

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## [Global Corruption Report, 2004] Informes de países

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book chapter
Authors	Transparency International
Publisher	Transparency international
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-07 01:53:31
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/177647">http://hdl.handle.net/20.500.12424/177647</a>

## 8 Informes de países

---

*En esta sección, 34 informes de países ofrecen una visión más detallada de los cambios vinculados con la corrupción del período entre julio 2002 y junio 2003. La mayoría de los colaboradores son miembros de los más de 100 capítulos nacionales y grupos de contacto de TI. Cada informe comienza con la ubicación del país en el Índice de Percepción de la Corrupción y en el Índice de Fuentes de Soborno de TI y con una lista de convenciones anticorrupción aplicables. Luego, los autores identifican e informan de la reciente legislación y reformas institucionales, analizan en profundidad temas seleccionados por su particular importancia y finalmente recomiendan lecturas complementarias. Al elegir qué países presentar, tratamos de asegurar un equilibrio regional así como una diversidad de sistemas políticos y económicos. El resultado es un grupo de informes que varían en términos de tópicos y enfoques, reflejando la riqueza de la información del movimiento de TI a lo largo del mundo.*

### Argelia

---

**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 de la UA sobre Prevención y Combate de la Corrupción (adoptada en julio de 2003, aún no firmada)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en octubre de 2003)

#### Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, tras dos años de preparación, se firmó un decreto presidencial relativo a *contratos públicos*. Esta ley, que reemplaza la ley de contratos públicos de 1991, requiere que los contratos preliminares se publiquen para que los candidatos rechazados puedan apelar. También facilita la operación de contratos por mutuo acuerdo.
- En febrero de 2003, el presidente firmó un decreto para regular el *movimiento internacional de capitales* y el control del cambio de moneda. El decreto fue sometido al parlamento, pero aún no ha sido discutido. Modifica una regulación que ha estado en vigencia desde 1996, define los delitos y especifica las sanciones, multas y prohibiciones para los transgresores.

- A pesar de no estar aún en la agenda parlamentaria, una declaración del gobierno realizada en marzo de 2003 hizo referencia a un borrador de acta sobre *patentes*, llamándola “una medida que promueve medidas contra la falsificación y la protección del consumidor y que garantiza rectitud en las transacciones comerciales”.
- El 12 de abril de 2003, el ministro de justicia creó una comisión interministerial para combatir el *lavado de dinero*. A pesar de que carece de poderes regulatorios, se espera que la comisión refuerce la transparencia en el sistema bancario y combata las formas secretas de adquisición de riquezas.

## El caso Khalifa

Ningún caso en los últimos años reveló tan claramente la dimensión de la corrupción como el caso del Grupo Khalifa, que a fines de 2002 expuso la debilidad de las autoridades y un grado alarmante de ausencia de poder del Estado<sup>1</sup>.

Rafik Khalifa era dueño de un grupo privado financiero y comercial que evolucionó en poco más de tres años desde la virtual oscuridad hasta ser un poderoso imperio. El Grupo Khalifa comenzó importando medicamentos a principios de los '90, tras la desaparición del monopolio estatal sobre el comercio exterior y estableció el Khalifa Bank cuando fueron desregulados los sectores bancarios y de seguros. El grupo siguió diversificándose, lanzando una aerolínea internacional, una empresa constructora y una cantidad de empresas de servicios, incluyendo agencias de alquiler de autos, restaurantes y estaciones de televisión en Londres y París. Este asombroso crecimiento, la falta de transparencia respecto de las fuentes de financiamiento del grupo y su negativa a difundir las cuentas o información sobre accionistas o auspiciantes –particularmente sobre los clubes deportivos que había abierto– despertaron la curiosidad de los medios en Argelia y en Francia.

En noviembre de 2002, el Banque d'Algérie y el ministro de finanzas lanzaron una investigación. Otra comisión oficial había difundido fallas de manejo en el banco El Khalifa en varias ocasiones desde octubre de 2001, pero fue sólo en 2002 que la prensa francesa puso en cuestión la solidez de la estructura del grupo. El diputado francés Noël Mamère requirió en vano que un comité parlamentario investigara las actividades de Khalifa en Francia (aerolíneas, patrocinios y emisoras).

En febrero de 2003, tres de los principales gerentes del grupo fueron detenidos en el aeropuerto de Argel por la posesión de más de 2 millones de dólares en efectivo no declarado. Un mes después del descubrimiento en el Khalifa Bank de un “vacío de recursos” de más de mil millones de dólares –muchos de los cuales habían sido llevados fuera del país– la comisión de Bancos de Argelia nombró a un administrador, creando pánico entre los propietarios de fondos y los clientes del banco. La fuertemente endeudada aerolínea dejó de operar completamente en junio de 2003 y al mes siguiente las cortes francesas

decretaron la quiebra de la emisora de televisión de Khalifa con sede en París y las cortes argelinas pidieron la detención de su propietario.

Entonces la comisión bancaria retiró la licencia de El Khalifa Bank para operar y nombró un liquidador. En su declaración, se refirió a “importantes déficits de recursos encubiertos con falsas declaraciones”, una situación creada por “la fuga de capitales y la acumulación de garantías sin valor representada por deudas entre las compañías asociadas y apropiación ilegal de recursos”<sup>2</sup>.

Unos pocos días después, el primer ministro Ahmed Ouyahia informó a la cámara de diputados que el Grupo Khalifa le costaría al Estado 100.000 millones de dinars (1,3 mil millones de dólares) y que “no había lugar para estafadores en la economía”<sup>3</sup>. Anunció que el Estado reembolsaría a los 250.000 inversores que habían depositado sumas de hasta 600.000 dinars (U\$S 8.000) cada uno, por medio de un recientemente creado fondo de seguridad de depósitos<sup>4</sup>.

Desde entonces cesaron las actividades del Grupo Khalifa, dejando a unos 10.000 empleados sin trabajo, mientras que la comisión bancaria, el administrador interino y las cortes continúan investigando. La prensa local –incluidos los medios así llamados independientes– no lograron publicar ninguna investigación al respecto desde que estalló el caso. Muy probablemente esta omisión puede explicarse por la estrategia previa de captación de voluntades de Khalifa: supuestamente habría repartido regalos a muchos editores y periodistas, y el Grupo Khalifa fue uno de los mayores anunciantes del sector. Mientras tanto Rafik Khalifa permanece en libertad. Con una elección presidencial fijada para abril de 2004, la campaña ya ha comenzado. Los candidatos no se han ocupado del asunto Khalifa, pero los analistas no esperan que lo hagan: al hacerlo podrían abrir una caja de Pandora demasiado explosiva para que ningún sector pretenda sacar beneficios del asunto. Ninguna de las investigaciones ha indagado en el grado de facilidades brindadas a Khalifa por la elite política, económica y financiera de Argelia, o analizado los factores que llevaron a las autoridades a ignorar los signos de advertencia hasta que fue demasiado tarde.

### **El terremoto del 21 de mayo de 2003**

El 21 de mayo de 2003, un terremoto que midió 6,8 en la escala de Richter sacudió al noroeste de Argelia, con epicentro cerca de la ciudad costera de Boumerdès. El número de víctimas fue alto: 2.300 muertos, 10.000 heridos y más de 100.000 que perdieron su hogar. A pesar de ser conocida desde hace tiempo como una zona sísmica, la región estaba ocupada por cientos de viviendas –nuevas y antiguas– que se doblaron sobre sí mismas, dado que no se habían tomado medidas antisísmicas en su construcción. El impacto de ese descuido quedó subrayado unos pocos días después, cuando un terremoto de mayor intensidad sacudió a Japón causando sólo leves daños a sus habitantes<sup>5</sup>.

Los argelinos atribuyeron la alta cifra de muertos a la corrupción en el sector de construcción de viviendas y a la ausencia de un efectivo control

estatal. Los medios locales y extranjeros cuentan interminables historias alrededor de la alta cifra de daños y su vínculo con las deficientes prácticas de corrupción, empujando al presidente Abdelaziz Bouteflika a prometer que no volvería a ocurrir un desastre de semejantes dimensiones. Aunque las autoridades convocaron a organismos extranjeros a realizar investigaciones en el lugar y a identificar las deficiencias estructurales y sistémicas, algunos argelinos acusaron al gobierno de demoler deliberadamente edificios de la zona del terremoto para evitar una comprobación exacta de las causas del desastre<sup>6</sup>.

El gobierno intentó moderar el desastre permitiendo la reconstrucción en las áreas más afectadas y endureció los códigos de construcción en respuesta a las protestas. Sin embargo, los expertos señalaron que las reglas habían sido claramente violadas o ignoradas por los constructores, que aparte usaron materiales y procedimientos por debajo de las exigencias. Amar Tinicha, presidente de la unión nacional de ingenieros de la construcción, afirma que la industria de la construcción está atravesada por la corrupción y los funcionarios fracasan reiteradamente en implementar las regulaciones de la construcción de viviendas. El presidente de la asociación argelina de arquitectos, Ahmed Boudaoud, también planteó que el problema no eran las leyes sino su aplicación<sup>7</sup>.

El nuevo primer ministro, Ahmed Ouyahia, se enteró de que la corrupción podría haber jugado un papel en la destrucción de viviendas y prometió pedir estudios técnicos e iniciar acciones legales. Pero ahora –desafiando la opinión nacional– el gobierno considera relajar las regulaciones de contratación “con el propósito de reducir el tiempo necesario al proceso de licitación”, una decisión que puede llevar más a estimular la corrupción que a prevenirla.

Djilali Hadjadj (Association Algérienne de lutte contre la corruption,  
Centre familial de Ben Aknoun, Argelia)

## Lecturas recomendadas

Columna semanal sobre corrupción en el periódico *Le Soir d'Algérie* (todos los lunes, excepto agosto), [www.lesoirdalgerie.com](http://www.lesoirdalgerie.com).

## Notas

<sup>1</sup> *Le Figaro* (Francia), 8 de marzo de 2003; [www.algeria.watch.de/farticle/economie/empire\\_khalifa.htm](http://www.algeria.watch.de/farticle/economie/empire_khalifa.htm); *Le Monde* (Francia), 9 de abril de 2003.

<sup>2</sup> *Algérie Presse Service* (Argelia), 29 de mayo de 2003.

<sup>3</sup> *El Moudjahid* (Argelia), 4 de junio de 2003.

<sup>4</sup> *Le Monde* (Francia), 20 de marzo de 2003; *Libération* (Francia), 7 de junio de 2003.

<sup>5</sup> *Le Nouvel Observateur* (Francia), 29 de mayo de 2003; *Lutte Ouvrière* (Francia), 30 de mayo de 2003; *Agence France Presse* (Francia), 23 de mayo de 2003.

<sup>6</sup> *Algeria Interface*, 5 de junio de 2003, [www.algeria-interface.com/new/article.php?Ing=e&rub=3](http://www.algeria-interface.com/new/article.php?Ing=e&rub=3).

<sup>7</sup> *Agence France Presse* (Francia), 25 de mayo de 2003.

# Argentina

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.5 (92° 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 octubre de 1997)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en febrero de 2001)

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

## Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002, el congreso aprobó una *ley de financiamiento de partidos* que establece el primer marco regulatorio para donantes, donaciones y gastos de campaña. Aquellos que violen los límites pueden perder el derecho al financiamiento público de campaña por una o dos elecciones consecutivas<sup>1</sup>. El congreso reformó también el código electoral restringiendo las campañas presidenciales a 90 días y las parlamentarias a 60 y regulando la publicidad electoral. El ex presidente Eduardo Duhalde vetó una sección de la ley que exigía la difusión oficial de detalles del financiamiento electoral y de los partidos, pese a que aparecerán ahora en Internet, lo que es un importante avance. También vetó una medida que hubiese otorgado el control del financiamiento de campaña a la oficina general de auditoría, y no a la cámara electoral nacional.
- El 8 de mayo de 2003, el congreso aprobó un proyecto de ley de *acceso a la información*. Mientras se escribía este informe, la aprobación del senado sigue pendiente. Organizaciones de la sociedad civil y la oficina anticorrupción escribieron el borrador original del acta en 2001. El libre acceso a la información está incorporado a la constitución como un derecho.
- Treinta y tres disposiciones para regular el cabildeo han sido sometidas al congreso desde 1992. En el momento de escribir este informe, dos están siendo debatidas en el senado. Una, propuesta por la oficina anticorrupción, puede exigir al presidente, ministros, legisladores y directores de bancos estatales y servicios sociales que pongan a disposición de la población los detalles de todos sus contactos con lobbistas.

## La libertad de prensa puesta en cuestión luego de que un reportero sospecha sobornos en el senado

En un artículo del 22 de agosto de 2002, el corresponsal del *Financial Times*

Thomas Catan sospecha de que los senadores habrían pedido sobornos a los banqueros extranjeros en el país como condición para detener una ley que reinstalaría una tasa del 2 por ciento a los bancos a fin de crear un fondo para empleados bancarios despedidos. Pero más que llevar a una cuidadosa investigación de las presunciones, el caso resultó importante porque libertades establecidas de la prensa, como el derecho a la confidencialidad de las fuentes, resultaron amenazadas durante el curso de los procedimientos legales.

