

## Prolongada guerra contra la corrupción

BEN W. HEINEMAN JR. Y FRITZ HEIMANN

El Universal

Domingo 23 de julio de 2006

Nación, página 1

**Distorsiona los mercados y la competencia, fomenta el cinismo entre los ciudadanos, daña la legitimidad de los gobiernos y corroe la integridad del sector privado. La manera más eficaz para combatirla es la aplicación de leyes nacionales**

Desde mediados de la década de 1990, el problema de la corrupción ha ganado un lugar destacado en la agenda global. Algunas organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la ONU, han adoptado convenciones para solicitar a sus miembros que promulguen leyes que prohíban los sobornos y la extorsión. Los organismos financieros internacionales, sobre todo el Banco Mundial, anuncian programas dirigidos a asegurar una contratación justa y abierta para sus proyectos y evitar que funcionarios gubernamentales se apropien de ellos indebidamente.

La mayoría de las naciones ha promulgado algún tipo de ley contra la corrupción. Los consorcios comerciales internacionales han establecido códigos de conducta, y las corporaciones multinacionales (CMN) afirman estar aplicando programas antisoborno. La organización no gubernamental (ONG) líder en esta área, Transparencia Internacional, ha llevado a cabo análisis y prestado asistencia legal en diversos sectores sociales en más de 90 naciones. Casi a diario, la prensa internacional registra casos de corrupción en altos puestos.

Ahora, el verdadero efecto de la corrupción es ampliamente reconocido: distorsiona los mercados y la competencia, fomenta el cinismo entre los ciudadanos, socava el imperio de la ley, daña la legitimidad de los gobiernos y corroe la integridad del sector privado. Es también un gran obstáculo para el desarrollo internacional: la sistémica apropiación indebida de parte de gobiernos cleptocráticos daña a los pobres.

Si bien es difícil cuantificar la corrupción global, casi no hay duda de que se trata de un problema enorme. Por ejemplo, en 2004 el Banco Mundial calculó que los funcionarios públicos en todo el mundo reciben más de un billón de dólares en sobornos al año (y esa cifra no incluye el peculado).

Debido a la amplitud y continuidad de estos problemas, el movimiento anticorrupción mantendrá su credibilidad e impulso sólo si logra traducir su retórica en acción, e impedir y castigar las conductas ilegales de manera más encauzada y sistemática. En el corto plazo, la aplicación de medidas anticorrupción debe provenir en gran parte de las organizaciones internacionales, naciones desarrolladas y CMN. Las naciones desarrolladas también tienen que desempeñar un papel fundamental. Pero sus sistemas legales, políticos y económicos varían considerablemente -son defectuosos o se están debilitando, son frágiles o están en ciernes-, por lo cual las iniciativas contra la corrupción en el mundo desarrollado deberán formar parte, y depender, del proceso de consolidación, amplio, complejo y, a menudo, prolongado de cada Estado.

La corrupción adopta muchas formas. Tiene un lado de oferta (sobornadores privados) y otro de demanda (funcionarios públicos). Existe la gran corrupción, que envuelve a funcionarios en altos puestos y autoridad discrecional sobre la política gubernamental, y la pequeña corrupción, que envuelve a funcionarios de menor nivel y acceso al control de los servicios básicos, como la educación y la energía eléctrica. Hay una dinámica entre las naciones desarrolladas que opera como fuente principal de fondos y las naciones en desarrollo donde se encuentra la mayoría de los funcionarios que extorsiona y cometepeculado. En última instancia, es vital abordar todos los aspectos del tema, porque se retroalimentan.

Enfrentar este problema multifacético, y entender la forma en que las prioridades de mediano plazo encajan en las propuestas de largo plazo, requiere ejercer cuatro tipos de medidas. Aplicarlas, con lo que se busca disuadir las futuras conductas indeseables al investigar y condenar la corrupción existente. Prevenir las: promulgar e instrumentar una legislación y una normatividad administrativa que ponga fin a las prácticas corruptas (tales medidas deben incluir sistemas de ombudsman, leyes de protección a testigos, reglas transparentes de administración y contabilidad, leyes de libertad de información, requisitos de control interno y de auditoría para entidades públicas y privadas, y regímenes que combatan el lavado de dinero). La tercera es el proceso, mucho más complejo, de consolidación del Estado, que consiste en reformas institucionales diseñadas para crear una sociedad de leyes, no de individuos, y para crear un fundamento legal, económico y político transparente, responsable y duradero. Por último, está la dimensión cultural de la anticorrupción, lo cual implica transmitir valores y normas positivos que refuercen la aplicación de medidas de prevención y consolidación del Estado.

Un programa amplio contra la corrupción debe abarcar las cuatro propuestas anteriores. Pero, por el momento, es básico contar con una orientación más aguda y más específica. Las fuerzas que perpetúan el problema son poderosas: dinero, avaricia, poder y debilidad institucional. Las organizaciones internacionales las principales naciones desarrolladas y las CMN tienen los medios para contrarrestarlas si acaban con la hipocresía de adoptar una retórica altisonante sin participar verdaderamente. Para hacerlo, necesitan dirigentes que enfrenten la inercia y la complicidad institucionales, y que puedan movilizar a quienes ya forman parte de los aparatos gubernamentales y que son firmes defensores de la integridad. Un área de presión de mediano plazo debe ser la puesta en marcha de medidas de aplicación y prevención por parte de las naciones desarrolladas, donde el soborno de funcionarios extranjeros se exponga y se condene con mayor rapidez. Una segunda medida importante para el mediano plazo es introducir prácticas contra la corrupción en entidades financieras internacionales y reducir los sobornos y peculados en sus programas de desarrollo más visibles.

