC y otorgarles inmunidad mientras estuvieran empleados en la organización. En cuanto a lo que concernía a las medidas anticorrupción, la OFNAC ofrecía las mejores esperanzas para encontrar las soluciones legales e institucionales. Los críticos interpretaron el cambio de idea gubernamental como un favor hacia la nueva administración y una manera de proteger a quienes estuvieron involucrados en actividades corruptas.

Cuatro meses después del abandono del proyecto de la OFNAC, el gobierno y sus socios políticos sometieron a discusión el proyecto de decreto destinado a crear un consejo de monitoreo de gobernabilidad y medidas anticorrupción. La propuesta que surgió fue la de un organismo de investigación de la corrupción compuesto por nueve representantes provenientes de manera equitativa del Estado, del sector privado y la sociedad civil. Con obligación de reportar a la cabeza del Estado, el consejo quedó facultado a recibir denuncias referidas a casos de presunta corrupción y a proveer de información revelante para decidir si un caso debía o no ser llevado a la corte.

Organizaciones representantes de la sociedad civil como el Forum Civil, capítulo nacional de TI, propusieron que el consejo debería tener una mayor independencia y mayor poder de decisión. Llamaron a un fortalecimiento de sus prerrogativas, incluyendo el derecho a llevar casos ante la corte por su propia cuenta; el derecho a publicar sus descubrimientos, e inmunidad y compensación adecuada para sus miembros. El gobierno consideró las propuestas y consultó con los representantes de la sociedad civil, pero todavía debe tomarse acción.

### **El nuevo código de contrataciones públicas: una declaración**

Tras ocho años de preparación, se incorporó por decreto presidencial de mayo de 2002 un nuevo código de contrataciones públicas. La legislación lleva a la práctica los nuevos principios constitucionales de transparencia en las contrataciones públicas, pero las falencias demandan una ulterior revisión<sup>1</sup>.

El código incluye disposiciones a favor de la competencia abierta y la publicidad, asegura mayor transparencia y, bajo circunstancias especiales, incorpora la opción de recurrir a acuerdos mutuos. Elimina todos los acuerdos de

derogación, incluidos aquellos ya acordados sobre el proyecto de construcción y restauración del patrimonio estatal, o PCRPE<sup>2</sup>. Estrechamente asociado con la presidencia, el PCRPE ha sido ampliamente criticado por la oposición y por las organizaciones de la sociedad civil como una estrategia para eludir las obligaciones de contrataciones públicas impuestas por el código anterior.

El nuevo código propone crear con nivel ministerial una comisión responsable de los contratos, pero su ámbito de aplicación ha sido ampliado para incluir a las unidades colectivas locales (*communes*, comunidades rurales y regiones) y a las organizaciones de economía mixta.

La nueva legislación sigue careciendo de herramientas como decretos y ordenanzas, criterios para la documentación de las licitaciones, instrumentos de clasificación y sistemas de aprobación de ofertas. Además, no están disponibles recursos humanos cualificados para la adecuada aplicación de todas las nuevas medidas. Defectos adicionales incluyen el hecho de que no se ocupa de los proyectos de construcción, operación y transferencia asignados a la agencia de promoción de inversiones<sup>3</sup>. Tiene incluso la desventaja de ser un decreto en lugar de una ley, lo que significa que se lo puede enmendar más fácilmente.

Hacia mayo de 2003, el gobierno, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil habían identificado los vacíos legales en el código y realizado las siguientes observaciones:

- los requerimientos de las licitaciones del código administrativo, un decreto, se contradicen con los del código de responsabilidad administrativa, una ley
- carecen de claridad los procedimientos para celebrar contratos públicos con los organismos estatales encargados u organismos independientes de la administración
- el recurso de la derogación y los contratos de mutuo acuerdo siguen planteados como resultado de diferentes interpretaciones de exigencias contradictorias
- los costos se han elevado a consecuencia de la corrupción y la demora en los pagos
- los mecanismos de apelación deben ser más eficientes
- hay una ausencia de mecanismos de control para monitorear la gestión y asesorar a los compradores públicos
- hay una ausencia de exigencias específicas en la contratación pública para prevenir y castigar la corrupción.

Los grupos presentaron sus observaciones en un taller, tras la cual fueron incorporadas como propuestas dentro de un plan de acción para 2003 a 2005. A mediados de julio de 2003, un consejo interministerial presidido por el primer ministro adoptó el plan de acción. Que sus medidas sean implementadas depende de la voluntad política del gobierno.

Mouhamadou Mbojd (Forum Civil-TI Senegal)

## Lecturas recomendadas

Giorgio Blundo y J.P. Olivier de Sardan, "La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest" (La corrupción en el día a día en África del Oeste). *Politique Africaine* (Francia), n ° 83, octubre de 2001; véase también [www.unimainz.de/-ifeas/workingpapers/corruption.pdf](http://www.unimainz.de/-ifeas/workingpapers/corruption.pdf). Forum Civil y Orgatech, "Enquête ménages sur la perception de la corruption au Senegal" (Encuesta a hogares sobre la percepción de la corrupción en Senegal), mayo 2002, [www.forumcivil.sn/Rapport%20entreprises%20.doc](http://www.forumcivil.sn/Rapport%20entreprises%20.doc).

Forum Civil y Orgatech, "Enquêtes : secteur privé, sur la perception de la corruption au Senegal" (Encuestas: sector privado sobre la percepción de la corrupción en Senegal), mayo 2002, [www.forumcivil.sn](http://www.forumcivil.sn).

Banco Mundial, "Evaluation de la pratique des marchés publics" (Evaluación de las prácticas de licitaciones), Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, diciembre de 2002.

TI Senegal: [www.forumcivil.sn](http://www.forumcivil.sn).

## Notas

- <sup>1</sup> En enero de 2001, Senegal adoptó una nueva constitución cuyo preámbulo establece los principios de transparencia y gobernabilidad en la conducción de los asuntos públicos.
- <sup>2</sup> El PCRPE es el Proyecto de Construcción y Rehabilitación del Patrimonio del Estado.
- <sup>3</sup> Ese organismo es la Agencia Encargada de la Promoción de la Inversión y de las Grandes Obras, conocida como APIX.

## Serbia

---

NB: Este informe no incluye los avances en Montenegro o Kosovo.

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción 1:** 2.3 (106° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en diciembre de 2002)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada septiembre 2001)

### Cambios legales e institucionales

- El proyecto de ley de radiodifusión de julio de 2002 regula las *actividades*

*de las emisoras* siguiendo convenciones y exigencias internacionales con el propósito de asegurar la libertad de expresión en Serbia. El proyecto se centra en la creación y las competencias del Consejo estatal Serbio de Emisoras (SBC), los procedimientos para otorgar licencias y otros temas relevantes. Se otorga al SBC una autoridad virtualmente ilimitada para implementar nuevas regulaciones sobre los medios de comunicación<sup>2</sup>. Desde su adopción, el proyecto ya ha sido violado: el parlamento nombró a los miembros del SBC sólo después de varios meses y los procesos para nombrar miembros fueron violados en tres casos<sup>3</sup>. La indignación pública llevó al parlamento a repetir la votación el 15 de julio sólo para confirmar los tres nombramientos cuestionados<sup>4</sup>.