Según Catan, una persona cercana al senador que presuntamente solicitó el soborno contactó a la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), que representa a la banca extranjera. Los representantes de ABA informaron del pedido a las embajadas estadounidense y británica, según el artículo. El lobbista Carlos Bercún, un ex empleado del Citibank, del banco central y del ministerio de economía, fue sospechoso de actuar como gestor del pacto.

El artículo generó una investigación judicial encabezada por el juez federal Claudio Bonadío, quien ordenó la prestación de testimonios de varios senadores, banqueros, sindicalistas, de Catan y Bercún. El presidente de ABA, Mario Vicens, negó haber recibido ningún pedido de sobornos o conocer a alguien del ambiente bancario que hubiera escuchado sobre tales pedidos. Los senadores dieron opiniones diferentes. Carlos Maestro, jefe de los senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) desestimó la historia y amenazó a Catan con una denuncia judicial si no se retractaba de sus sospechas. El presidente del senado Juan Carlos Maqueda, del gobernante Partido Justicialista (PJ), dijo pensar que “algo debe haber pasado”, aunque no dio mayores detalles.

Catan juró ante el juez Bonadío que la información publicada era cierta, pero se rehusó a revelar sus fuentes. En una polémica orden, el juez Bonadío le pidió al servicio de inteligencia estatal una lista detallada de las llamadas telefónicas de Catan, violando la garantía constitucional de anonimato para las fuentes periodísticas.

En consecuencia, la vida de Catan en Buenos Aires se convirtió en una pesadilla. En lugar de iniciar una investigación de la corrupción con su artículo, se convirtió él mismo en el centro de la investigación. Cuando Catan se enteró de la orden del juez Bonadío a los servicios de inteligencia, sus asesores legales se presentaron a las cortes federales pidiendo una medida para salvaguardar sus derechos invocando el artículo 43 de la constitución, que protege el secreto de las fuentes periodísticas, y el artículo 18, que garantiza la privacidad de domicilios, correspondencia y documentos personales. Las cortes fallaron a favor del reportero y obligaron al juez a destruir la lista. El senado abrió una investigación a fines de 2002, pero ocurrió el receso y el caso no había sido retomado a mediados de 2003.

Fue el segundo caso de sospechas de soborno en el senado en dos años. En 2000, un periodista local publicó presunciones de que el ejecutivo habría pagado a un grupo de senadores para que votaran a favor de reformas laborales. El entonces vicepresidente Carlos Álvarez trató de profundizar las investigaciones, pero renunció a los diez meses de asumir su cargo.

## Eludir la división de poderes: jueces penalizados por atacar la corrupción

La división de poderes es poco más que una teoría en ciertas zonas de la Argentina. En Salta, por ejemplo, se enmendó en junio de 1986 la constitución provincial para eliminar la inamovilidad de los jueces, que es la condición de una justicia independiente. Ahora el plazo de los jueces de la Corte suprema provincial es de seis años, y la continuidad depende del gobernador y del senado provincial. Más aún, como lo demostró la remoción del juez Roberto Gareca a finales de 2002, incluso esta protección restringida es a veces violada.

Gareca fue destituido por el jurado de enjuiciamiento de Salta en diciembre de 2002 con la excusa de que había demorado la atención de una causa y había difundido información confidencial de una segunda causa en una entrevista radial. Gareca refutó las acusaciones y dijo que su remoción estaba motivada por cuestiones políticas que surgían de sus antecedentes de pronunciar fallos independientes.

Durante sus cuatro años en el cargo, Gareca investigó y entabló cargos por corrupción contra más de 15 funcionarios y ex funcionarios de la administración del gobernador Juan Carlos Romero<sup>2</sup>. Cuando el jurado de enjuiciamiento comenzó los procesos contra Gareca, estaba investigando al ex ministro de producción y trabajo Gilberto Oviedo y al ex secretario de obras públicas Luis Siegrist por presuntas irregularidades en la adjudicación de contratos por más de 40 millones de dólares.

A pesar de las manifestaciones en apoyo a Gareca que se realizaron en Salta y en protesta a las violaciones al derecho al debido proceso, el juez fue destituido de su cargo, una tarea relativamente fácil dado que varios miembros del jurado de enjuiciamiento están relacionados directa o indirectamente con el gobernador<sup>3</sup>.

En febrero de 2003, Gareca presentó una apelación extraordinaria ante la Corte Suprema de justicia de Salta planteando que su remoción era inconstitucional y exigiendo su restitución en el cargo. Él se propone presentar el caso ante la Corte Suprema del país y, de ser necesario, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La ONG Fundación Poder Ciudadano nominó a Roberto Gareca al Premio de Integridad de TI 2003 y un periódico salteño lo destacó como "personaje del año". Gareca ha instalado un estudio legal para sostener a su familia mientras espera la decisión de la corte.

Éste no es un hecho aislado. En octubre de 2002, José Manuel de la Sota, gobernador de la provincia de Córdoba, ordenó la remoción del fiscal anticorrupción provincial Luis Juez con los cargos de "fraude calificado contra la administración pública". Juez planteó que las acusaciones eran espurias, había estado investigando a miembros de la administración de De la Sota en ese momento, incluyendo a su esposa, Olga Ruitort, quien también ocupa un alto cargo.

## Rechazo a los oscuros nombramientos en la Corte Suprema

La independencia de las cortes ha sido un punto de controversia desde que el ex presidente Carlos Menem trató repetidamente de llenar la Corte Suprema con partidarios leales en 1989, su primer año en el cargo. Cuando eso fracasó, propuso una medida que ampliaba el número de jueces de cinco a nueve, lo que fue aprobado por el congreso. Menem había logrado la mayoría automática que pretendía. Desde entonces, sucesivos presidentes han tratado de desprenderse de esos leales a Menem, no siempre con medios transparentes.

Los esfuerzos por eliminar de la corte a esos leales a Menem fueron acompañados de manifestaciones públicas contra la justicia. Los manifestantes se reunían semanalmente ante las puertas de la Corte Suprema en lo más álgido de la crisis económica y política argentina de 2002 para denunciar la corrupción de la justicia. Acusaban a la Corte de haber aceptado fallar en cuestiones cruciales, como la privatización de la aerolínea nacional frente a las difundidas sospechas de corrupción y otras irregularidades<sup>4</sup>.

En diciembre de 2002, el presidente interino Eduardo Duhalde nominó al senador Juan Carlos Maqueda a la Corte Suprema de Justicia, enviando al senado la documentación necesaria para su ratificación. Cuando la prensa local informó el nombramiento como un hecho, días antes de que debía tomarse la decisión, organizaciones de la sociedad civil se presentaron ante las autoridades responsables del senado pidiéndoles que aseguraran la realización del debate correspondiente en el senado y que se permitiera a los representantes de la sociedad civil que dieran sus puntos de vista sobre la nominación. Sus sugerencias fueron ignoradas y Maqueda fue nombrado dentro de los cinco días posteriores a su nominación.

Cuando el presidente Néstor Kirchner ocupó el cargo en mayo de 2003, se reabrió el debate. Durante un mensaje emitido por la red nacional de radio y televisión diez días después de su asunción del mando, Kirchner llamó a los legisladores a despedir a “uno o más de los de la mayoría automática” de la era Menem. El blanco preferido de las críticas era Julio Nazareno, un ex socio del estudio legal de Menem, quien había ocupado la presidencia de la corte por más de una década. La conducta de Nazareno como juez, dijo Kirchner, fue “emblemática” por fallos en la corte; corrupción e intereses políticos.

Al día siguiente, organizaciones de la sociedad civil se reunieron con el ministro de justicia Gustavo Béliz para pedirle que el presidente se abstuviera de intervenir en la selección de los jueces de la corte suprema. En respuesta a esto, el 19 de junio de 2003 Kirchner firmó un decreto basado en las propuestas de la sociedad civil y que afirmaba que su gobierno respetaría la independencia judicial. Mientras tanto, Julio Nazareno renunció bajo la amenaza de la reactivación del juicio del congreso por presunto fraude y otros cargos. Se dieron amplios debates públicos, incluyendo una audiencia del senado, sobre quién reemplazaría a Nazareno. Al momento de escribir este texto, se espera el nombramiento de Eugenio Zaffaroni, un respetado legista y académico.

Sin embargo, Kirchner no ha roto por completo con las prácticas anterio-

res de nombramientos, como lo muestra la nominación de Alessandra Minnicelli al puesto de auditora de la sindicatura general de la nación (SIGEN). Al estar casada con Julio De Vido, ministro de planificación federal, inversiones públicas y servicios –ministerio que se supone la SIGEN debe monitorear– había un claro conflicto de intereses. Poder Ciudadano le pidió al presidente Kirchner que revocara su mandato, citando la regulación de que “las relaciones familiares cercanas” son un impedimento para entrar a la SIGEN. A pesar de las denuncias, la nominación de Minnicelli fue confirmada en junio de 2003.

La oficina anticorrupción defendió la posición del gobierno, diciendo que “no hay impedimento legal” para el nombramiento de Minnicelli pues “puede excusarse de ocuparse de cuestiones relacionadas con el ministerio (del cual es responsable su marido)”. Pero la cartera en cuestión abarca una amplia cantidad de temas con posibilidades de abuso, sobre todo la utilización de subsidios estatales para contratos, la renegociación de tarifas de servicios públicos hoy en manos privadas, y el ambicioso plan de infraestructura del gobierno, que incluye la construcción de nuevas viviendas, obras hídricas y de cloacas, rutas de transportes y servicios portuarios.

Laura Alonso (Fundación Poder Ciudadano, Argentina)

### Lecturas recomendadas

Fundación Poder Ciudadano, “Banco de Datos de Políticos Argentinos”, Buenos Aires, 2003, [www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp](http://www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp).

Fundación Poder Ciudadano, “Contrataciones transparentes”, Buenos Aires, 2003, [www.accioncolectiva.net](http://www.accioncolectiva.net).

Fundación Poder Ciudadano, “Primer Diagnóstico sobre la independencia judicial”, Buenos Aires, 2003, [www.poderciudadano.org/relaciones/210\\_justicia.doc](http://www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc).

Organización de Estados Americanos, “Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, Washington DC, febrero de 2003.

Daniel Santoro, *Venta de armas – Hombres de Menem*, Buenos Aires, Planeta Arg., 2003.

Miguel Trotta, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

Fundación Poder Ciudadano: [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org).

### Notas

<sup>1</sup> La ley se aplicó por primera vez en la elección presidencial de abril de 2003. Un estudio de los costos de la campaña realizado por la Fundación Poder Ciudadano mostró que los 18

candidatos presidenciales sólo difundieron el 20 por ciento de los fondos de fuentes privadas. El ganador, Néstor Kirchner, informó sólo el 20 por ciento, mientras que el perdedor Carlos Menem informó el 6 por ciento.

- <sup>2</sup> El gobernador Romero fue elegido para un segundo período consecutivo de cuatro años en 1999. Se postuló como candidato a la vicepresidencia en las elecciones de abril de 2003 junto al ex presidente Carlos Menem. Su padre, Roberto Romero, gobernó Salta de 1983 a 1987.
- <sup>3</sup> Para mayor información sobre la ausencia de independencia judicial en Salta, véase Fundación Poder Ciudadano, “Primer diagnóstico sobre la independencia judicial”, 2003, [www.poderciudadano.org/relaciones/210\\_justicia.doc](http://www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc).
- <sup>4</sup> En 1990, la Corte Suprema tomó la decisión sin precedentes de declarar un “*per saltum*” –que borra todas las jurisdicciones de las cortes menores sobre un caso y que la otorga a la Corte Suprema– luego de que un juez bloqueara la venta de Aerolíneas Argentinas basándose en irregularidades sospechadas por una comisión de expertos. En un solo día, el 21 de noviembre de 1990, el caso fue revisado por la Corte Suprema y decidió que la venta a Iberia (España) había sido realizada legalmente.

## Armenia

---

**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 del Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (aún no firmada)
- Convención del Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003; aún no ratificada)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada en julio de 2003)

### Cambios legales e institucionales

- La ley sobre *partidos*, aprobada en julio de 2002, regula los temas relacionados con la formación, reforma y liquidación de partidos, así como sus actividades y estatus legal. Prohíbe a los miembros del partido que trabajan en gobiernos estatales o locales a usar su posición en beneficio del partido.
- Las leyes sobre servicios de impuestos y de aduanas, ambas aprobadas en julio de 2002, están destinadas a asegurar que los puestos gubernamentales se cubran a través de una *competencia abierta* y a evitar que se incorporen parientes próximos de los empleados.
- El nuevo código criminal, aprobado en abril de 2003, obliga a los funcionarios del gobierno a someterse a *regulaciones sobre conflicto de intereses* y amplía la definición de corrupción para incluir la participación ilegal de funcionarios públicos en actividades comerciales. Sin embargo sólo establece penas leves para los crímenes vinculados con la corrupción, como el abuso de poder y de posición por parte de los funciona-

- rios públicos y la entrega o aceptación de sobornos. El castigo por abuso de poder puede variar de una multa de 200 veces el salario mensual mínimo establecido a prisión por de dos a seis años<sup>1</sup>.
- El proyecto sobre *libertad de información* regula los derechos de aquellos que poseen información y define las reglas, procedimientos y condiciones para recibir información de los organismos gubernamentales. La ley asegura acceso a la información así como también a su difusión y transparencia. También dispone que la información pedida debe ser entregada en un período de cinco días, al menos que requiera trabajo adicional, en cuyo caso debe ser provista dentro de los 30 días siguientes. En el momento de la redacción de este informe, se esperaba que el proyecto fuera aprobado.
  - La ley del *Defensor del Pueblo* pretende regular el nombramiento y remoción del defensor del pueblo, así como sus derechos y obligaciones. Dispone que el defensor del pueblo sea nombrado por el presidente y aprobado por la asamblea nacional por un período de cinco años. El defensor del pueblo debe ser independiente, adherirse a la constitución y gozar de inmunidad mientras esté en su cargo. La ley ya ha pasado la segunda aprobación, pero aún no ha sido promulgada.
  - Una controvertida ley sobre *medios de comunicación de masas*, que permite un aumento del control estatal, se halla en forma de proyecto. Las protestas llevaron al ministro de justicia a someter un proyecto revisado en 2003, pero las críticas aún no han cesado.