#### Apalancar el financiamiento

Ahora se reconoce ampliamente que la corrupción socava los programas internacionales de desarrollo. En *The Fate of Africa* [El destino de África], Martin Meredith señala que de los más de 50 países que hoy existen en el continente, sólo Sudáfrica y Botswana están mejor que los países africanos que se liberaron del colonialismo hace cuatro décadas, a pesar de los miles de millones de dólares de ayuda internacional. La malversación y extorsión masivas por parte de los funcionarios de los países receptores, una administración financiera débil y la falta de supervisión han limitado el efecto de la asistencia internacional. También ha sido dañina la corrupción de los funcionarios de las instituciones financieras internacionales. Los países desarrollados pueden estar celosos para financiar nuevos programas, como el de la siguiente ronda de los Objetivos de la Cuenta del Desafío del Milenio, de la ONU, o el programa de 50 mil millones de dólares para ayudar a África que propuso el grupo de los ocho Estados más industrializados (G-8), a menos que se les asegure de manera creíble que hay controles eficaces contra la corrupción.

#### Sabiduría popular

Un gran logro de la década pasada fue la adopción de varios tratados internacionales diseñados para llenar agujeros en las leyes nacionales en vigor contra la corrupción, incluida una convención de la OCDE que se aplica a los países industrializados; tres convenciones regionales que cubren Europa, el continente americano y África, y, en fechas más recientes, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC). Es fundamental garantizar el cumplimiento de estos documentos. Debido a que los cuerpos que los supervisan no tienen facultades para aplicar la ley, los programas de seguimiento y monitoreo son esenciales para determinar si los gobiernos promulgan e instrumentan por completo las provisiones de las convenciones. Este monitoreo, que incluiría dar a conocer las fallas de los gobiernos haciendo necesaria una acción correctiva, creando publicidad y propiciando presión de sus pares, es la única herramienta disponible para hacer que los Estados miembros cumplan sus compromisos. Además sería posible llevarlo a cabo con poco personal y presupuestos modestos.

#### Por la casa empieza

La manera más eficaz e inmediata de combatir la corrupción en el mundo es acelerar la aplicación de las

leyes nacionales en los 36 Estados signatarios de la convención de la OCDE. Tal como lo demuestra la aplicación de las leyes contra la corrupción en Estados Unidos, las compañías responden a la amenaza de ser procesadas cambiando sus programas y su cultura. Aún queda mucho por hacer. Un estudio de marzo de 2005 de Transparencia Internacional -que abarca a 24 países de la OCDE a partir de su ratificación de su convención- revela que sólo 15 países han comenzado a aplicar medidas contra el soborno; que no se ha llevado a cabo aplicación alguna en nueve países; que sólo siete tienen dos o más investigaciones serias en curso, y que Francia, Corea del Sur, España y Estados Unidos son los únicos cuatro Estados que han entablado más de un proceso.

Para complementar las medidas formales de aplicación de la ley, las naciones desarrolladas también deben emprender acciones preventivas, por ejemplo, instituir leyes de protección a testigos, teléfonos rojos gubernamentales y nuevos requisitos en prácticas contables y de auditoría. Otro cambio importante sería exhortar a las corporaciones para que de manera voluntaria den a conocer pruebas de sobornos descubiertas durante auditorías internas o como resultado de las actividades del ombudsman.

### Política y políticas

La pregunta más importante de cara al movimiento anticorrupción hoy en día es cómo lograr que las políticas de cumplimiento de la ley y de prevención sean eficaces y que cambien la forma de pensar de las instituciones internacionales, naciones desarrolladas y CMN. Cada actor institucional tendrá que sobreponerse a sus problemas culturales internos de muchos años. Para que la disciplina financiera sea operativa, las instituciones financieras internacionales deben cambiar la perspectiva de los miembros del personal que, ansiosos por distribuir el dinero, se oponen a condicionar préstamos o concesiones con compromisos de seguridad por parte de los beneficiarios para combatir la corrupción.

El grupo de trabajo de la OCDE y otras entidades a cargo de instrumentar compromisos contra la corrupción, pero que carecen de facultades para aplicar la ley, deben valerse del monitoreo para acicatear a las naciones a cumplir mientras necesiten asegurar el presupuesto necesario de esos Estados. Las naciones desarrolladas deben mostrar la voluntad política de investigar y perseguir a sus corporaciones nacionales cuando estén involucradas en sobornos en el extranjero, aun frente a la intensa competencia global. Por último, las CMN deben dejar de lado las presiones económicas de corto plazo y las viejas formas de hacer negocios para crear y mantener una cultura anticorrupción y procedimientos corporativos de cumplimiento.

Pero es difícil echar a andar un círculo virtuoso. Parte del desafío es la magnitud y la complejidad de la agenda contra la corrupción. Los líderes deben establecer objetivos alcanzables con el fin de movilizar a sus organizaciones.

Por último, la fuerza más poderosa para el cambio es la idea de que la corrupción es moralmente repugnante y contraria a la competencia, la globalización, el imperio de la ley, el desarrollo internacional y el bienestar de ciudadanos de todo el mundo. Durante la pasada década, muchos actores de los sectores público y privado han fingido estar de acuerdo con la idea de que combatir la corrupción conviene tanto a sus propios intereses como a los del bien global. Ahora deben actuar. (Consulte el texto íntegro en la actual edición de 'Foreign Affairs' en Español)

Heineman jr. es miembro del Belfer Center for Science and International Affairs en la Kennedy School of Government de Harvard, y ex vicepresidente jurídico y de relaciones públicas de General Electric

Heimann es cofundador de Transparencia Internacional y su presidente (Estados Unidos) de 1993 a 2005