- Fue aprobada en julio de 2002 una nueva ley de *contrataciones públicas* (véase abajo).
- En julio de 2002 se aprobó una ley sobre la organización y la jurisdicción de las autoridades para la supresión del *crimen organizado* (véase abajo).
- El parlamento de la provincia de Vojvodina, al norte de Serbia, aprobó un proyecto en diciembre de 2002 que crea la oficina *provincial del defensor del pueblo*. El defensor del pueblo está facultado a participar en mediaciones y conciliaciones y para iniciar procesos<sup>5</sup>.
- Se adoptó en abril de 2002 y se enmendó en diciembre de 2002 una ley de *sistema presupuestario*. Su implementación, que comenzó en 2003, es conducida por la cuenta consolidada de hacienda (CTA) y la teneduría general de libros del tesoro (GTL) creadas por el ministerio de finanzas y economía y los organismos locales autogobernados. Todos los recursos financieros del presupuesto nacional y de los locales serán depositados en las CTAs; el ministerio y los organismos locales responsables de las finanzas harán sus transacciones a través de la GTL. Además del obligatorio control presupuestario interno, las declaraciones de bienes anuales de la república de Serbia y sus autoridades locales estarán sujetas a una auditoría externa. Las enmiendas a la ley establecen que la administración de pagos pública será un organismo administrativo dentro del ministerio de finanzas y economía.
- En vigencia desde enero de 2003, la ley de *procedimiento impositivo* y administración impositiva define el procedimiento para establecer, recolectar y monitorear los ingresos públicos, los deberes y obligaciones de quienes pagan impuestos y las sanciones impositivas en Serbia. Dado que la oficina de operaciones contables y de pago (ZOP) fue eliminada en enero de 2003 y el sistema de pagos se transfirió a los bancos comerciales, la ley pretende poner a todas las actividades impositivas bajo el paraguas de un único organismo estatal de administración de impuestos.
- La carta constitucional de Serbia y Montenegro, adoptada en febrero de 2003, transfiere todas las *competencias en la lucha contra la corrupción* – tanto materiales como de procedimientos– a sus Estados miembros, Serbia y Montenegro. El código penal general y el código penal de procedi-

- mientos (previamente bajo la competencia del Estado federal) se convirtieron así en parte de la legislación serbia.
- En mayo de 2003, el gobierno nombró a los cuatro nuevos miembros del *consejo anticorrupción*, un organismo asesor creado en diciembre de 2001<sup>6</sup>. El consejo ha iniciado activas investigaciones sobre la corrupción, pero algunos críticos han pedido la creación de una nueva oficina anticorrupción con poderes ejecutivos y de estilo de actuación policial. Encargado de monitorear las actividades anticorrupción y la implementación de las regulaciones existentes, el organismo puede también proponer legislación y programas para el sector anticorrupción.
  - Aprobada en mayo de 2003, la ley de *planeamiento urbano y construcción* simplifica los procedimientos para obtener permisos de construcción y limita el tiempo de demora para el trámite a 15 días. La ley también incorpora sanciones para la autoridad responsable en caso de que se exceda este límite.

### **Desterrando la corrupción en la batalla contra el crimen organizado**

Con la aprobación en junio de 2002 de una ley para combatir el crimen organizado, Serbia ha hecho avances en la lucha contra la corrupción. La ley fue plenamente puesta en práctica tras el asesinato del primer ministro Zoran Djindic en marzo de 2003, cuando se otorgó mayores poderes a las unidades policiales para perseguir a los sospechosos.

El gobierno hizo algunos intentos por suprimir el crimen organizado en Serbia en 2001 y a principios de 2002, pero los resultados fueron decepcionantes. A pesar de que el ministerio del interior presentó en 2001 un informe sobre las actividades del crimen organizado, no hubo ninguna acción posterior, lo que debilitó la confianza de la población en el compromiso del gobierno.

Tras muchas declaraciones de intención, el gobierno dio su primer paso concreto en julio de 2002 con una ley específica. Las disposiciones de la ley fueron derivadas de la experiencia de otros países con altos niveles de crimen organizado, pero no se ajustaron del todo al sistema judicial y de procedimientos de Serbia en aquel momento. Como consecuencia, se incorporaron medidas más eficaces para procesar la mayoría de los delitos vinculados al crimen organizado. También se incorporaron una policía especial, procesos públicos y tribunales especiales.

La ley abarca la aceptación y el pago de sobornos dentro del contexto del crimen organizado (junto a otros delitos que implican una sentencia potencial de más de cinco años de prisión)<sup>7</sup>. Incluye disposiciones sobre conflictos de interés, como exigencias de información financiera para las cabezas de las unidades especiales y sus familias<sup>8</sup>. Los jueces han aceptado la ley como "decente", aunque algunos miembros de la justicia la han calificado de redundante<sup>9</sup>.

Inicialmente, la falta de recursos humanos y financieros representó un

obstáculo para la implementación efectiva de la ley. Pero ese problema se superó los últimos días del estado de emergencia en abril de 2003, declarado por el gobierno tras el asesinato del primer ministro Djindic. Durante los cuarenta y dos días del estado de emergencia, como parte de la Operación Sable, las fuerzas policiales recibieron más poderes para detener y encarcelar sospechosos y potenciales informantes. La policía interrogó a 10.111 personas y detuvo a 2.599; luego se archivaron 4.000 cargos criminales contra 3.500 personas sospechosas de cometer alrededor de 5.900 actos criminales. Cuarenta y cinco individuos fueron encausados hacia fines de 2003.

Pese a que la corrupción no era una prioridad del operativo, los funcionarios esperaban la aparición de casos dado que los sobornos y otros actos corruptos tienden a ser característicos del crimen organizado. Uno de los casos involucraba sospechas de que un alto fiscal público había aceptado sobornos para revelar el domicilio de un testigo protegido y para sabotear los procesos contra miembros de una banda; otros implicaban a abogados por presuntos sobornos a procuradores públicos y jueces.

A pesar del renacimiento de las expectativas públicas y de la confianza en el gobierno, los críticos empezaron a expresar preocupación en mayo y junio de 2003 sobre el papel del propio gobierno en facilitar la corrupción y las actividades del crimen organizado. Políticos de la oposición e incluso algunos miembros del gobierno plantearon que las bandas organizadas debían su éxito a conexiones con políticos o, al menos, a su aprobación tácita. Algunos críticos afirmaron que la Operación Sable había sido selectiva en su lucha contra el crimen organizado y que había servido simplemente como un instrumento político.

También las enmiendas promulgadas durante el estado de emergencia fueron atacadas. Destinadas originalmente a prolongar la implementación de medidas de seguridad, concitaron fuertes críticas por parte de los partidos de la oposición, de los activistas de derechos humanos y de los expertos en leyes, así como de diplomáticos y organizaciones internacionales. La corte constitucional resolvió el problema en junio de 2003 negando la base constitucional de las discutidas enmiendas.

### **Serbia incorpora legislación sobre contrataciones públicas y obtiene beneficios**

Serbia incorporó en julio de 2002 una ley sobre contrataciones públicas. Hasta entonces, las disposiciones estaban dispersas en numerosas leyes pero ninguna de las cuales incluía requisitos de transparencia a parte de exigir competencia leal. La selección de ofertas y el otorgamiento de contratos eran totalmente opacos, sujetos únicamente a la supervisión discrecional de los propios funcionarios administrativos.