### **El estatus poco claro del programa anticorrupción de Armenia**

Desde que el primer ministro Andranik Margaryan estableció la comisión estatal anticorrupción en 2001, los progresos en el desarrollo de un programa nacional anticorrupción han sido lentos y no muy transparentes<sup>2</sup>. La propuesta final del programa está actualmente pendiente de aprobación, aunque sus contenidos exactos no han sido difundidos abiertamente.

A principios de 2002, a petición del gobierno, el Banco Mundial aportó U\$S 300.000 para diseñar la estrategia del programa anticorrupción<sup>3</sup>. Se formó un grupo asesor, compuesto de dos expertos internacionales y seis locales, para trabajar en propuestas para medidas legislativas, institucionales y de participación ciudadana, así como en un detallado plan de implementación. Sus propuestas debían incluir mecanismos de monitoreo y evaluación de las actividades anticorrupción.

Dado que una de las exigencias del Banco Mundial fue la participación activa de la sociedad civil en el diseño de la estrategia del programa anticorrupción, los miembros de la ONG Coalición Nacional Anticorrupción fueron invitados a asistir a una de las reuniones de expertos<sup>4</sup>.

A nivel internacional, la OSCE tomó la delantera en la coordinación de ayuda extranjera para combatir la corrupción a través de la Joint Force Task

(JTF) internacional, que incluía a todas las organizaciones internacionales claves y a todas las misiones diplomáticas. Luego de discusiones con el presidente y el primer ministro, se alcanzó el acuerdo de mantener contactos regulares entre la JTF y el gobierno durante el desarrollo de la estrategia.

Inicialmente el grupo de expertos preparó un amplio diseño de la estrategia de más de 200 páginas que debía ser discutido en detalle con la JTF y la sociedad civil. El grupo preparó también un detallado plan de implementación. Hacia julio de 2002, se organizaron dos reuniones de trabajo para presentar y analizar la estrategia del proyecto. Sus principales elementos incluían temas como la transición económica y la economía sumergida; energía, infraestructura y recursos naturales; control y regulación; el contexto legislativo y regulatorio; sistema político y elecciones; participación de la sociedad civil en iniciativas anticorrupción; gestión informatizada y acceso a la información; y cooperación internacional.

El grupo de expertos completó la primera versión del programa más tarde de lo esperado, en agosto de 2002, y la hizo circular entre los ministerios, organismos y la JTF. La demora puede explicarse por el hecho de que las elecciones presidenciales y parlamentarias debían tener lugar en 2003. La comisión de reforma del sector público, que servía como secretariado de la comisión anticorrupción, anunció entonces que los ministros y organismos habían revisado el programa y que la versión final había quedado sometida al primer ministro para su aprobación en marzo de 2003. Sin embargo, con 23 páginas, el plan de acción revisado es sólo un parte del plan original, lo que originó fuertes críticas de la JTF.

El plan enmendado no ha sido revisado por la sociedad civil que sigue preocupada por varias cuestiones. Una en particular se vincula con el establecimiento de un organismo independiente que sería responsable de implementar y monitorear el programa estratégico anticorrupción. Un modelo sugerido por el grupo de expertos era que la actual comisión anticorrupción misma ocupara ese rol. En ese caso, se debería armar un secretariado que pudiera coordinar el trabajo cotidiano e implementar decisiones.

Una sugerencia alternativa llamaba a la creación de un organismo anticorrupción con plenos poderes de investigación y aplicación de la ley. Los críticos de este modelo plantean que, en lugar de crear un nuevo organismo de aplicación, deberían fortalecerse las facultades de las instituciones que ya poseían esos poderes.

Una tercera opción propone establecer un consejo anticorrupción responsable ante el primer ministro o el ministro de justicia. Ese consejo podría formarse con representantes de la oficina del presidente, de la asamblea nacional, de la corte constitucional, así como con el jefe del equipo de gobierno, los ministros clave, el asesor del primer ministro en temas de corrupción y el fiscal general. El consejo debería incluir también cinco miembros de la sociedad civil nombrados por el presidente.

Más allá de cuál sea el modelo aceptado, el organismo anticorrupción debe fortalecer la confianza del pueblo, gran parte del cual no sabe que el gobierno

haya desarrollado iniciativas anticorrupción. Los que lo saben tienen escasa confianza en que las iniciativas sean efectivas, pues consideran a los funcionarios del gobierno como los principales iniciadores de la corrupción. No creen que quienes son corruptos se comprometen realmente en el combate contra la corrupción<sup>5</sup>.

### **Elecciones armenias de 2003: un caso para la reforma del financiamiento de los partidos políticos**

Un proyecto de monitoreo de la sociedad civil, adoptado durante las elecciones parlamentarias de mayo de 2003, puso de manifiesto la existencia de irregularidades preocupantes en la regulación y monitoreo del financiamiento de los partidos políticos<sup>6</sup>.

Usando los descubrimientos del proyecto, la alianza opositora Ardarutyun (Justicia) apeló a la corte constitucional para anular los resultados de la elección. La alianza apuntó a la violación de los procedimientos electorales y a irregularidades en la votación, presumiendo que decenas de miles de sufragios emitidos por Ardarutyun habían sido adjudicados a otros partidos. El resultado oficial fue que Ardarutyun obtuvo el 14 por ciento de los votos, menos de la mitad de lo que planteaba que le correspondían. La oposición también rechazó los resultados de las elecciones en 19 distritos de mandato único.

A pesar de que la presentación de Ardarutyun fue rechazada por evidencia insuficiente, la corte admitió que el tema exigía atención y propuso promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en el manejo del financiamiento de los partidos políticos.

El proceso electoral es regulado en Armenia por un código que precisa una revisión importante. Las disposiciones que causan mayor preocupación se vinculan con el oscuro sistema de financiamiento de partidos y la falta de mecanismos de aplicación<sup>7</sup>.

De acuerdo con el artículo 25 del código, los formularios de declaración de los partidos deben ser publicados por la Comisión Central Electoral (CCE) en el formato determinado por la CCE. Durante las recientes elecciones, las fuentes de los ingresos de los partidos nunca fueron publicadas pese a que el tema acaparó una fuerte atención de la población y fue constantemente analizado en los medios<sup>8</sup>. Aunque exigidos por ley a presentar esta información ante la CCE, los partidos y bloques querían publicar sólo el número de contribuyentes a los fondos preelectorales. En algunos casos, los partidos no revelaron ninguna información.

Las razones para esconder las fuentes de ingreso varían. Algunos partidos pueden estar involucrados en el lavado de dinero o usar fondos desde el extranjero, lo que está prohibido por ley. Más aún, como el sector empresarial armenio no está bien regulado y muchas empresas tienden a ocultar sus capitales, deben desear evitar que las autoridades impositivas se enteren de sus

donaciones a los fondos preelectorales. Finalmente, la rivalidad entre la oposición y el gobierno no incita a los empresarios a difundir sus contribuciones a los fondos preelectorales.

Tras dos rondas de elecciones presidenciales, en febrero y marzo de 2003, sólo se publicaron los ingresos y gastos totales de los candidatos. Al ser preguntado por el motivo para no difundir una información más detallada, el presidente de la CCE, Artak Sahradyan, contestó que la comisión no había dado cuentas por ítem pues no había identificado ninguna violación a las regulaciones del financiamiento de partidos.

El programa de monitoreo descubrió que dos de los 11 partidos y bloques que habían acordado entregar información sobre las finanzas de la campaña se había excedido del límite de fondos preelectorales<sup>9</sup>. Un análisis de las cifras mostró discrepancias para todos los demás partidos salvo uno, cuyos datos remitidos eran coherentes con los registrados por el proyecto. En realidad, la tendencia general observada era que casi todos los partidos evitaron registrar sus gastos de campaña en los fondos preelectorales y gastaron la mayor parte del dinero “fuera del fondo”.

Resultados posteriores mostraron que las violaciones de las regulaciones de financiamiento de partidos eran de dos tipos principales. Primero, grandes sumas usadas en propaganda política en televisión no estaban adecuadamente contabilizadas. Las compañías televisivas o bien ofrecían descuentos a ciertos partidos, o brindaban mayor aire a partidos selectos, lo que no estaba oficialmente declarado<sup>10</sup>. Segundo, el código exige a todas las publicaciones partidarias que mencionen el número de copias impresas y el nombre de la imprenta. Varios partidos y algunos expertos revelaron que los partidos suelen imprimir más copias de las que declaran oficialmente. En algunos casos, los materiales de campaña fueron ordenados antes del período electoral y pagados de la cuenta del partido. Más aún, una cantidad de partidos realizaron transacciones con proveedores de servicios sin un contrato; el dinero por esos servicios fue pagado en efectivo, lo que está prohibido por ley<sup>11</sup>.

Esos tipos de violaciones están motivados por varios factores. Al pagar en efectivo, los partidos evitan el 20 por ciento de IVA y los proveedores evaden impuestos. Para los partidos, especialmente para aquellos que exceden los límites de financiamiento, esos tratos representan un modo de blanquear el fondo preelectoral.

Otra preocupación es que la ley es vaga respecto de qué gastos deben ser cubiertos por el fondo preelectoral, como diferente de la cuenta del partido. Durante el período de campaña, por ejemplo, los partidos siguen pagando gastos vinculados con sus oficinas permanentes por medio de las cuentas partidarias, mientras que los gastos de los suboficinas temporarias se cubrían con el fondo. En general, los partidos ocultan el costo de las oficinas temporarias, declarando que los miembros del partido o sus parientes proveen locales sin cargo.

Los salarios fueron otro tema de preocupación, dado que los partidos arreglaban sus verdaderos gastos para evitar pagar impuestos. También eran evi-

dentés las violaciones vinculadas con los gastos de transporte y con los costos administrativos, pero éstas eran difíciles de monitorear sistemáticamente.

El Servicio de Control y Revisión (CRS) –establecido *ad hoc* bajo la CCE– es responsable de regular esas violaciones y de tomar las acciones necesarias. A pesar de la importante cobertura periodística y los resultados del proyecto de monitoreo, el CRS no produjo informes sobre violaciones al financiamiento de los partidos al final del plazo. Aunque la propia ley dispone demasiada flexibilidad para los partidos y no permite un fácil monitoreo, la reticencia de las instituciones armenias a aplicar la ley está en la raíz de los continuos abusos en el financiamiento de los partidos políticos.

Arevik Saribekyan (Centro Para el Desarrollo Regional/ TI Armenia)

### Lecturas recomendadas

Armenian Democratic Forum, “Sociological Survey on Public Sector Reforms” for enterprises and households, 2001 (Encuesta sociológica sobre reformas al sector público; para empresas y hogares); véase [inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/01B062BODC8A543B485256C63005D49FD?/Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandView](http://inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/01B062BODC8A543B485256C63005D49FD?/Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandView) CRD/TI Armenia: [www.transparency.am](http://www.transparency.am).

### Notas

- <sup>1</sup> El salario mínimo mensual es de 1.000 drams (alrededor de 2 dólares), así que la multa equivale a U\$S 355.
- <sup>2</sup> Decisión N° 4, adoptada el 22 de enero de 2001. La comisión es presidida por el primer ministro e incluye al vicejefe de la asamblea nacional (como segundo a cargo), el jefe de los ministerios claves y el del secretario de la presidencia.
- <sup>3</sup> El aporte fue realizado a través del Fondo Institucional de Desarrollo del Banco Mundial.
- <sup>4</sup> La ONG Coalición Nacional Anticorrupción se estableció en marzo de 2001, bajo la CRD/TI Armenia. Actualmente, la coalición está compuesta por 26 miembros que representan a diferentes sectores, incluyendo al periodismo, desarrollo empresarial, derechos humanos, medio ambiente, gobierno local, ejército, turismo y educación.
- <sup>5</sup> Véase “Country Corruption Assessment: Public Opinion Survey” (Declaración de corrupción del país: Encuesta de opinión pública), realizada por CRD/TI Armenia en marzo-abril de 2002. La muestra de la encuesta incluyó 1.000 propietarios, 200 empresarios y 200 funcionarios públicos. Al responder a la pregunta “¿Quién es el principal iniciador de la corrupción en Armenia?”, todos los grupos encuestados identificaron a los funcionarios del gobierno como los más corruptos.
- <sup>6</sup> Implementado en marzo-junio de 2003, el proyecto CRD/TI Armenia, “Monitoring of the Political Parties’ Finances during the 2003 Parliamentary Elections” (Monitoreo del financiamiento de los partidos políticos durante las elecciones parlamentarias de 2003), fue financiado por el Open Society Institute, Assistance Foundation – Armenia. El informe está disponible en línea en [www.transparency.am](http://www.transparency.am).
- <sup>7</sup> El código electoral enmendado fue adoptado y ratificado en julio de 2002; entró en vigor en agosto de 2002. Véase [par03.elections.am/?lan=eng&go=code](http://par03.elections.am/?lan=eng&go=code).