Los abusos resultaban flagrantes en la adquisición de materias primas, los encargos de proyectos importantes y las compras a través de intermediarios. Las prácticas corruptas incluían la elusión o la no aplicación de leyes y regulaciones, acuerdos privados y la división de beneficios.

Hacia finales de 2000, las presiones internas por una nueva legislación – junto a repetidas peticiones de reforma de las organizaciones financieras internacionales– llevaron a las autoridades a analizar las maneras de regular los procedimientos de compras públicas. El proyecto resultante de contrataciones públicas reproduce ampliamente el enfoque de la Unión Europea (UE). Las directivas del proyecto para el uso de procedimientos abiertos exceden realmente las exigencias mínimas establecidas por la UE. Cuando se dispone de un número limitado de proveedores para compras habituales de corto plazo, se aplican procedimientos restrictivos y el primer paso son siempre los trámites de precalificación.

El proyecto incluye un procedimiento de negociación muy similar al método descrito en las exigencias mínimas de la UE para las contrataciones públicas. Los métodos de negociación restringida para contrataciones públicas han sido un desafío para la República Federal de Yugoslavia, dado lo habitual de la práctica de otorgar contratos sobre la base de negociaciones y factores no técnicos<sup>10</sup>.

La nueva legislación se centra en acabar con el nepotismo, del que nunca se habían ocupado las leyes anteriores. Los estudios muestran que muchas de las empresas que toman parte en las licitaciones públicas son propiedad de miembros de la familia o amigos cercanos de los funcionarios estatales de alto rango<sup>11</sup>.

Sin embargo, dentro del primer mes de su implementación se descubrió que el nuevo proyecto tuvo falencias: definía con demasiada amplitud la autoridad para contratar; su límite para las pequeñas compras era demasiado bajo; los anuncios públicos en la *Official Gazette* eran demasiado costosos; y ni los compradores ni los postulantes estaban familiarizados con las nuevas regulaciones.

Sin embargo, y pese a sus debilidades, el proyecto promueve efectivamente la transparencia en los procedimientos de compras públicas gracias a varias disposiciones sobre los conflictos de interés. Una disposición regula la publicación del proceso de ofertas; otra establece plazos para la presentación de ofertas, lo que tiene un fuerte efecto anticorrupción<sup>12</sup>.

Más aún, los funcionarios del gobierno han confirmado que el proyecto ha contribuido a importantes ahorros y a una caída del 50 por ciento en los precios de compra. Del total del presupuesto público anual para contrataciones públicas, el 25 por ciento se había usado “ineficientemente”<sup>13</sup>.

Durante los primeros nueve meses de su implementación, el proyecto ahorró al Estado alrededor de 70 millones de dólares. Se destacan dos ejemplos de ahorro: la empresa pública Telekom ahorró un 19,6 por ciento (o U\$S 620.000) del valor de compra de vehículos y el ministerio del interior un 26 por ciento (o U\$S 430.000) en seguros<sup>14</sup>. También la ley sirvió para disminuir la corrupción eliminando intermediarios, mejorando las condiciones para proveedores locales y extranjeros y estimulando la competencia<sup>15</sup>.

Nemanja Nenadic (TI Serbia)

## Lecturas recomendadas

- Center for Liberal-Democratic Studies, "Corruption at the Customs: Combating Corruption at the Customs Administration" (Corrupción en las aduanas: combatir la corrupción en la administración de las aduanas), Belgrado, 2002, [www.clds.org.yu/html/e0.html](http://www.clds.org.yu/html/e0.html).
- Center for Policy Studies, *Korupcija u novim uslovima* (Corrupción en un nuevo contexto), Belgrado, 2002, [www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavrzeni/Sadrzaj/ent\\_2002-10-06-16-26-02](http://www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavrzeni/Sadrzaj/ent_2002-10-06-16-26-02).
- Comisión Europea, "The Western Balkans in Transition" (Los Balcanes occidentales en transición), *European Economy occasional paper*, Bruselas, 2003, [europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasional\\_papers/occasional\\_papers1\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/occasional_papers1_en.htm).
- OSCE Mission to the Fry, "Report on Judicial Reform in Serbia" (Informe sobre la reforma judicial en Serbia), marzo 2003, [www.osce.org/yugoslavia/documents/reports](http://www.osce.org/yugoslavia/documents/reports).
- Slobodan Vukovic, *Vladavina prava i korupcija* (Vigencia de la ley y corrupción), Institut drustvenih nauka, Belgrado, 2001, [institut.institfdt.bg.ac.yu/ifdt/izdanja/zbornici/rekonstrukcija/27VukovicS.pdf](http://institut.institfdt.bg.ac.yu/ifdt/izdanja/zbornici/rekonstrukcija/27VukovicS.pdf).
- TI Serbia: [www.transparentnos.org.yu](http://www.transparentnos.org.yu).

## Notas

- <sup>1</sup> El resultado del IPC corresponde a Serbia y Montenegro
- <sup>2</sup> Véase artículo en [www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/broadcast190901.asp](http://www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/broadcast190901.asp); véase también [www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/memorandum-e.pdf](http://www.mediacenter.org.yu/english/dokumenti/tranzicija/memorandum-e.pdf).
- <sup>3</sup> La imagen de la SBC quedó salpicada por renuncias, un debate parlamentario sobre los temas de su personal y conflictos dentro del consejo. Las críticas a la reciente privatización de la radio B92 y de cadenas de televisión, que fueron realizadas sin licitaciones públicas, llevaron al embajador estadounidense a intervenir a favor del nuevo propietario lo que a su vez contribuyó a un enfriamiento diplomático sin precedentes entre Serbia y los Estados Unidos. Para mayor información, véase [www.freeb92.com](http://www.freeb92.com). Para más sobre la demora en hacer nombramientos, véase [www.anem.org.yu/eng/medijska\\_scena/mici.htm](http://www.anem.org.yu/eng/medijska_scena/mici.htm).
- <sup>4</sup> International Crisis Group, "Serbian Reform Stalls Again" (La reforma serbia vuelve a estancarse), [www.intl-crisis-group.org/projects/europe/serbia/reports/A401049\\_17072003.pdf](http://www.intl-crisis-group.org/projects/europe/serbia/reports/A401049_17072003.pdf).
- <sup>5</sup> Véase [www.vojvodina.sr.gov.yu/dokumenti/Defensor del puebloSRL.htm](http://www.vojvodina.sr.gov.yu/dokumenti/Defensor%20del%20puebloSRL.htm).
- <sup>6</sup> El consejo, que no gozaba del apoyo gubernamental, no logró destapar ningún caso de corrupción desde su creación.
- <sup>7</sup> Con la adopción de las enmiendas en 2003, el límite bajó a cuatro años (para todos los delitos vinculados con el crimen organizado), mientras que ya no se identifica separadamente al soborno. En realidad, el límite se aplica a casi todos los delitos vinculados con la corrupción.
- <sup>8</sup> Las unidades especiales incluyen a la oficina especial de procuración, el servicio policial para el combate del crimen organizado, la unidad especial de la corte del distrito de Belgrado, la unidad especial de la corte de apelaciones de Belgrado y la unidad especial para personas arrestadas temporalmente.
- <sup>9</sup> OSCE Mission to Serbia and Montenegro, "Report on Judicial Reform in Serbia" (Informe de la reforma judicial en Serbia), Belgrado, 2003.

- <sup>10</sup> Banco Mundial, "Country Procurement Assessment Report" (Informe acerca de la gestión del país), 2002.
- <sup>11</sup> Véase Transparency International (Serbia), "The National Integrity System – Serbia and FRY" (El Sistema Nacional de Integridad-Serbia y FRY), Belgrado, 2001.
- <sup>12</sup> TI Serbia, "Information Accessibility in the Public Procurement Procedure" (Accesibilidad a la información en los procesos de contrataciones públicas).
- <sup>13</sup> Belgrado, 2003. Declaración del ministro Bozidar Djelic, Belgrado, 24 de abril de 2003, [www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-04/24/328902.html](http://www.serbia.sr.gov.yu/news/2003-04/24/328902.html).
- <sup>14</sup> Documentación de la oficina de contrataciones públicas; véase [www.ujn.sr.gov.yu/engleski/summary.htm](http://www.ujn.sr.gov.yu/engleski/summary.htm) y [www.ujn.sr.gov.yu/Attachments/drzavne%20javne%20nabavke.pdf](http://www.ujn.sr.gov.yu/Attachments/drzavne%20javne%20nabavke.pdf).
- <sup>15</sup> Declaración de Djelic, [www.serbia.sr.gov.yu/newa/2003-04/24/328902.html](http://www.serbia.sr.gov.yu/newa/2003-04/24/328902.html).

## Sudáfrica

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 4.4 (48° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones

- Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)
- Protocolo de la SADC sobre Corrupción (ratificada en mayo de 2003)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- El *Proyecto de ley de Prevención de la Corrupción*, enviado por primera vez al parlamento en abril de 2002, fue objeto de revisión por parte del comité parlamentario de la cartera de justicia durante 2002-03. El proyecto, que pretende subsanar las falencias del Acta de Corrupción de 2002, se convertiría en ley a principios de 2004 (véase abajo)
- En octubre de 2002, la policía sudafricana anunció la clausura de su Unidad Anticorrupción (ACU) que había estado investigando la *corrupción dentro de la policía* desde 1994. La decisión fue tomada supuestamente para mejorar la eficacia. Los empleados de la ACU quedarán integrados a las unidades de Crimen Organizado y General de Detectives, pero los miembros de la ACU han estado investigando por corrupción hasta hace muy poco a algunos miembros de la unidad de Crimen Organizado. No queda claro cuán eficaces serán las investigaciones de corrupción policial en el futuro.
- A partir de la ola de escándalos financieros internacionales, el ministerio de finanzas creó en diciembre de 2002 un equipo especial para revisar la redacción del Proyecto de Profesiones Contables que estuvo bajo discusión varios años, para fortalecer la *regulación de auditores y contadores* (véase abajo).

- En diciembre de 2002 se creó un Equipo Conjunto de Fuerzas Anticorrupción (JACTT) para enfrentar la corrupción en el *gobierno provincial de Cabo Oriental*. El organismo incluye representantes de la fiscalía nacional, el ministerio de servicios públicos y administración, y de una empresa de auditoría forense extranjera. Cabo Oriental es una de las provincias más pobres de Sudáfrica y una de las más asoladas por sospechas de corrupción en el gobierno. Tras varios meses, el JACTT ha asegurado la condena de numerosos funcionarios, particularmente en los departamentos de educación y bienestar. Sin embargo el JACTT sólo lleva un año en funciones y su futuro es incierto.

### **Más avances en el escándalo por compra pública de armas**

Continuó desplegándose en 2002-03 el escándalo por compra de armas que afecta al núcleo de gobierno sudafricano, atrayendo gran atención pública. El jefe de la bancada del partido gobernante fue sentenciado a cuatro años de prisión por recibir sobornos como parte del tratado, y se realizaron investigaciones por sospechas de que el diputado presidente Jacob Zuma habría solicitado un soborno (véase “Las políticas corruptas en el comercio de armas: el escándalo de las armas en Sudáfrica y el caso Elf”, cap. 4, página 81).

### **Mejoras en la legislación pero débil puesta en práctica**

Un problema fundamental en la lucha de Sudáfrica contra la corrupción ha sido la falta de herramientas legislativas adecuadas para procesar a los infractores. El Acta sobre Corrupción de 1992 se mostró poco efectiva y era raramente invocada para formular acusaciones por soborno o corrupción. La nueva legislación anticorrupción que podría remediar las muchas debilidades existentes en el actual marco legal está siendo actualmente analizada y se convertiría en ley a principios de 2004. Sin embargo, lo que no habrá de resolver son las debilidades en la implementación.

La reforma legislativa fue un componente clave de la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Administración Pública firmada por el gabinete en 2002. Como parte de esa estrategia, se puso a debate durante abril de 2002 en el parlamento un Proyecto de Prevención de la Corrupción. El proyecto sigue la tendencia internacional de “desanudar” los delitos de corrupción definiendo y prohibiendo prácticas específicas. Desde esta perspectiva, se basa sustancialmente en las disposiciones del Proyecto nigeriano de Prácticas de Corrupción y otros Delitos Conexos de 2000. A diferencia de la legislación sudafricana de 1992, el nuevo proyecto reconoce los lados de la oferta y la demanda de corrupción reinstaurando el delito común de soborno, con un condena máxima de 15 años y/o una multa. Lo que es importante, dada la presencia de corporaciones sudafricanas a lo largo del continente, es que el proyecto crimi-

naliza el soborno de funcionarios extranjeros en otros países. El proyecto también establece la obligación de los ciudadanos de informar casos de corrupción pública a las autoridades, aunque esta disposición puede enfrentar impugnaciones constitucionales, teniendo en cuenta la limitada capacidad estatal para proteger a los denunciantes. El borrador original se ha ampliado para incluir la corrupción dentro del sector privado, y se está redactando un mecanismo de listas negras de proveedores para su inclusión.

Al momento de redactar este texto seguía habiendo limitaciones en el proyecto. Las más significativas son que no se ocupa del nepotismo ni del financiamiento privado de los partidos políticos (véase recuadro 2.1, “El desafío de alcanzar la igualdad política en Sudáfrica”, página 35). La convención anticorrupción de la Unión Africana, adoptada en julio de 2003, incluye disposiciones sobre la legislación que rige el financiamiento de los partidos políticos y puede brindar un impulso adicional para que el tema sea abordado a nivel nacional. Tampoco queda claro cómo el proyecto facilitaría las denuncias de corrupción<sup>1</sup>.

Sin embargo, cualquiera sea la forma final del texto legal, es probable que la mayor limitación resida en la implementación de la ley. Un comprensivo análisis de la lucha contra la corrupción en Sudáfrica, publicada por la Oficina de Drogas y Crimen de la ONU en abril de 2003, elogiaba el Proyecto de Prevención de la Corrupción pero advertía que “hay serias debilidades y falencias en la capacidad y voluntad de los organismos del sector público para implementar y cumplir con las leyes”<sup>2</sup>.