- <sup>8</sup> La legislación exige que los partidos y bloques participantes abran un fondo preelectoral durante el período de campaña.
- <sup>9</sup> En realidad, fueron tres los partidos que excedieron el límite del financiamiento preelectoral, dos de los cuales dieron información dentro del marco del proyecto de monitoreo. El fondo preelectoral es 60.000 veces el salario mínimo establecido, lo que este año daba 60 millones de dólares (US\$ 110.000). El monitoreo independiente se aplicó a los 21 partidos y alianzas.
- <sup>10</sup> El artículo 18.3 del código electoral exige que los medios otorguen la misma cantidad de tiempo al mismo precio a todos los partidos. El artículo 11 de la Ley sobre Televisión y Radio establece que todas las agencias televisivas y radiales deben anunciar sus tarifas para la publicidad política antes de la campaña electoral.
- <sup>11</sup> El artículo 25. 7 señala que si durante la campaña el candidato o partido hizo uso de medios de financiamiento diferentes al fondo electoral, la corte puede llegar a considerar inválido el registro del partido o del candidato.

## Australia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 8.8 (8° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** 8.5 (primero entre 21 países)

### Convenciones

Convención de la OCDE sobre el Combate al Soborno a Funcionarios Públicos Extranjeros (ratificada en octubre de 1999)

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

### Cambios legales e institucionales

- Federal: un informe del senado de septiembre de 2002 sobre el Acta de Información de Interés Público de 2001 reconoció la necesidad de una legislación comprensiva. Para proteger a los *denunciantes* del sector público, pero consideró que tal como estaba redactada el acta no funcionaba a causa de sus deficiencias. Tras casi 10 años de debate aún no hay una legislación de protección a los denunciantes a nivel federal, a pesar de que todos los estados y territorios (excepto el Norte) han incorporado leyes en este sentido.
- En septiembre de 2002, la tesorería federal lanzó propuestas bajo su *Programa de Reforma Económica de la Ley Corporativa (CLERP)* que sólo incluyen una *protección* limitada a los *denunciantes* que lo hagan ante la Comisión Australiana de Seguros y Previsiones. El proyecto de la ley secundaria fue igualmente insuficiente. TI Australia hizo una presentación en noviembre de 2002 que pedía una protección más amplia para los denunciantes de las corporaciones<sup>1</sup>.
- Nueva Gales del Sur (NSW): el *Acta de la Ley Estatutaria (Disposición miscelánea)* de diciembre de 2002 enmendó el Acta de Informes Protegidos

- de 1994. La opinión general es que la legislación sigue siendo insuficiente para superar las arraigadas actitudes negativas contra las *denuncias*. Un estudio de la Comisión Independiente contra la Corrupción de NSW (ICAC) mostró que casi el 70 por ciento de los funcionarios estatales espera que los denunciantes reciban represalias <sup>2</sup>.
- Australia Occidental: la Comisión Real vigente para Investigar la Corrupción en la Policía emitió un informe provisorio en diciembre de 2002. El gobierno aceptó sus recomendaciones de reemplazar la Comisión Anticorrupción (a la que se considera con poderes inadecuados) por un nuevo organismo externo de control, la *Comisión sobre la Corrupción y el Crimen*, con más amplias facultades de investigación y Aplicación y el poder de conducir audiencias públicas, como la ICAC de NSW y la Comisión sobre la Integridad de la Policía.
  - La *Comisión Australiana de Crimen* (ACC) comenzó a operar el 1 de enero de 2003, sustituyendo las funciones cumplidas por la Autoridad Nacional sobre Crimen, el Buro australiano de Inteligencia Criminal y la Oficina de Evaluaciones Estrategias del Crimen. Las funciones de la ACC comprenden acopio y análisis de inteligencia criminal, establecer las prioridades nacionales en inteligencia, conducir las investigaciones dirigidas por inteligencia de la actividad criminal de importancia nacional, incluyendo el crimen organizado y la corrupción, y el ejercicio de poderes coercitivos para ayudar en operaciones e investigaciones de inteligencia<sup>3</sup>.
  - Victoria: Fueron rechazados los pedidos de la sociedad civil para crear una Comisión Real sobre la *Corrupción en la Policía*, a pesar de que más de 50 funcionarios policiales están enfrentando cargos y el detective de rango más alto del Estado está siendo procesado por tráfico de drogas y amenazas de muerte. En mayo de 2003, el defensor del pueblo de Victoria realizó un informe provisorio sobre Operation Ceja<sup>4</sup>, una investigación en curso del Departamento sobre criterios éticos de la Policía sobre sospechas de corrupción en la ex división de drogas. La investigación ha llevado a varios procesos criminales y a medidas disciplinarias, así como a una recomendación para que los oficiales que trabajen en áreas de alto riesgo de corrupción sean rotados y los investigadores en drogas limitados a tres años de duración.
  - En julio de 2003, la organización de criterios nacionales preparó un conjunto de cinco criterios Para la *gestión corporativa* efectiva, incluyendo fraude y corrupción y programas de protección a denunciantes<sup>5</sup>.

## Concentración en los medios de comunicación y discrecionalidad ministerial

La propuesta relajación por parte del gobierno de las restricciones a la propiedad de medios de comunicación, como se plantea en el proyecto de reformar de ley de servicios de medios de comunicación (propiedad mediática), ha sido un tema explosivo. Las reglas existentes evitaban la propiedad de un diario y una estación televisiva en el mismo mercado metropolitano y restringían la propiedad extranjera en cualquier medio hasta el 25 por ciento. El gobierno ha quedado sometido a una importante presión por parte de las grandes compañías de medios para que se eliminen una o ambas de estas restricciones, ya que el levantamiento de las restricciones permitiría la adquisición de las acciones de medios que estaban fuera de los límites o podría aumentar el precio en que pudieran venderse.

Los aspectos más positivos del acta incluyen: (1) la disminución de las restricciones que pesan sobre la propiedad de los medios australianos y la diversidad de esa propiedad, y (2) la estipulación de que las compañías de medios que busquen una autorización especial, deben exhibir sus planes, reglas y estructuras, evitando una confusión en la "diversidad de propietarios" de la que se ocupaban las disposiciones de la antigua legislación. Sin embargo, las exigencias de esta última eran escasas.

Además, el proyecto no proponía la remoción de las restricciones a la propiedad de diferentes tipos de medio de comunicación o a la propiedad extranjera, pero garantizaría discrecionalidad al ministro del área para otorgar excepciones a esas reglas. A pesar de que el Directorio Superior para las inversiones extranjeras (FIRB) veta las inversiones extranjeras y hace recomendaciones en ese sentido al ministro, el FIRB no tiene acceso a las discusiones entre las compañías de medios y los ministros. Esto podría parecer un incentivo a la corrupción en la celebración de contratos entre políticos y propietarios de medios para que apoyen al gobierno en momentos de reelección, o cuando el oficialismo está por tomar decisiones controvertidas.

Estas propuestas generaron la preocupación de que los políticos pudieran apoyar una legislación que favorece los intereses de los dueños de los medios para asegurarse así una cobertura favorable. No es sólo un riesgo teórico. El as de los medios Conrad Black planteó ante un comité parlamentario que el entonces primer ministro Paul Keating en cierta oportunidad aceptó un trato para elevar el límite de la propiedad de los medios al 35 por ciento a cambio de una cobertura positiva en las elecciones de 1993. Paul Keating lo negó. La cuestión no es si este alegato es cierto<sup>6</sup>, sino cómo se maneja ese riesgo en las democracias.

El acta propone un sistema de "separación editorial" como el mecanismo clave para preservar la diversidad. Sin embargo, ignora una de las razones importantes para la diversidad en los medios (una vez desafiada por Rupert Murdoch): que los diferentes propietarios deberían tener distintas opiniones. No hace nada para evitar que quienes detentan una propiedad expandida de los medios influyan o dirijan sus imperios mediáticos expandidos. La exigen-

cia de brindar información básica sobre política editorial no puede cumplir esa función y no está destinada a eso.

Por dos veces rechazó el senado el proyecto para reformar la ley de servicios de medios de comunicación, pero sigue estando en la agenda del gobierno al momento de escribir este texto. Podría ponerse a consideración conjunta de ambas cámaras si el gobierno decidiera buscar la doble disolución de ambas cámaras parlamentarias en la próxima elección.

La discrecionalidad ministerial en las áreas en las que los propietarios de medios tienen grandes intereses financieros debe ser identificada como un claro riesgo de corrupción. La tentación de hacer lo que quiere el dueño de un medio en compensación por un mejor tratamiento mediático durante una elección o durante una guerra polémica es grande. Aun si los dueños de los medios jamás influyeran sobre el contenido de sus publicaciones, la creencia es que podrían seguir afectando la decisión de un ministro. Una reforma posible es que las comunicaciones entre los dueños de los medios y los ministros o el staff ministerial sean controladas por empleados públicos independientes y supervisadas por el organismo de integridad correspondiente. La otra es desarrollar un sistemático marco regulatorio o un régimen de integridad de los medios<sup>7</sup>.

Peter Rooke con TI Australia

### **Lecturas recomendadas**

Auditor-General Australian Capital Territory, "Fraud and Corruption Prevention in the Act Public Sector" (Prevención del fraude y la corrupción en el Acta del sector público), Canberra, mayo de 2003, [www.audit.act.gov.au/auditreports/reports2003/Rpt\\_2003.pdf](http://www.audit.act.gov.au/auditreports/reports2003/Rpt_2003.pdf)

Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series N° 48, "Serious Fraud in Australia and New Zealand" (Serio fraude en Australia y Nueva Zelanda), Canberra/Melbourne, 2003. Véase [www.alc.gov.au/publications/rpp/48](http://www.alc.gov.au/publications/rpp/48)

NSW Audit Office Report N° 114, "Freedom of Information" (Libertad de información), Sidney, agosto 2003, [www.audit.nsw.gov.au/perfaud-rep/Year-2003-2004/FOI-August2003/foi-contents.html](http://www.audit.nsw.gov.au/perfaud-rep/Year-2003-2004/FOI-August2003/foi-contents.html).

NSW Independent Commission Against Corruption, "The NSW Public Sector: Functions, Risks and Corruption Prevention Strategies" (El sector público de NSW: funciones, riesgos y estrategias de prevención de la corrupción), Sidney, enero 2003, [www.icac.nsw.gov.au](http://www.icac.nsw.gov.au).

Queensland Crime and Misconduct Commission, "Public Perceptions of the Queensland Police Service: Findings from the 2002 Public Attitudes Survey" (Percepciones públicas sobre el servicio de policía de Queensland: revelaciones de la encuesta de actitudes públicas 2002), Brisbane, febrero 2003, [www.cmc.qld.gov.au/library/CMCWEBSITE/PublicPerceptionsoftheQPS.pdf](http://www.cmc.qld.gov.au/library/CMCWEBSITE/PublicPerceptionsoftheQPS.pdf).

TI Australia, Whistleblower Conference (Conferencia sobre denunciantes), Sydney, agosto 2002, Business Integrity Systems in Australia (Sistemas de integridad empresarial en Australia), noviembre 2001; Australian National Integrity Systems Assessment (Evaluación de los sistemas nacionales de integridad en Australia), Manual de Queensland, Julio 2001, [www.transparency.org.au](http://www.transparency.org.au).

TI Australia: [www.transparency.org.au](http://www.transparency.org.au).

## Notas

- <sup>1</sup> Véase [www.transparency.org.au/documents/cierp9sub.pdf](http://www.transparency.org.au/documents/cierp9sub.pdf).
- <sup>2</sup> Véase la sección 5.3 de "Unravelling Corruption II" (Desterrando la corrupción II), ICAC, Sydney 2001 ISBN 0731072871 en: [www.icac.nsw.gov.au/pub/summary\\_pub.cfm?ID=248](http://www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=248).
- <sup>3</sup> Véase [www.crimecommission.gov.au](http://www.crimecommission.gov.au).
- <sup>4</sup> Véase [www.defensor.del.pueblo.vic.gov.au/downloads/ceja.pdf](http://www.defensor.del.pueblo.vic.gov.au/downloads/ceja.pdf).
- <sup>5</sup> Las copias de los criterios pueden bajarse del sitio de Standard Australia, [www.standards.com.au](http://www.standards.com.au).
- <sup>6</sup> Black había obtenido originalmente el 15 por ciento en el momento en que eso no se consideraba que constituyera "control"; luego exigió el derecho a la posesión de más del 15 por ciento sobre la base de que compartiría más del valor extra generado por su control de los fondos.
- <sup>7</sup> El tema general de los sistemas de integridad para medios está tratado en: C. Sampford y R. Lui, "Media Ethics Regime and Ethical Risk Management in Australia" (Régimen de ética de los medios y gerenciamiento del riesgo ético en Australia), trabajado presentado ante la Media Ethics Conference, Parliament House, Canberra, 3 de julio de 2002.

## Azerbaijón

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 1.8 (124° entre 133 países).

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

### Convenciones

Convención del Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003, aún no ratificada)

Convención del Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmada en mayo de 2003; aún no ratificada)

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

### Cambios legales e institucionales

- Se adoptaron por referéndum algunas enmiendas a la constitución en agosto de 2003 algunas de las cuales podrían contribuir a un incremento en la corrupción política. Una de ellas permite a las cortes ordinarias

clausurar *partidos políticos*; antes sólo las cortes de nivel más alto podían prohibir partidos. Otra aumenta el término para la confirmación oficial de los *resultados electorales* de siete a 14 días después del comicio, lo que brinda al oficialismo mejores oportunidades para falsificar las actas oficiales del escrutinio. Algunas secciones de la oposición azerí plantean que una de las enmiendas está destinada a facilitarle al presidente Heydar Aliyev, que pasó los 80 en mayo de 2003, nombrar a su sucesor – como parece haber ocurrido en agosto, cuando el parlamento eligió a su hijo, Ilham, como primer ministro<sup>1</sup>.

- En agosto de 2002, el ministro de impuestos clausuró oficinas distritales de auditoría y transfirió su *facultad auditora* a un organismo centralizado dentro del ministerio. Un aspecto positivo de este cambio es que lleva a una importante reducción en el número de inspecciones injustificadas de empresas medianas y pequeñas (SMEs).
- El presidente Aliyev firmó en septiembre un decreto para el Apoyo del desarrollo empresario. Las disposiciones contienen varias regulaciones anticorrupción.
- De acuerdo a la vigencia de la ley sobre fiscalía pública, el presidente propuso y el parlamento aprobó en diciembre de 2002 enmiendas en las leyes sobre actividades de inversión, sobre la industria de energía eléctrica y la actividad arquitectónica. En las tres leyes, las enmiendas reemplazan la palabra “licitación” por “competencia”. Los críticos de las enmiendas consideran a “licitación” como un término legal con un sentido formal preciso, mientras que “competencia” está abierta a la interpretación y puede así facilitar contrataciones corruptas.
- En enero de 2003, un decreto presidencial ratificó las enmiendas a la ley de *empleo público*, permitiendo a las entrevistas como un instrumento de reclutamiento. Las primeras versiones consideraban sólo la competencia formal, lo que llevó a ciertos opositores a advertir que la enmienda podría estimular la corrupción en el acceso a los empleos públicos.
- En septiembre de 2002, un decreto presidencial sobre *prevención de interferencias en los negocios* clausuró el Departamento de Lucha contra Crímenes Económicos del ministerio del interior. El decreto también instruía al ministro del interior a que redujera en un 15 por ciento la policía de tránsito. Ese corte puede servir para disminuir la corrupción luego de que el presidente reconociera que el número excesivo de puestos de control policial era un obvio ejemplo de corrupción. Se instruyó al ministerio de impuestos a que redujera el número de auditores en un 40 por ciento. El decreto también instaba a toda autoridad de ciudad y distrito a cerrar departamentos encargados de la auditoría de negocios y empresas. La disminución en el número de organismos de inspección ha llevado a una leve mejoría en el porcentaje de corrupción entre las SMEs, como lo han demostrado datos de recientes investigaciones<sup>2</sup>.

## Registro oficial estatal

No es inhabitual en Azerbaijón la extorsión por parte de los empleados públicos que controlan el proceso estatal obligatorio de registro. Sin embargo, en vista del creciente número de empresas privadas y de organizaciones de la sociedad civil que deben registrarse, se ha vuelto más urgente la necesidad de mejorar la legislación y los criterios que se aplican a este respecto.

El problema atrajo especial atención tras que la representante de la Cámara Americana de Comercio en Azerbaijón, Jonelle Glosch, citara durante una entrevista televisiva a la registración oficial y a los impuestos como los obstáculos más duros a la inversión en el país. “Se suponía que cuatro compañías recibirían licencias en abril de 2002. Fue algo muy difícil. Junto a representantes de las embajadas norteamericana y británica, nos presentamos ante las oficinas del Ejecutivo y nos reunimos con el presidente. Tras sus instrucciones, las compañías fueron registradas”, dijo<sup>3</sup>.

Mientras tanto, el nuevo proceso de re-registro fue criticado por las organizaciones religiosas al igual que por observadores de los derechos humanos. En 2002, se exigió que todas las organizaciones religiosas que se habían registrado previamente ante el ministerio de justicia a volver a hacerlo ante el comité estatal. Las autoridades dijeron que se habían tomado todos los recaudos para que las asociaciones religiosas estuvieran al tanto de la necesidad de re-registrarse a fin de asegurar la transparencia en el proceso de documentación. Sin embargo, los informes indican que algunas organizaciones religiosas no fueron adecuadamente informadas de la necesidad de volver a registrarse o sobre la documentación que debían presentar<sup>4</sup>.

Además del registro ante el ministerio de justicia, las ONG están ahora obligadas a registrar en la misma dependencia todos los aportes que reciben. La mayoría de las ONG protestaron contra esta decisión, señalando la alta probabilidad de que el resultado sería la corrupción. En consecuencia, afirmaban, los donantes internacionales perderían el interés en financiar proyectos de la sociedad civil o de otro tipo en Azerbaijón<sup>5</sup>.

Los partidos políticos también enfrentan escenarios de registro discrecionales e inequitativos. Las leyes electorales –sean presidenciales, parlamentarias o municipales– al igual que la práctica judicial generan una cantidad de oportunidades para el rechazo arbitrario o ilegal a registrar candidatos y a sus partidos políticos. Esa tendencia puede rastrearse al menos hasta las elecciones parlamentarias de noviembre de 2000, cuando a varios importantes partidos de oposición se les negó el registro para bancas “proporcionales”. Finalmente fueron incluidos en el comicio tras una intensa presión internacional, aunque esa presión no pudo ayudar a otros candidatos a registrarse en los distritos electorales para bancas “de la mayoría”. El problema siguió evidente durante las elecciones de 2002 y 2003. Algunos partidos políticos claves, como el Partido de la Unidad Cívica del ex presidente Ayaz Mutallibov sigue funcionando sin el registro oficial<sup>6</sup>.

Un sistema centralizado y simplificado de registro oficial para entidades

legales sería un modo más efectivo de resolver el problema. Se han tomado unos pocos pasos iniciales en esta dirección, incluyendo el lanzamiento de planes estatales para SMEs, que buscan simplificar los trámites de registro y licencia y asegurar la protección de sus derechos<sup>7</sup>.

### **Excesos locales, responsabilidad central: una puesta al día**

Responsables sólo ante el presidente, las autoridades ejecutivas locales siguen siendo el órgano de gobierno más influyente a lo largo de todo el país. La ausencia de un control popular formal sobre sus actividades las convierte en una de las principales fuentes de corrupción.

En abril de 2003, el presidente Aliyev reemplazó a los jefes de las autoridades ejecutivas de Sumqayit, Ganja y Lenkaran, las tres ciudades más importantes después de Baku. La decisión siguió a un discurso televisivo en el cual puso sobre el mismo nivel las sospechas de corrupción contra los altos funcionarios de las ciudades y la comunidad empresaria local<sup>8</sup>. El presidente también exigió compromiso financiero a un empresario local que no había estado “muy activo” en ayudar a la ciudad de Sumqayit con sus programas sociales. El discurso del presidente pareció implicar que las cabezas de las autoridades ejecutivas son dotadas de poder para forzar a los empresarios locales a financiar los servicios públicos y la reconstrucción.

En mayo de 2003, el parlamento aprobó una ley de control administrativo sobre actividades de las municipalidades, que faculta a “un organismo adecuado de autoridad ejecutiva” a realizar auditorías y revisiones generales en los municipios. Esta medida reducía la independencia de las municipalidades en relación con la de la autoridad ejecutiva local.

A pesar de los retrocesos, que han incrementado el poder de las autoridades ejecutivas locales a lo largo del país, es evidente una mejoría en la responsabilidad de los líderes políticos de las legislaturas. En junio de 2002, el parlamento adoptó la ley constitucional sobre derechos adicionales del parlamento respecto de la confianza en el gabinete de ministros. La ley obliga al gabinete a informar anualmente al parlamento y exige de sus integrantes (con consenso del gobierno) que respondan a preguntas verbales y escritas durante sesiones parlamentarias. El primer ejercicio de esta ley se produjo el 18 de marzo de 2003, cuando el primer ministro adjunto Yaqub Eyyubov hizo una presentación y respondió preguntas. Éste es un cambio en la dirección correcta, pues Azerbaijón ha carecido durante mucho tiempo de una tradición de informes del gobierno a la legislatura electa.

De modo similar, se tomaron pasos positivos para mejorar la responsabilidad en el recientemente creado e independiente Fondo Estatal del Petróleo (SOFAR), que acumula todos los ingresos por petróleo, salvo de los impuestos que son derivados directamente al presupuesto nacional. SOFAR debe asegurar la transparencia de los ingresos petrolíferos obtenidos por la Compañía Estatal de Petróleo de la República de Azerbaijón (SOCAR)<sup>9</sup>. El 13 de mayo de

2003, el parlamento reformó una ley sobre sistemas presupuestarios que incluía a la SOFAR en el presupuesto nacional consolidado, un primer paso importante para que el manejo de los fondos petroleros sean controlados por la autoridad legislativa.

Las críticas locales y el Fondo Monetario Internacional han pedido una plena subordinación de SOFAR a la autoridad legislativa para asegurar su transparencia y evitar la diversificación de los fondos. SOFAR fue creado por decreto presidencial, sus cuentas son ampliamente controladas por la administración presidencial y sus bajos niveles de revisión la hacen vulnerable a la manipulación política.

Un panel de discusión organizado por Eurasianet en junio de 2003 concluyó que la pobreza se expande en Azerbaijón, al igual que en Kazajistán, mientras crecen las exportaciones de petróleo. La discusión se centró en la “maldición del recurso”, una expresión que describe el modelo según el cual los países pobres se empobrecen más aún cuando comienzan a vender los lucrativos derechos de exploración. Los expertos subrayaron la necesidad de estimular mejores prácticas por parte de las corporaciones para reducir el margen de corrupción en la industria petrolera. En particular llamaron a que las compañías extranjeras informen cuánto pagaron a específicos ministros del Estado por el derecho a perforar, una práctica impulsada por la iniciativa “Publish What You Pay”<sup>10</sup>.

## **Sigue la corrupción entre los militares**

La corrupción y la falta de responsabilidad de los militares siguen siendo temas de gran preocupación pública. Informes de activistas locales e internacionales de derechos humanos han descubierto que los conscriptos son objeto de explotación económica en el ejército y que funcionarios del ministerio de defensa han cobrado precios ilegales –generalmente en efectivo– por excepciones al servicio, postergaciones y traslados a áreas menos riesgosas. En algunas unidades, los oficiales se han apoderado de elementos o usado secretamente conscriptos como mano de obra gratuita. Ocho conscriptos murieron de insolación mientras trabajaban en un proyecto de construcción en julio de 2002<sup>11</sup>.

Como es de esperarse, los conscriptos que no pueden pagar por exceptuarse del servicio militar o entrar a puestos menos arriesgados tienden a ser los pobres. Dado que suelen sufrir de mala nutrición o de tuberculosis, son proclives a accidentes y no suelen estar preparados para realizar las tareas que se les asignan<sup>12</sup>.

A veces la corrupción en el ejército termina en un escándalo político mayor. En febrero de 2003, el periodista militar Uzeir Jafarov, que había sido condenado por fraude y abuso de poder, armó una conferencia de prensa y planteó que su condena había sido “inspirada” por el recientemente dimitido ministro de defensa Mammad Beydullayev. Jafarov presentó una lista de propiedades del ministerio de defensa y dijo que habían sido ilegalmente privatizadas. No se

tomó ninguna medida<sup>13</sup>. Alekper Mammadov, un ex oficial de alto rango, también acusó al ministerio de defensa de corrupción sistemática<sup>14</sup>.

A principios de septiembre de 2002, un levantamiento en el colegio militar de Baku llevó a cientos de cadetes a abandonar ilegalmente el campus para marchar en protesta contra la corrupción en la institución. Hablando en Ganja pocos días después del incidente, el presidente Aliyev admitió que había habido “violaciones de la ley, sobornos de los mandos y abusos de poder con fines espurios”<sup>15</sup>. Sin embargo, subrayó que la reacción de los cadetes no estaba justificada. Hacia la primavera de 2003 todas las autoridades del colegio habían sido reemplazadas, pero los líderes de la protesta fueron enviados a servir como soldados rasos a las fronteras con Armenia o Karabakh.

Otras áreas de preocupación incluyen los “comisariados militares” u oficinas de conscripción, que gozan de una autoridad tremendamente arbitraria que a veces es empleada como un instrumento contra la oposición. Un caso concierne a Mahammad Ersoy, editor en jefe del diario *Bizim Yol*. Inmediatamente después de publicar una serie de artículos que criticaban al gobierno, Ersoy fue convocado al servicio militar y el periódico fue parcialmente confiscado de los puestos de venta.