Las instituciones encargadas de la implementación enfrentan caídas en sus presupuestos, presiones de racionalización, creciente acumulación de casos y otras presiones sobre los recursos, y dificultades para transformarse. La mayor preocupación son las provincias, donde trabaja el 70 por ciento de los empleados públicos, las políticas anticorrupción son mínimas y existen dificultades serias para resolver casos disciplinarios (menos del 10 por ciento reciben la debida atención). La estrategia del gobierno incluye: crear una mínima capacidad para atacar la corrupción en todos los departamentos del Estado; incorporar sistemas de gerenciamiento de riesgos, planes de prevención del fraude y que todos los gerentes se manejen con claridad en lo atinente a lo profesional y la seguridad; la promoción de las denuncias de corrupción, de la capacidad investigadora y de adecuados sistemas de información; y programas para promover la ética profesional. A pesar de estar expresados claramente de forma escrita, esos ambiciosos planes siguen en etapa de elaboración.

Parte del problema reside en la falta de recursos financieros. La incorporación de la estrategia anticorrupción no ha sido acompañada de un apoyo financiero adicional. Se supone que los departamentos del gobierno deben financiar las actividades agregadas con los fondos presupuestarios ya existentes, o si no buscar apoyo de donantes. La falta de información es un obstáculo ulterior. El informe de la ONU habla de una “grave escasez de gestión de la información” que hace imposible medir la efectividad de las estrategias anticorrupción, a pesar de que el propio proceso de declaraciones de la ONU ofrece una sólida base para futuras investigaciones.

## **Escasos logros hasta ahora del Foro Nacional Anticorrupción**

Desde la transición a la democracia, Sudáfrica ha sido conocida por apurarse a crear nuevas instituciones sin considerar cuidadosamente su impacto. El Foro Nacional Anticorrupción, cuyos miembros provienen del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, no fue una excepción cuando fue creado en junio de 2001 tras un largo proceso que comenzó con la primera Cumbre Nacional Anticorrupción en 1999. Aunque el foro corporiza el principio vital de que el gobierno no debe cargar solo con el peso de enfrentar a la corrupción, poco ha ocurrido desde su creación, pese a que en 2002-03 hubo algunos intentos de revitalizar al foro.

Se suponía que el foro actuaría como un organismo no estatal y multisectorial que “contribuiría a la creación de un consenso nacional a través de la coordinación de estrategias sectoriales contra la corrupción”. Mientras que la formación de un ámbito multisectorial fue bien recibido, sólo podría ser efectivo si los socios se hacen responsables de los compromisos que asumieron. Desgraciadamente, ninguno de los principales actores del foro –gobierno, empresarios o sociedad civil– están obligados por sus acciones. Aparte de compartir y difundir información sobre el fraude administrativo en los negocios y los esfuerzos del gobierno por enfrentar la corrupción, poco más se ha conseguido.

El trabajo del foro está parcialmente restringido por su limitada capacidad y su bajo presupuesto, pero también por la débil representación de la sociedad civil. El Instituto por la Democracia de Sudáfrica (Idasa) ha sido útil para aumentar el conocimiento acerca de las denuncias y el financiamiento de los partidos, pero todos los líderes de la sociedad civil deberían mostrarse más activos en crear opinión pública acerca de la corrupción. La representación del sector privado ha sido más amplia, incorporando a la Cámara Sudafricana de Empresas, el Black Management Forum, Afrikaanse Handelsinstituut y la Cámara Federada Nacional Africana de Comercio, pero el impacto del foro sobre las prácticas empresarias ha sido hasta ahora mínimo.

En noviembre de 2002, el gobierno dio un paso adelante para enfrentar el vacío de liderazgo del foro nombrando como su presidente a la ministro de servicios públicos y administración, Geraldine Fraser-Moloketi. En marzo de 2003, el foro hizo una presentación inaugural al comité parlamentario sobre servicios públicos y administración, donde informó sobre algunos progresos.

## **Nuevas iniciativas para fortalecer la rendición de cuentas corporativa**

Si logran concretarse, dos nuevas iniciativas pueden fortalecer la rendición de cuentas corporativa en Sudáfrica. El Código King de rendición de cuentas Corporativa, desarrollado por el Comité King bajo los auspicios del Instituto de Directores de Sudáfrica, fue presentado en marzo de 2002, representando un gran desafío ético para el sector corporativo<sup>3</sup>. El código brinda un marco legal comprensivo para los criterios de rendición de cuentas corporativos, ins-

tando a directores y directorios a ser más transparentes y responsables con los accionistas y crear estándares para una mejor práctica internacional. Aunque el cumplimiento es voluntario y no existen medidas formales en funcionamiento para monitorear su puesta en práctica, el código tuvo una amplia difusión pública y concitó un considerable interés en el sector privado.

En noviembre de 2002, el Instituto de Ética de Sudáfrica, una organización independiente sin fines de lucro, publicó una encuesta sobre prácticas éticas dentro de 53 grandes empresas sudafricanas, que se pretende repetir cada dos años como una manera de registrar progresos<sup>4</sup>. El estudio de 2002 reveló que tres cuartas partes de las compañías tienen códigos de ética oficiales, pero verificó un enorme déficit en su cumplimiento y en la creación de una cultura ética, con comunicación y entrenamiento inadecuados en temas éticos.

El rol de los contables profesionales quedó bajo especial análisis tras la ola de escándalos contables internacionales. Un borrador de Proyecto sobre Profesiones Contables ha estado en discusión por varios años, pero en diciembre de 2002 el ministro de finanzas creó un equipo para revisarlo a la luz de los escándalos financieros. El equipo asumió la tarea de hacer recomendaciones sobre una variedad de temas, incluyendo la separación estatutaria dentro de las empresas de las funciones de consulta y auditoría, la incorporación de plazos para las auditorías, la rotación de auditorías, procedimientos disciplinarios cuando los auditores no realizan informes apropiados y reglas que rijan la rendición de cuentas entre un auditor y su cliente.

El desafío de reformar el sector corporativo es considerable. El informe de la ONU sobre corrupción de 2003 incluía una encuesta representativa entre 1.000 empresarios sudafricanos. A pesar de que sólo el 7 por ciento admitió pagar sobornos, el 62 por ciento acordó en que “el soborno se está convirtiendo en una aceptada práctica empresarial”, sugiriendo una no informada expansión del soborno corporativo. Además, el 34 por ciento de los empresarios informó emplear el fraude. La mayoría (64 por ciento) creían que la corrupción y el fraude eran obstáculos para las empresas, pero sólo el 31 por ciento tenía en funcionamiento políticas específicas al respecto.

Daryl Balia (TI Sudáfrica)

### **Lecturas recomendadas**

Lala Camerer, “Controlling Corruption in South Africa: Result of an Expert Panel Survey” (Controlar la corrupción en Sudáfrica: resultados de una encuesta a un panel de expertos), Institute for Security Studies, serie de monografías N° 40, Pretoria, 2001.

Departamento de Servicios Públicos y Administración (DPSA), Oficina de Drogas y Crímenes de la ONU, Oficina Regional para África del Sur (UNODCCP), “Country Corruption Assesment Report: South Africa” (Informe sobre corrupción: Sudáfrica), DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.