Aunque estas situaciones son desalentadoras, se escucharon críticas al secreto militar en agosto de 2002, cuando el presidente Aliyev ordenó la creación de un fondo especial para reunir donaciones de ciudadanos y empresas que quisieran apoyar al ejército nacional. En un evidente intento por silenciar las críticas a la falta de transparencia en la contabilidad militar, el presidente ordenó que el fondo fuera auditado una vez al año<sup>17</sup>.

Rena Safaralievá (TI Azerbaijón) e  
Ilgar Mammadov (Demokr-IT, Azerbaijón)

## Lecturas recomendadas

Sabit Bagirov, ed., *Corruption, Transparency Azerbaijan, 2002*.

Grupo de expertos de la agencia noticiosa Turan, “Corruption in Azerbaijan”, encuesta, 4 de abril de 2001.

TI Azerbaijón: [www.transparency-az.org](http://www.transparency-az.org).

## Notas

<sup>1</sup> Ilham Aliyev fue electo presidente a mediados de octubre de 2003, a pesar de que los monitoreos electorales señalaron irregularidades.

<sup>2</sup> [www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11](http://www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11).

<sup>3</sup> Entrevista con ANS TV, 16 de febrero de 2003.

<sup>4</sup> Informe del ECRI sobre Azerbaijón, Consejo Europeo, 15 de abril de 2003, [www.reliefweb.int/w/rewb.nsf/6686f45896f15dcbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/rewb.nsf/6686f45896f15dcbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument).

- <sup>5</sup> El decreto presidencial de enero de 2003 puso en vigencia las enmiendas a la ley sobre donaciones de 1998, que está en realidad fechada en abril de 2002.
- <sup>6</sup> [www.vbp-az.org/english/pressl.html](http://www.vbp-az.org/english/pressl.html).
- <sup>7</sup> El programa fue lanzado por decreto presidencial a mediados de agosto de 2003.
- <sup>8</sup> *Novoye Vremya* (Azerbaiján), 4 de abril de 2003.
- <sup>9</sup> Para complicar aún más las cosas, Azerbaiján se volvió objeto de grandes sospechas en noviembre de 2002, cuando el empresario checo Viktor Kozeny acusó al gobierno azerí de estafarlo en conexión con la privatización de la SOCAE; véase [www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml).
- <sup>10</sup> Eurasianet Organisation, "Will a 'Resource Curse' Befall Azerbaijan and Kazakhstan?" (¿Afectará la "maldición del recurso" a Azerbaiján y Kazajistán), 27 de junio de 2003. Véase también, Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit? (Las ganancias del petróleo del Caspio, ¿quién se beneficiará?)*, *OSI Caspian Revenue Watch*, Central Eurasia Project, 2003, [www.soros.org/publications/caspian/index.html](http://www.soros.org/publications/caspian/index.html).
- <sup>11</sup> Human Rights Watch, *World Report 2003*, [www.hrw.org/wr2k3/europe3.html](http://www.hrw.org/wr2k3/europe3.html).
- <sup>12</sup> *Agence France-Presse* (Francia), 31 de julio de 2002.
- <sup>13</sup> *Echo* (Azerbaiján), 5 de abril de 2003.
- <sup>14</sup> Entrevista con Alekper Mammadov, *Echo* (Azerbaiján), 25 de enero de 2003.
- <sup>15</sup> *Turan news agency*, 12 de septiembre de 2002.
- <sup>16</sup> *Turan news agency*, informe de prensa, 29 de abril de 2003.
- <sup>17</sup> [www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp).

## Brasil

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.9 (54° 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 julio de 2002)

Convención Anti Soborno de la OCDE (ratificada en agosto de 2000)

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

### Cambios legales e institucionales

- El impacto de una disposición que exige a los candidatos que presenten *electrónicamente la declaración de sus gastos de campaña* se sintió por primera vez en las elecciones generales de octubre de 2002. La corte superior electoral creó la disposición. Hasta entonces, esas declaraciones eran presentadas en papel, haciendo virtualmente imposible agregar los datos y cruzar información sobre los candidatos y sus donantes.
- Una ley aprobada en diciembre de 2002 modificó secciones del código penal de procedimientos que se vinculan con la *improbidad*. Antes de este cambio, los fiscales podían iniciar acciones legales ante cortes de primera instancia. Con la nueva ley, los funcionarios electos y de carrera sólo pueden ser juzgados por cortes superiores de justicia, ya sean

- estatales o federales, y no por cortes de primera instancia. Esto podría hacer más difícil llevar casos de corrupción a juicio.
- En mayo de 2003, se creó dentro de la Contraloría General de la Unión (CGU) un *Consejo Para la Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción*. Organizaciones de la sociedad civil participaron en su creación.
  - La CGU, creada durante la administración anterior, muestra signos de fortalecimiento bajo el nuevo gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva. El nuevo inspector general, Waldir Pires, ha declarado que la lucha contra la corrupción es su principal preocupación y ha introducido algunas innovaciones. En mayo de 2003, la CGU incorporó un programa para *verificar el uso de los recursos federales* en ciudades con más de 20.000 habitantes. Las ciudades son elegidas al azar todos los meses.
  - El ministro de justicia y el presidente del banco central anunciaron en junio de 2003 una serie de nuevas medidas para combatir el lavado de dinero (véase abajo).

### **El gobierno fracasa en detener la evasión impositiva y el lavado de dinero**

La evasión impositiva y el lavado de dinero han sido una costumbre en Brasil durante años. El dinero de transacciones ilegales como los sobornos, la corrupción política y el tráfico de drogas se puede enviar con facilidad al exterior o desviar hacia Paraísos fiscales. Hay claras evidencias de que vastas sumas de propiedad brasileña se encuentran fuera del país, mientras la mayoría de los empresarios y gente de dinero trata de evitar los riesgos de las variaciones del tipo de cambio. El gobierno se ha mostrado incapaz de detener esta fuga de capitales.

Las medidas destinadas a estimular la declaración de los bienes mantenidos en el exterior han tenido escaso impacto. La administración anterior incorporó la declaración voluntaria ante el banco central para todas las transacciones que superaran los 10.000 dólares, incluidas las adquisiciones de divisas extranjeras o el dinero enviado al exterior. La medida necesitaba más buena voluntad de la que había disponible. Era difícil pretender que políticos corruptos, funcionarios públicos, traficantes de drogas y empresarios sin ética declararían espontáneamente ante las autoridades los frutos del soborno, la evasión impositiva y las transacciones ilegales.

Dos casos recientes son emblemáticos de los niveles de evasión impositiva y lavado de dinero en Brasil. En enero de 2003, cortes suizas anunciaron que habían congelado 36 millones de dólares de titulares brasileños de cuentas, siguiendo un pedido de las autoridades de Brasil. Las cuentas estaban a nombre de inspectores de impuestos del gobierno del estado de Río de Janeiro, a quienes las empresas habían presuntamente sobornado para que ignoraran sus actividades en la evasión de impuestos. Uno de ellos, Rodrigo Silverinha, era jefe del organismo recolector de impuestos, nombrado durante la administración del ex gobernador Anthony Garotinho. Se abrió una comisión del

parlamento del estado para investigar el caso. Hacia mediados de 2003, 12 inspectores de impuestos habían sido arrestados. El caso explotó 10 días después de que la esposa de Garotinho hubiera jurado como nueva gobernadora de Río y poco después de que Garotinho –quien se presentó a las elecciones presidenciales de octubre de 2002– se convirtiera en secretario de seguridad pública del estado. La directa participación de Garotinho y su esposa en el fraude está siendo investigada, pero no ha sido probada.

Otro escándalo financiero, que involucra al banco estatal de Paraná, Banestado, salió a la luz en febrero de 2003, en respuesta a las acusaciones realizadas por el reciente senador electo por el estado vecino de Santa Catarina, Ideli Salvati, del Partido de los Trabajadores. Investigaciones federales revelaron la existencia de un monto aproximado por evasión impositiva y lavado de dinero de 30 mil millones de dólares entre 1996 y 1999. El dinero fue transferido desde una sucursal de Banestado en Foz do Iguaçu, cerca de la frontera con la Argentina y Paraguay, a 130 cuentas de la sucursal Nueva York del banco por medio de una cuenta especial reservada a no residentes. La lista de beneficiarios incluía los nombres de varios políticos y de conocidos empresarios. El senado rechazó un pedido de investigación, pero en junio de 2003 la cámara baja aceptó formar una comisión parlamentaria para indagar la cuestión. La comisión parlamentaria, luego transformada en comisión conjunta, comenzó a trabajar a mediados de 2003 y se esperaban los resultados para fines del mismo año.

En junio de 2003, el fiscal general y el presidente del banco central lanzaron una serie de medidas destinadas a detener el lavado de dinero. Ahora, los bancos deben notificar al banco central todos los depósitos o retiros superiores a 100.000 reales (U\$S 30.000). Las medidas incluyen también la creación de un registro general de cuentas bancarias; la formación de un nuevo departamento de recuperación de fondos ilícitos para coordinar la investigación entre diferentes ministerios y departamentos; y la reestructuración del consejo para el control de las actividades financieras (COAF, parte del ministerio de finanzas).

## **El gobierno todavía debe cumplir sus promesas anticorrupción**

En septiembre de 2002, antes de la primera vuelta de las más recientes elecciones presidenciales, Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, firmó un pliego anticorrupción preparado por Transparência Brasil. El documento establecía ocho medidas para detener la corrupción y subsanar la ausencia de adecuados mecanismos estatales de control. La medida más importante era la creación de un organismo anticorrupción. Dentro de los seis meses de asumido el nuevo gobierno, el organismo diseñaría un plan anticorrupción con la participación de la legislatura, la justicia, la fiscalía general, la corte suprema de auditoría, y, como observadores, organizaciones de la sociedad civil.

El pliego contenía iniciativas relativas a la procuración pública, el establecimiento de una red de ombudsmen en el gobierno federal, la prohibición de que los funcionarios públicos contraten a parientes; el fortalecimiento de los organismos investigativos; la implementación de las convenciones anticorrupción internacionales ya ratificadas por Brasil; y la consolidación de iniciativas tomadas por el gobierno anterior en las áreas de control de la corrupción y conflicto de intereses.

Tras varias campañas sin éxito, Lula venció a su rival, José Serra, obteniendo el 61 por ciento de los votos con un proyecto para reconciliar las relaciones del gobierno con el pueblo brasileño. Su victoria reflejó la desilusión del Brasil con las políticas de libre mercado del gobierno saliente, que tuvo una historia de pobre administración de los fondos públicos, ineficacia administrativa, corrupción, una muy desigual distribución del ingreso y un alto desempleo.

El énfasis del presidente Lula en la necesidad de una transición tranquila despejó los temores internacionales sobre lo que presagiaba la primera administración del Partido de los Trabajadores y los brasileños son optimistas ante la posibilidad de cambios. Una firme decisión de castigar a la corrupción –desde el nepotismo al soborno y el robo– satisfaría muchas de las expectativas de los brasileños. Muchos consideran que una reducción de la corrupción no es sólo una necesidad moral sino una preocupación práctica si Brasil pretende competir en pie de igualdad en la economía global.

A pesar de que la lucha contra la corrupción ha sido un tema tradicionalmente presente en las campañas electorales del Partido de los Trabajadores y fue planteada como una iniciativa política en el discurso inaugural del presidente Lula en enero de 2003, el nuevo gobierno ha implementado escasas medidas concretas para enfrentar el problema. En el momento de escribir este texto, no se han iniciado pasos para crear un organismo anticorrupción.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

### **Lecturas recomendadas**

Larissa Bortoni y Ronaldo de Moura, *O mapa da corrupção no governo FHC* (Un mapa de la corrupción en el gobierno de FHC), San Pablo, Ed. Fund. Perseu Abramo, 2002.

Antonio Marmo Trevisan, *O Combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil* (La lucha contra la corrupción en los municipios brasileños), Tbrasil, 2003, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

Rodrigo Penteado, *Corrupção: 18 contos* (Corrupción: 18 cuentos), Ateliê Editorial y TBrasil, 2002.

Jeremy Pope y Bruno Wilhem Speck, eds., *Caminhos da Transparência*, Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002, [www.transparencia.org.br/source/#!](http://www.transparencia.org.br/source/#!)

TBrasil, "Corruption in Brazil: The Private Sector's Perspective" (Corrup-

ción en Brasil: la perspectiva del sector privado), encuesta de TBrasil en asociación con Kroll Brasil, noviembre 2002, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

Transparencia Brasil: [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

## Bulgaria

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.9 (54° entre 133 países).