Tom Lodge, "Political Corruption in South Africa: from apartheid to multiracial state" (Corrupción política en Sudáfrica: desde el apartheid al estado multirracial), en: Arnold Heidenheimer y Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts* (Corrupción política: conceptos y contextos), New Jersey, Transaction Publishers, 2002.

Ugljesa Zvekic, ed., *Corruption and Anti-Corruption in Southern Africa* (Corrupción y anticorrupción en Sudáfrica), Hatfield, UNODC Regional Office for Southern Africa, 2002.

TI Sudáfrica: [www.tisa.org.za](http://www.tisa.org.za).

## Notas

- <sup>1</sup> La Comisión de Leyes de Sudáfrica ha estado analizando también la cuestión de si el ámbito del Acta de Difusiones Protegidas del año 2000 debe extenderse a la protección de denunciantes más allá de la relación empleador/empleado, aunque no parece muy probable que esto resulte en un cambio en la ley.
- <sup>2</sup> Oficina de Drogas y Crímenes de la ONU, Oficina Regional para África del Sur, Departamento de Servicios Públicos y Administración, "Country Corruption Assessment Report: South Africa" (Informe de evaluación de corrupción: Sudáfrica), DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.
- <sup>3</sup> Comité King sobre Administración Corporativa, "King Report on Corporate Governance for South Africa" (Informe King sobre gestión corporativa en Sudáfrica), Institute of Directors, Johannesburgo, 2002.
- <sup>4</sup> Instituto de Ética de Sudáfrica, "Corporate Ethics Indicator: Business Ethics South Africa (BESA) Survey 2002" (Indicador de ética corporativa: encuesta de Ética Empresaria Sudáfrica), Pretoria, 2002.

## Uganda

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.2 (113° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

### Convenciones:

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- El *Acta del Código de Liderazgo* 2002, que entró en vigencia en julio de 2002 y reemplaza al anterior de 1992, especifica las exigencias mínimas de conducta de los funcionarios públicos de alto rango y dispone la aplicación de sus criterios por medio de la Inspección de Gobierno (IGG). La nueva legislación refuerza las sanciones por infracciones al código y, por primera vez, entrega públicamente información de los bienes e ingresos de los líderes.

- En un intento por poner en caja las *contrataciones públicas gubernamentales*, que fueron una fuente importante de malversaciones, el parlamento aprobó el Proyecto 2003 de Compras Públicas y Disposición de Bienes. Las contrataciones públicas fueron descentralizadas para equiparar ministerios y gobiernos locales. Cada uno de estos organismos tendrá su propia comisión de contratos y su propia secretaría de contrataciones públicas. La ley también vio la creación de la Oficina de Compras Públicas y Disposición de Bienes (PPDAA), que está encargada de monitorear todas las compras tanto del gobierno central como de los locales.

### **Nuevas medidas para combatir la extendida impunidad**

A pesar de que Uganda cuenta con instituciones con la autoridad legal para investigar y procesar la corrupción, la impunidad sigue siendo extendida. Las nuevas medidas que fortalecieron al IGG pretenden combatir esa impunidad, pero aún queda por verse si serán efectivas dado la creencia general de que la corrupción tiene poca importancia.

Una cantidad de comisiones judiciales prominentes de investigación han lanzado recientemente conclusiones críticas acerca del abuso del cargo y mala administración, pero no terminaron en procesamientos. Una de ellas, presidida por la jurista Julia Sebutinde, sobre la compra de helicópteros de mala calidad por parte del ejército y las sospechas de corrupción conexas, fueron declaradas al gobierno en agosto de 2001, pero el gobierno no las difundió hasta mayo de 2003, pese a las intensas peticiones de que lo hiciera. El informe recomendaba el procesamiento del hermano del presidente, el teniente general Salim Saleh, y criticaba al secretario permanente del ministerio de defensa y a otros altos funcionarios. En el momento de escribir este texto no se había abierto ninguna causa. En mayo de 2003 la comisión Porter entregó su informe acerca de los saqueos de recursos en la República Democrática del Congo durante la ocupación militar de Uganda. El informe era duramente crítico con varios oficiales militares de alto rango y con figuras del empresariado, pero sus recomendaciones no fueron implementadas. La comisión investigadora Sebutinde sobre corrupción en la Oficina de Ingresos de Uganda entregó su informe al gobierno a principios de 2003, pero al momento de la redacción de este texto no se había hecho público.

Otro ejemplo de la extensión de la impunidad es la reciente licitación en la cual el IGG enfrentó una considerable resistencia por parte de funcionarios de gobiernos locales. En uno de esos casos, aparecido en los medios de comunicación en mayo de 2003<sup>1</sup>, el IGG recomendó la dimisión del jefe de la oficina administrativa (CAO) del distrito de Mukono por desvío corrupto de fondos, pero el CAO desafió públicamente al IGG con el apoyo de los jefes del distrito. En su momento se obligó al CAO a abandonar el cargo, pero sólo cuando el gobierno central retuvo los fondos del distrito.

Las recientes reformas, que incluyen dos piezas de legislación, tienen la intención de fortalecer al IGG y limitar la impunidad. El Acta 2002 de Inspección del Gobierno hace efectiva la disposición constitucional de que el IGG debe ser independiente del ejecutivo, especificando que sólo puede cesar en sus funciones por recomendación de un tribunal especial constituido por el parlamento. La nueva ley también incrementa las sanciones por no cumplimiento con el IGG, o por obstrucción a sus tareas, desde un año de prisión o una multa de 10 millones de chelines (U\$S 5.800), a tres años de prisión o una multa de 30 millones de chelines (U\$S 17.300).

El nuevo código de liderazgo, que entró en vigencia en julio de 2002, establece exigencias mínimas de conducta para los líderes, quienes son definidos como para incluir un amplio abanico de funcionarios, desde ministros y parlamentarios hasta oficiales de policía, jefes de distrito, concejales municipales, empleados públicos de mediano rango y contadores de cualquier organismo público. El objetivo principal del código se divide en dos: exige que los líderes publiquen sus ingresos, bienes y propiedades y previene los conflictos de interés. El nuevo código incorpora sanciones, que incluyen la exoneración del cargo, confiscación de la propiedad no declarada, hasta dos años de prisión o multa de 2 millones de chelines (U\$S 1.200). A diferencia de la legislación previa, la nueva ley establece explícitamente que las declaraciones de ingresos y bienes deben ser información abierta, accesible a toda la población.

Sin embargo, los recursos del IGG son limitados. No tiene la capacidad de verificar todos los bienes declarados, y está mal equipado para cubrir toda Uganda. Hasta ahora ha concentrado los esfuerzos en la capital, Kampala. Dado el desafío de aplicar la nueva legislación, el IGG pasó por una importante reforma en 2002-03 para incrementar su capacidad y alcance geográfico. Se agregaron dos nuevas oficinas en Jinja y Holma, que se suman a las siete sucursales regionales existentes y a los cuarteles generales del IGG en Kampala, y se han contratado alrededor de 50 empleados para trabajar en ellas.

Es incierto si esos nuevos recursos harán que el IGG tenga un desempeño más convincente. Como se señaló más arriba, ninguna acción siguió a varias de las denuncias recientes del ICG y hasta ahora resulta evidente que el IGG no ha alcanzado una mayor independencia del ejecutivo en la práctica, a pesar de la nueva legislación. Aunque se ha fortalecido la capacidad investigadora del IGG, sin voluntad política su presencia sólo brindará una tapadera a la corrupción, permitiendo que siga la impunidad.