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

### Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (ratificado en junio 2000)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (ratificado en noviembre 2001)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en diciembre 1998)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada diciembre 2001)

### Cambios legales e institucionales

- Adoptadas en julio de 2002, las enmiendas al *proyecto de sistema jurídico* dispone el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas ante el Supremo Consejo Jurídico (SJC) por las cortes, funcionarios de la procuración y servicios de investigación; varios controles anticorrupción en la justicia, sobre todo declaraciones de propiedades e ingresos; adopción por parte del SJC de códigos de ética para los magistrados y el staff administrativo; reclutamiento por concurso de magistrados y promoción de acuerdo a criterios objetivos; y la creación de un organismo público –el Instituto Nacional de Justicia– para entrenar a miembros del poder judicial. El acta modifica también los procedimientos para aprobar el presupuesto judicial.
- Tras una primera discusión en julio de 2002, la legislatura aprobó controvertidas enmiendas al código civil de procedimientos que garantiza a los fiscales el derecho a una *interferencia discrecional en los contratos privados*. Aunque sigue pendiente, se postergó una segunda audiencia a raíz de las críticas de las organizaciones de la sociedad civil.
- En septiembre de 2002, las enmiendas al *código penal* introdujeron disposiciones más precisas respecto del crimen organizado y la corrupción, incluyendo el tráfico de influencias, la corrupción en el sector privado y el soborno de magistrados, jurados y funcionarios públicos extranjeros. La definición de “funcionario público extranjero” se extendió para reducir el espectro de protecciones que terminen en absolución en algu-

- nos casos de pago de sobornos. Las enmiendas incorporaron también multas por soborno y penas más severas a los jueces, miembros de jurados y fiscales que acepten sobornos. Finalmente, se incluyeron en una definición posterior de soborno los beneficios no materiales.
- Se creó en septiembre de 2002 una *comisión parlamentaria contra la corrupción* con la responsabilidad de monitorear los proyectos de ley antes de su aprobación por el parlamento para cumplir con la legislación anticorrupción existente. El organismo propondrá enmiendas a las leyes vigentes así como a las nuevas; asistirá en la elaboración de criterios comunes y de una estrategia para detener la corrupción; y brindará informes relacionados, planteos y propuestas legislativas (véase abajo).

### **Cuando los organismos anticorrupción no tienen poder**

A pesar de la creación de dos organismos anticorrupción específicos en los últimos años, Bulgaria todavía carece de una institución para detener y evitar la corrupción. Ni la comisión interministerial contra la corrupción conocida como la Comisión Blanca, ni la comisión parlamentaria contra la corrupción tienen poderes investigativos.

Creada en diciembre de 2001 y presidida por el ministro de justicia Antón Stankov, la Comisión Blanca está compuesta por representantes de justicia, interior, finanzas y otros ministerios y está encargada de monitorear las medidas anticorrupción del gobierno. Coordina la implementación de la estrategia nacional contra la corrupción, sobre cuyos progresos informa, y sugiere medidas para incrementar su efectividad.

Aunque la Comisión Blanca carece de facultades investigativas y no puede intervenir en casos de corrupción, puede canalizar los casos a las autoridades apropiadas para su investigación. Para asegurarse la presunción de inocencia para los acusados, la comisión no informa sus descubrimientos a la población. Al plantear que la información menos sensible debe también permanecer confidencial, no se han hecho intentos por cooperar con la sociedad civil. Más aún, el organismo está debilitado por la imposibilidad de sus miembros de trabajar a tiempo completo en él, pues el presidente y otros miembros tienen ocupaciones de tiempo completo en sus respectivos ministerios.

En septiembre de 2002, el gobierno buscó compensar algunas de estas debilidades creando la Comisión Parlamentaria contra la Corrupción (PCC), compuesta de 24 diputados de todos los partidos parlamentarios. La PCC puede proponer enmiendas, monitorear las leyes vigentes e identificar falencias en su aplicación, pero aún no se ocupa del problema central de la estrategia anticorrupción en Bulgaria, la ausencia de facultades investigativas.

En su informe anual del 23 de enero de 2003, el presidente Georgi Parpanov abrió un debate público acerca del proyecto de crear un organismo anticorrupción independiente con facultades investigativas. Aludió como motivos al deterioro de la confianza en las instituciones estatales y a la presión internacional

para que se mejoraran las medidas anticorrupción. El presidente enumeró una serie de ventajas que podría significar un nuevo organismo para la lucha contra la corrupción: una mayor efectividad en el combate contra la corrupción de altos funcionarios oficiales y políticos, la detección de los delitos de los funcionarios por parte de una autoridad independiente no sujeta a influencias políticas, una mayor confianza de la población en las instituciones estatales, y un fuerte efecto de prevención sobre los principales empleados del gobierno.

El plan de acción propuesto es adoptar una ley especial que cree un organismo individual presidido por una sola persona. El nombramiento no debería coincidir con los plazos de la asamblea nacional para evitar el desplazamiento del director con la llegada de un nuevo gobierno. Se asignaría al organismo la misma amplitud de facultades investigativas que al ministerio del interior y se centraría en los delitos cometidos por un círculo comparativamente pequeño de funcionarios importantes. Los datos conseguidos serían enviados a la procuración para que ésta decida si debe comenzar el proceso.

El gobierno y los representantes de ONG recibieron generalmente con beneplácito la iniciativa, pero los críticos señalaron que el gobierno debería centrarse en fortalecer las instituciones existentes antes que crear un nuevo organismo con funciones similares. Algunos plantean que en su lugar debería crearse el puesto de defensor del pueblo<sup>1</sup>.

## **Promover la transparencia en las contrataciones públicas**

En otoño de 2002, el gobierno propuso una nueva ley de contrataciones públicas para cumplir con el Informe Regular de la Comisión de Ingreso de Bulgaria a la Unión Europea. El proyecto está pendiente de aprobación en el parlamento.

La vigente ley de contratación fue promulgada en 2000. Siguiendo recomendaciones del control de contrataciones del Banco Mundial, fue enmendada en 2002 para incluir un procedimiento de apelación judicial y facilitar negociaciones directas entre las autoridades contratantes y el licitador. Sin embargo, a pesar de esos cambios, los procedimientos aún precisan revisión.

La comunidad empresaria es casi unánime en considerar a los procedimientos de apelación de la fiscalía como el principal problema en esa área. Legalmente y en la práctica, entablar una apelación detiene el proceso de licitación en sus comienzos hasta que la corte falla en el caso. Dado que no se han puesto obstáculos para que los licitadores presenten una apelación, sin importar si está poco fundada, esto ocurre con frecuencia.

Otro problema se vincula con las relaciones entre las contrataciones públicas y la planificación presupuestaria y los procesos de designación. Las dudas respecto de la disponibilidad de los fondos demora la iniciación de licitaciones esenciales, aunque la necesidad de comprometer fondos antes del final del año fiscal –o si no perderlos– da lugar a decisiones apresuradas y a violaciones a los procedimientos. La inseguridad presupuestaria también lleva a pagos demorados o al no pago a los proveedores, desalentando a los licitadores a competir por los contratos gubernamentales.

Pero el gran déficit de la legislación vigente es la vaga asignación de responsabilidades para las funciones de regulación dentro de la licitación. Se deben dar claros mandatos a una o más organizaciones para que actualicen la legislación primaria y propongan una secundaria que se ocupe de los procedimientos de operación. La función regulatoria debe incluir también la preparación y distribución de documentación estándar, monitoreo y control de calidad, y la supervisión de la capacitación profesional de los empleados dedicado a las adquisiciones. Más aún, debe incluir una revisión de las apelaciones fuera del sistema jurídico, eliminando así una de las principales fuentes de interrupción del proceso.

Otros problemas de la contratación tienen que ver con deficiencias en la ley y en la manera en que se la aplica actualmente, incluyendo la ausencia de procedimiento de arbitraje y la necesidad de una mayor claridad sobre la aplicabilidad de la ley. Están pendientes de ajuste las excesivas exigencias de documentación para la calificación de los licitadores y deben eliminarse las especificaciones que benefician a alguno de ellos. Se necesita también revisar los límites al valor de los contratos, los requerimientos de seguros, los procedimientos de la comisión de adjudicación y la pertinencia de sanciones para los procedimientos inadecuados.

### **Evidentes falencias definen la nueva legislación de financiamiento político**

El 2002 fue el primer año en el que se esperaba que las nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos dieran resultados. Pero la nueva legislación –el acta sobre elecciones, así como las enmiendas al acta sobre elecciones locales– fracasaron en corregir los problemas que aún minan la credibilidad del sistema político búlgaro. Las encuestas de opinión indican que el nuevo liderazgo no ha convencido plenamente a los votantes de que ha cumplido con sus promesas anticorrupción<sup>2</sup>.

En realidad, la corrupción política es percibida por una gran parte de la población como el problema más serio de Bulgaria, y se ha señalado a los partidos políticos como las instituciones más corruptas de los últimos años. Existen dos preocupaciones fundamentales: una se vincula con las fuentes de financiamiento de los partidos, la otra involucra la transparencia, el control y las sanciones para los trasgresores.

El acta sobre partidos políticos de marzo de 2001 confiere la supervisión de los gastos e ingresos partidarios a la Oficina Nacional de Auditoría (NAO), cuyos informes evalúan la limpieza en el financiamiento de los partidos (véase capítulo 14, “Midiendo la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Bulgaria”, página 370). El acta exige a los partidos que presenten sus informes anuales a la NAO antes del 15 de marzo o sino perderán el subsidio estatal para el año correspondiente. Dentro de los seis meses de recibidos los informes anuales, la NAO debe anunciar si cumplen con la legislación correspondiente. También se requiere a los partidos que entreguen informes dentro del mes de las elecciones.

A pesar de esta nueva legislación, la NAO ha identificado un problema constante en varios aspectos del financiamiento de los partidos. Las donaciones anónimas permiten a los partidos evadirse de dar el nombre de los donantes o de declarar a la NAO sus contribuciones. En segundo lugar, los partidos no son sancionados de la misma manera por no entregar sus informes dentro del plazo fijado por la ley. El acta sobre partidos políticos garantiza los subsidios estatales sólo a aquellos que obtengan el 1 por ciento de los votos en las elecciones parlamentarias; los que no alcancen ese umbral no son castigados por no presentar sus números.

Numerosos partidos no han presentado información financiera en sus reportes anuales y parte de ella está registrada con domicilios incorrectos, llevando a los observadores a suponer que no están realmente comprometidos con la actividad política. Una manera de enfrentar este problema es volver a registrar a los partidos de acuerdo con las disposiciones del acta.

El financiamiento de la campaña para elecciones locales también necesita mejores controles. El acta sobre elecciones locales, aprobada en 1995 y enmendada por última vez a mediados de 2003, se ocupa de las elecciones para consejeros municipales y alcaldes. Las campañas pueden financiarse por medio de los fondos de los partidos políticos y coaliciones, al igual que con donaciones individuales o de corporaciones, en la medida en que sus acciones no sean propiedad pública o de entidades financieras<sup>3</sup>.

La ausencia de controles efectivos y el fracaso en sancionar a los trasgresores continúa afectando la transparencia en el panorama político. Ahora los límites a los gastos se determinan sobre las cifras de población, pero el acta enmendada sigue sin ocuparse del control de los ingresos y egresos de los candidatos o de la aplicación de sanciones. El problema es exacerbado por la ausencia de exigencias de prestación de cuentas vinculadas con la consecución de fondos, como es el caso para los candidatos a consejero municipal que tienen acceso a un doble financiamiento si abren cuentas bancarias personales aunque también saquen beneficio del financiamiento del partido.

El pobre control del financiamiento de elecciones locales se origina en la ausencia de exigencias legales de entregar información para candidatos y partidos tras los comicios. Más aún, ningún organismo está legalmente autorizado a supervisar el financiamiento de la campaña. El control sólo puede ejercerse cuando los partidos o coaliciones exigen una revisión de las finanzas de sus adversarios.

Katia Hristova y Diana Kovatcheva (TI Bulgaria)

## **Lecturas recomendadas**

Programa de acceso a la información, "Access to Information Litigation in Bulgaria" (Acceso a la información, litigios en Bulgaria), 2003; y "Access to Information Situation in Bulgaria: AJP Annual Report 2002" (Si-

- tuación del acceso a la información en Bulgaria, Informe anual 2002 de de AJP); [www.aip-bg.org](http://www.aip-bg.org).
- Coalición 2000, Informe 2002 sobre Cifras de Corrupción, [www.anticorruption.bg/eng/coalition/car2002.htm](http://www.anticorruption.bg/eng/coalition/car2002.htm).
- Open Society Institute, "Corruption and Anti-Corruption Policy in Bulgaria" (Corrupción y política anticorrupción en Bulgaria), 2002; [ftp.osi.hu/euaccession/2002\\_c\\_bulgaria.pdf](http://ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf).
- TI Bulgaria, "Methodology for Drafting and implementation of an Ethics Code of Court Administration" (Metodología para proyectar un código de ética de la administración judicial), , "Strengthening Public Confidence in the Judicial Administration" (Reforzar la confianza pública en la administración judicial), "Improving Transparency in the Work of Municipalities in Relation to the Governing of Municipal Property and Public Procurement Procedures" (Mejorar la transparencia en las obras municipales en relación al control de la propiedad municipal y procedimientos de gestión pública), todos septiembre 2002; "Political Party Financing" (Financiamiento de los partidos políticos), conferencia, junio 2003.
- TI Bulgaria: [www.transparency-bg.org](http://www.transparency-bg.org).