### **Sigue la incertidumbre sobre la libertad de la oposición política**

Desde que el presidente Yoweri Museveni llegó al poder en 1986, Uganda ha declarado ser una democracia “no partidaria”: se ha restringido duramente a los partidos de oposición y el gobierno plantea ser un “movimiento” y no un partido. Casi con certeza, la ausencia de una oposición ha facilitado la corrupción al minimizar la posibilidad de los partidos políticos y votantes de

pedir cuentas al gobierno. Aunque la corrupción que involucra a miembros importantes del gobierno suele aparecer en los medios de comunicación, el desempeño del gobierno no es cuestionado a nivel político y el gobierno carece de toda competencia a la hora de formular políticas que ataquen la corrupción. La nueva legislación de 2002 pretendía reforzar las restricciones existentes a las libertades políticas. Sin embargo, en la práctica, ha exacerbado la incertidumbre sobre el futuro del sistema de gobierno en Uganda.

En junio de 2002, el parlamento aprobó el Acta 2002 de Partidos y Organizaciones Políticas que regula la formación, financiamiento, administración y actividades de los partidos y organizaciones políticas. Prohíbe a los partidos competir por ningún cargo público electivo, limita su libertad para realizar reuniones públicas e impide que abran sedes fuera de la capital. El voto parlamentario siguió a un referéndum de 2000 en el cual la mayoría de los votos estuvieron a favor de continuar con el sistema “movimientista” de gobierno. Sin embargo, la nueva legislación encontró considerable oposición y generó un intenso debate en la prensa. Algunos políticos dijeron que no iban a respetar las disposiciones de la ley.

En marzo de 2003, la corte constitucional rechazó algunas disposiciones de la nueva ley y decidió que el sistema “movimientista” de gobierno debía ser clasificado él mismo como una organización política y por lo tanto sujeta a las restricciones inherentes a la nueva legislación. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda, que posee un mandato constitucional para monitorear el cumplimiento del gobierno con los tratados internacionales –incluyendo el derecho a la libertad de asociación–, también criticó la legislación<sup>2</sup>.

Los temas constitucionales no están aún resueltos. El gobierno apeló el fallo de la corte, y al momento de redacción de este texto aún se espera el veredicto. Aunque se permita la construcción de una democracia pluripartidista, llevará un tiempo antes de que haya un análisis minucioso del desempeño del gobierno frente a la corrupción. Hasta ahora, los partidos de oposición han hecho poco por formular programas alternativos para enfrentar la corrupción y hay poca evidencia de que se trate de un tema importante para los votantes.

### **Fracaso en resolver conflictos de interés**

Tras las elecciones de 2001, el gobierno volvió a nombrar a dos ministros, a pesar del hecho de que ambos habían sido censurados por el parlamento por conflicto de interés y corrupción, y las ocasiones por conflictos de interés sigue sin resolverse. Al momento de escribir este texto, Sam Kutesa y Jim Muhwezi siguen en sus cargos a pesar de las protestas. Durante una reunión consultiva de un grupo de donantes realizada en mayo de 2003, gobernantes de todo el mundo pidieron al presidente que sustituyese a los ministros.

En oposición al código de liderazgo, Kutesa, ministro de Estado en el departamento de finanzas, planeamiento y desarrollo económico, mantiene su

lugar en el directorio de Entebbe Handling Services aunque tome decisiones ministeriales que tienen un impacto directo en los negocios de la empresa. Fue reelecto en 2001, al no existir disposiciones legales que descalificaran la continuidad de un ministro censurado. Tras su reelección, el presidente volvió a nombrarlo en el mismo puesto del gobierno.

Muhwezi, por entonces ministro de Estado en el departamento de educación y deportes, fue censurado en marzo de 1998 por tráfico de influencias e infracción del código de liderazgo. Entre algunos de los motivos de la censura, el parlamento descubrió que el ministro había usado sus influencias para el beneficio de personas privadas. Tras las elecciones de 2001 Muhwezi fue nombrado ministro de salud.

El código de liderazgo exige expresamente que los líderes abandonen sus intereses y que se abstengan de decidir en casos que enfrenten conflictos de interés. También prohíbe a los líderes, sus esposas, agentes y empresas en las que pudieran tener algún tipo de interés buscar, o mantener, un contrato con la administración pública a la que está asociado el dirigente. El no cumplir con estas disposiciones está sancionado con la exoneración del cargo.

Los casos de Kutesa y Muhwezi demuestran sólo demasiado públicamente cuán lejos está el código de una rigurosa implementación. Si se desean evitar estos casos en el futuro, se debe prohibir que los infractores se presenten a las elecciones parlamentarias.

Hassan Muloopa (TI Uganda)

### **Lecturas recomendadas**

Hassan B. Muloopa; Stephanie McIvor y Allan Doig, “National Integrity Systems Country Study Report: Uganda 2003” (Sistema Nacional de Integridad Informe de país: Uganda 2003), Transparency International, en prensa.

Inspección de Gobierno, “The 2nd National Integrity Survey Report” (Informe de la segunda encuesta de Integridad Nacional), Kampala, 2003.

### **Notas**

<sup>1</sup> *New Vision* (Uganda), 4 de mayo de 2003.

<sup>2</sup> Comisión de Derechos Humanos de Uganda, *Annual Report to Parliament: January 2001-September 2002* (Informe anual al parlamento: enero 2001-septiembre 2002).

# Zambia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.5 (92° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Sobornos:** no realizado.

Convenciones:

Convención de la UA sobre prevención y Combate contra la Corrupción (adoptada en julio de 2003; aún no firmada)

Protocolo de la SADC sobre Corrupción (ratificada en julio de 2003)

Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (aún no firmada)

## Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, el presidente Levy Mwanawasa creó un *Grupo de Tareas para la Corrupción* con la obligación específica de investigar el saqueo de recursos económicos, particularmente los que presuntamente tuvieron lugar bajo el ex presidente Frederick Chiluba. El grupo de tareas es una desprolija coalición de funcionarios de la Comisión Anticorrupción, la Comisión de Aplicación en Drogas, la policía, la Oficina de Ingresos de Zambia, el director de la fiscalía pública y el servicio de inteligencia. El nombramiento como director ejecutivo de Mark Chona, previamente creador del grupo de ONG Oasis Forum, estuvo encargado de mejorar la coordinación, pero sigue habiendo dudas sobre el estatuto legal del grupo de tareas. El grupo ya ha arrestado a varias figuras prominentes de la administración anterior, quienes están siendo procesados por acusaciones de supuesto abuso de autoridad o del cargo y por corrupción.
- En diciembre de 2002, el presidente dio su conformidad al Proyecto de ley de Radiodifusión Independiente y al Proyecto de Corporación de Radiodifusora Nacional de Zambia. El primero permite la creación de un *organismo regulatorio independiente para la radiodifusión*. El último transfirió el poder de otorgar licencias del ministerio de información a la propuesta Autoridad Independiente de Emisoras (véase abajo).
- A pesar de que el Proyecto de ley con Enmiendas de la Policía de Zambia fue aprobado en 1999, la *Oficina de Denuncias Públicas a la Policía*, a la que creaba esta ley, no fue constituida hasta mayo de 2003. Se pretende que la oficina brinde un camino a través del cual se pueda denunciar a los oficiales de policía por variadas infracciones a la ley, incluyendo corrupción. Antes era difícil para cualquier persona agraviada por la conducta de un oficial de policía obtener resultados pues el superior ante quien debía someterse el informe invariablemente protegía al oficial del procesamiento. A pesar de que es demasiado pronto para evaluar a la oficina, su director, Christopher Mundia, un abogado respetado quien en la dirección de la Asociación Legal de Zambia, aliado a

otras organizaciones de la sociedad civil, se opuso con éxito al intento del ex presidente Chiluba de un tercer mandato.

- En marzo de 2003, el parlamento aprobó por unanimidad una convocatoria a la formulación de una legislación que brinde *financiamiento público a los partidos políticos* en proporción a su representación en el parlamento. Cuando esta legislación sea aprobada, ayudará a equilibrar el campo de disputa política y reducir la demanda a fuentes corruptas para el financiamiento político. Sin embargo, el presidente declaró que no aceptará el proyecto de ley, argumentando que el costo sería muy alto.

### **Un nuevo clima entre los fiscales y la justicia**

Tras asumir el cargo en enero de 2002, el presidente Mwanawasa anunció una política de tolerancia cero a la corrupción. El objetivo más importante era el ex presidente Frederick Chiluba, cuya inmunidad constitucional para ser procesado fue levantada por voto unánime del parlamento en julio de 2002. En febrero de 2003, la Corte Suprema confirmó que la acción del parlamento había sido constitucional y Chiluba fue arrestado a los pocos días. Fue la primera vez en la historia de un país de la Commonwealth que un ex presidente fue destituido de su inmunidad por el parlamento. Chiluba fue acusado de numerosos cargos de abuso de autoridad y saqueo de fondos públicos, incluyendo un cargo por el robo de 29 millones de dólares del ministerio de finanzas.

La lucha contra la corrupción alcanzó su punto más alto en el año posterior al levantamiento de la inmunidad de Chiluba. Chiluba emitió un mensaje de que la posición de un funcionario no lo salvaba de acusaciones criminales y estimuló a jueces y fiscales a una postura más belicosa. Una campaña contra el pillaje de recursos por parte del anterior gobierno había visto el arresto por presunta corrupción de altos miembros de la administración precedente y, más recientemente, de la que estaba en el poder. Los casos más importantes incluían al ex director gerente del mayor banco comercial de Zambia, ZANACO –en parte propiedad del gobierno– y del secretario de la tesorería. Ambos fueron arrestados en enero de 2003 pero luego absueltos. Más recientemente, el director general de la Corporación de Radiodifusión Nacional de Zambia fue arrestado por presunto abuso de poder y Arthur Yoyo, el asesor de prensa del presidente, fue suspendido luego de la Comisión Anticorrupción entregara su caso al procurador público. Las sospechas sobre Yoyo databan de 2001, cuando era secretario permanente del ministerio de información durante el gobierno de Chiluba.

En el pasado, los tribunales eran reticentes a sentenciar a prisión a personas condenadas por corrupción y abuso del cargo, principalmente porque existía la sensación de que los delincuentes de guante blanco no merecían ir a la cárcel. Lo habitual era que las cortes sentenciaran en suspenso en los casos de corrupción. El nuevo clima de hostilidad contra la corrupción había inci-

tado a los jueces a emitir sentencias de prisión. En abril de 2003, un magistrado de Solwezi, al noroeste de Zambia, sentenció a un funcionario a cinco años de cárcel con trabajos forzados por robar fondos públicos. En mayo de 2003, el ex ministro de turismo reverendo Anoshi Chipawa fue sentenciado a cinco años de prisión con trabajos forzados por robar 29,9 millones de kwacha (US\$ 6.200) de los fondos de desarrollo de distrito cuando era miembro del parlamento.

### **El gobierno limita las reformas sobre medios de comunicación**

Aunque el gobierno ha mostrado un razonable nivel de compromiso en la lucha contra la corrupción, no ha aceptado fácilmente reformas importantes sobre medios de comunicación a pesar de la creciente presión de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil.

El principal grupo de organizaciones de medios y periodistas, la Asociación Independiente de Medios de Zambia (ZIMA) y la Asociación de Prensa de Zambia (PAZA), presionaron por obtener tres reformas en la legislación: el Acta de Libertad de Información (FOI), el Acta de la Oficina Independiente de Radiodifusión (IBA) y el Acta (Enmienda) de Radiodifusión Nacional de Zambia. En agosto de 2002, los proyectos fueron presentados al parlamento como mociones de miembros privados. El proyecto del FOI pretendía obligar a las instituciones públicas a entregar información a los medios y a la población sin procedimientos indebidos. El proyecto del IBA buscaba crear un cuerpo regulatorio independiente. El Proyecto de Radiodifusión hubiera permitido revocar el Acta de la Corporación de Radiodifusión Nacional de Zambia (ZNBC) y transformar a la ZNBC de una emisora controlada por el Estado a una de servicio público, permitiéndole operar sin interferencia estatal.

A principios de noviembre de 2002, el portavoz del parlamento rechazó los tres proyectos, citando reglas de procedimiento que exigen que los proyectos con implicancias financieras reciban la aprobación inicial del presidente a través de la vicepresidencia o del ministerio de finanzas. Poco después, el gobierno presentó sus propias versiones de los proyectos, con algunas modificaciones importantes. Sobre todo, el gobierno cortaba el plan de revocar el Acta de la ZNBC, manteniendo así el control de la emisora. En su lugar, proponía una enmienda al Acta de la ZNBC, transfiriendo la facultad de otorgar licencias para emisoras desde el ministerio de información a la propuesta IBA. En diciembre de 2002, luego de intenso cabildeo y consultas, el presidente Mwanawasa convirtió en ley los revisados proyectos IBA y ZNBC (Enmienda).

Sin embargo, las reformas siguen siendo aún limitadas. El proyecto FOI fue diferido para mayores consultas. Los miembros del IBA todavía no han sido nombrados. Y en marzo de 2003 se empezó a sospechar que el gobierno amenazaba con clausurar Radio Ichengelo por otorgarle espacio a Michael Sata, líder del opositor Partido Frente Patriótico, que atacó al gobierno por corrupción y tribalismo.

La lucha por la legislación sobre libertad de información ha continuado por medio de incidencias y cabildeo. El principal objetivo es el proceso de revisión constitucional que se está realizando actualmente, a través del cual hay una oportunidad de asegurar la incorporación de esa legislación.

Christine Munalula (TI Zambia)

### **Lecturas recomendadas**

Alfred Chanda, *National Integrity Systems Country Study Report: Zambia 2003* (Informe del estudio del sistema nacional de integridad en el país), TI Zambia, 2003; [www.tizambia.org.zm/research.html](http://www.tizambia.org.zm/research.html).

Imyambo Mwanawina et al., *Transparency and Participation in the Budget Process –Zambia: A Country Report* (Transparencia y participación en el proceso presupuestario), 2002.

TI Zambia, *2001 State of Corruption Report* (Informe del estado de la corrupción), 2002.

TI Zambia: [www.tizambia.org.zm](http://www.tizambia.org.zm).