## Notas

- <sup>1</sup> Véase "Establishment of a New Anti-Corruption Body in Bulgaria: The President's Position and Public Debate" (Creación de un nuevo organismo anticorrupción: la posición del presidente y debate público), Center for the Study of Democracy, [www.csd.bg/news/acagency\\_stenograma.doc](http://www.csd.bg/news/acagency_stenograma.doc).
- <sup>2</sup> Véase el reporte anual Para 2002 de Bulgaria del Programa de Acceso a la información, [www.aip-bg.org/pdf/an\\_rep02.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf).
- <sup>3</sup> Acta sobre Elecciones locales, artículo 68.

## Burundi

---

**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 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 (firmada en diciembre 2000; aún no ratificada)

## Cambios legales e institucionales

- Una enmienda de septiembre de 2002 a la ley de *privatizaciones* de 1996 fue impulsada por la creación de un ministerio exclusivo sobre el tema. Una disposición, que prohíbe a los funcionarios públicos de alto nivel y sus familias participar de licitaciones de los organismos públicos, incluye a los miembros del Comité Interministerial de Privatizaciones (Comité Interministériel de Privatisation), a los expertos del departamento responsables de las organismos públicos (Service Chargé des Entreprises Publiques), consultores, agentes independientes así como a cualquier jefe de un organismo público que haya sido condenado por manejo fraudulento de un organismo en privatización. La prohibición rige por cinco años desde la condena.
- En la segunda mitad de 2003, una comisión parlamentaria consideró un proyecto para la creación de una *corte auditora*, el cual debe ser analizado luego por la asamblea nacional. El Acuerdo de Paz y Reconciliación de Burundi dispone la creación de una corte auditora que “será responsable de analizar y certificar las cuentas de todas las organizaciones públicas. Esta corte presentará un informe a la asamblea nacional sobre la exactitud de las cuentas. Este informe corroborará hasta qué punto los fondos han sido usados de acuerdo con los procedimientos establecidos, y en función del presupuesto aprobado por la asamblea”. La corte es también una exigencia de la constitución de la transición y el Fondo Monetario Internacional estableció su creación como condición para librar la segunda etapa del crédito para el gobierno.
- La asamblea adoptó una ley sobre *medios* a principios de agosto de 2003 (véase abajo).

## El devastador impacto de la guerra sobre la corrupción

A pesar de la dificultad para medir el impacto de la guerra sobre la corrupción en Burundi y de la escasez de datos disponibles al respecto, el rol de la hostilidades no puede ser subestimado. Durante casi diez años, el país estuvo inmerso en una guerra civil con desastrosas consecuencias. La proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza subió del 30 por ciento en 1989 al 60 por ciento en 2000. La tasa de mortalidad se ha incrementado a 114 por mil y la expectativa de vida cayó dramáticamente de 54 años en 1992 a 41 en 2000. Burundi es uno de los ocho países más pobres del planeta<sup>1</sup>.

Junto a la guerra están las regulares masacres de víctimas inocentes, desplazamientos masivos y restricciones a los derechos humanos y civiles, como el derecho a viajar, hacer manifestaciones o expresarse abiertamente. El proceso democrático apenas funciona en este contexto, que está agravado por la vir-

tual impunidad política que genera condiciones favorables a la expansión de la corrupción.

A pesar del tratado de paz de Arusha de agosto de 2000 y de los varios acuerdos de cese del fuego desde entonces, la situación de Burundi está en pleno deterioro. La corrupción, que solía ocurrir en secreto, ha alcanzado dimensiones más públicas, y está presente en cada aspecto de los sectores privado y público afectando las licitaciones, la entrega de concesiones para el uso de la tierra, la aduana, la salud pública, la adjudicación de licencias para conducir e incluso en la distribución entre calificaciones escolares.

La presencia de personal militar a lo largo de todo el país ha contribuido a incrementar la corrupción menuda. Los soldados suelen detener personas con la excusa de controles de identidad sólo para sacarles dinero antes de liberarlos. En las áreas rurales los campesinos deben pagar un diezmo para cosechar después del toque de queda, mientras que en las carreteras principales, el toque de queda es una excusa para exigir dinero a los conductores.

Los analistas señalan que la elite militar, ya enriquecida por el desvío de los fondos públicos, tiene más a ganar si deja que Burundi se hunda más profundamente en el endeudamiento que si continúa con el proceso de paz, que podría sentar las bases para el regreso a un gobierno democrático y llevar a una reforma del ejército<sup>2</sup>. A nivel gubernamental, un informe de los inspectores financieros de 2003 llama la atención sobre la apropiación ilegal de más de 20 millones de francos burundeses (alrededor de U\$S 20.000) de fondos públicos de la municipalidad de Bujumbura. El informe de la inspección general del ministerio de finanzas reveló que más de 6 mil millones de francos burundeses (alrededor de 6 millones de dólares) habían sido robados desde 1993. Los inspectores apuntan a la habitual corrupción en los departamentos de impuestos, aduanas, compras, al igual que en muchas compañías estatales<sup>3</sup>.

Ante la falta de paz y seguridad, y en circunstancias en que la autoridad y las propias instituciones del Estado son desafiadas o enfrentadas por grupos de combatientes, no es probable que la lucha contra la corrupción se convierta en una prioridad, aun si la voluntad política fuera firme. La situación puede explicar por qué la corrupción ha alcanzado mayores dimensiones públicas. Christophe Sebudandi, presidente del Governmental Action Observatory (OAG), una asociación de 18 medios y organizaciones civiles, señala que “la corrupción se ha extendido, abierta y públicamente, hasta tal punto que quienes la practican resultan más fuertes que quienes la combaten. Esto ha resultado en una especie de inversión de valores”<sup>4</sup>. En opinión de Julien Nimumbona, profesor de ciencias políticas de la Universidad de Burundi, la guerra ha producido “una tendencia similar a la mafia en el núcleo del Estado. La corrupción está en constante crecimiento en los servicios públicos que relegan fundamentales valores sociales a un lugar secundario”<sup>5</sup>.

## **Legislación sobre libertad de prensa: a pesar de los progresos se necesitan revisiones**

La asamblea nacional adoptó una largamente esperada ley sobre medios de comunicación a principios de agosto de 2003 que revisa las medidas introducidas en la legislación de 1997. Aunque asegura ciertos derechos a los medios, la ley no logra enfrentar cruciales problemas vinculados a la libertad de información.

Los debates sobre la ley de medios comenzaron en diciembre de 2001, luego de que se completara un estudio de iniciativa del gobierno sobre el marco legal para los medios y la comunicación que fue en parte financiado por el proyecto de la PNUD para apoyar al gobierno democrático. La asamblea consideró el proyecto de la nueva ley en sus sesiones de junio de 2003.

La nueva ley establece importantes modificaciones al régimen legislativo anterior. Elimina la necesidad de autorización previa para la publicación: la ley de 1997 exigía que el consejo nacional de comunicaciones aprobara el contenido de todos los diarios y publicaciones antes de que se editaran.

La nueva ley también deja de lado una exigencia previa que obligaba a las publicaciones a revelar sus fuentes, lo que implicaba una seria presión sobre la libertad de prensa y se combinaba con el hecho de que las fuentes no podían ser procesadas por violar la ley de medios. Dado que sólo los presidentes de las editoriales podían ser juzgados por delitos que surgieran de la información publicada o emitida, los periodistas deshonestos podían denunciar sin riesgos a personas que jamás les proveyeron ninguna información.

Un elemento de la nueva ley que puede resultar útil para combatir la corrupción se vincula con la prevención de conflictos de conciencia. Se garantiza ahora a los periodistas el derecho a apelar a una “cláusula de conciencia” que les permite “romper el contrato que los ata a una organización editorial si una nueva orientación de dicha organización entra en conflicto con los términos de su contrato”. Si los editores deciden servir los intereses de un partido político a cambio de un soborno, por ejemplo, un periodista puede, invocando esta cláusula, rehusarse a quedar involucrado.

A pesar de incluir estas valiosas reformas, la nueva ley establece también duros límites a la libertad de prensa, junto a sanciones. Según la ley, los medios ya no pueden invocar en ciertos casos el derecho a emitir o publicar información que se vincula con temas como la defensa nacional, la seguridad del Estado o las investigaciones judiciales secretas.

La ley establece multas y sanciones de prisión de seis meses a cinco años por la publicación de insultos dirigidos a la cabeza del Estado, así como por escritos que resulten difamatorios, injuriosos u ofensivos a individuos públicos o privados.

Pese a que puedan justificarse ciertas excepciones a la libertad de prensa, las prohibiciones respecto de los secretos oficiales pueden actuar como escudo protector del gobierno, permitiendo que algunos funcionarios se embarquen en actividades secretas o corruptas. Las restricciones a la publicación de sospechas sobre actividades corruptas de personas públicas pueden usarse para inti-

midar o censurar a la prensa. Por lo tanto, las reglas de conducta en este terreno deben tener una mayor precisión y las cortes deben ser objetivas cuando analizan los motivos de este tipo de argumentos.

Al mismo tiempo, periodistas y editores deben acostumbrarse a respetar los criterios periodísticos y mejorar sus habilidades de investigación, algo claramente difícil en un contexto de guerra que no favorece la libertad de prensa<sup>6</sup>. Para facilitar el progreso, el propio consejo nacional de comunicación recomendó en julio de 2003 que la libertad debe ser la regla y su suspensión preventiva una excepción. Sin buscar justificar las violaciones a las leyes sobre medios, por ejemplo, el consejo afirmó que sólo los errores profesionales pueden ser una razón para su suspensión y siempre que haya posibilidades de que el perpetrador pueda huir.

El gobierno rechazó la medida en febrero de 2003 tras la introducción de una enmienda de último momento sobre el apoyo financiero de la prensa, pero fue reconsiderada en la sesión de junio. La asamblea aprobó el proyecto con la enmienda a principios de agosto de 2003, con disposiciones que garantizan la exención de impuestos a la prensa en insumos importados y para asegurar los fondos de sostén de los medios.

Nestor Bikorimana (grupo de contacto de TI, Burundi)

## Lecturas recomendadas

Association burundaise des consommateurs y Observatoire de l'action gouvernementale, "Atelier de lutte contre la corruption au Burundi" (Informe sumario sobre el grupo de trabajo sobre combate a la corrupción en Burundi), septiembre 2002, [www.ligue-iteka.bi/d180902.htm](http://www.ligue-iteka.bi/d180902.htm).

Informe de la comisión de investigación parlamentaria sobre casos de apropiación ilegal de fondos (Bujumbura, Asamblea Nacional, agosto 2000) (Francés).

PNUD Support Project for Promotion of Proper Government in Burundi, "Transparency and the fight against corruption in Burundi: a quick diagnosis" (Transparencia y la lucha contra la corrupción en Burundi: un diagnóstico rápido), mayo-junio 2000.

## Notas

<sup>1</sup> [www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf](http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf).

<sup>2</sup> *Économie* (Burundi), 13 de noviembre 2002.

<sup>3</sup> RTNB (Radio Télévision Nationale du Burundi), 23 de agosto 2003.

<sup>4</sup> Atelier de lutte contre la corruption (Taller de trabajo de lucha contra la corrupción), Association burundaise des consommateurs (ABUCO, Asociación burundesa de consumidores) y Observatoire de l'action gouvernementale, (OAG, Observatorio de la acción gubernamental), 12-13 de septiembre 2003, [www.ligue-iteka.bi/d180902.htm](http://www.ligue-iteka.bi/d180902.htm).

- <sup>5</sup> Julien Nimubona, "L'analyse critique de l'Accord de Arusha" (Un análisis crítico del tratado de Arusha), OAG, mayo 2002, véase [www.ligue-iteka.bi/n121101b.htm](http://www.ligue-iteka.bi/n121101b.htm).
- <sup>6</sup> Para mayor información, véase "Rapport de la table ronde sur le projet de loi sur la presse au Burundi" (Informe sobre la mesa redonda sobre el proyecto de medios en Burundi), Maison de la Presse, Association burundaise des journalistes y Institut Panos, Bujumbura, 3 de mayo de 2003, [www.panosparis.org/fichierProj/fichierProj94.doc](http://www.panosparis.org/fichierProj/fichierProj94.doc).

## Chile

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 7,4 (20° 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 octubre de 1998)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en abril de 2001)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- En febrero de 2003 entró en vigencia una nueva ley sobre las *remuneraciones y gastos del gobierno*, que regula los salarios de los altos funcionarios y limita sus presupuestos discrecionales. Ahora todos los fondos discrecionales de los ministerios deben ser desagregados y sometidos al auditor general.
- Se convirtió en ley en febrero de 2003 la exigencia de mantener un *registro* de todas las personas, instituciones y empresas que reciben fondos públicos.
- En junio de 2003 entró en efecto una nueva ley sobre *administración pública*. El cambio más importante concierne a los procesos de reclutamiento: los puestos deben estar abiertos a la competencia; los ascensos deben ser por mérito; y debe reducirse el número de nombramientos políticos. También regula la estructura de pagos, los procesos probatorios, y los trámites de subsidios y pensiones.
- En julio de 2003 entró en vigencia una *Ley de Bases sobre Contratos de Administración de Suministros*. La ley hace más transparente el proceso de contratación y establece que deben usarse mecanismos de selección basados en Internet para los contratos por encima de cierto límite.
- Se adoptó en junio de 2003 una nueva *ley sobre financiamiento de partidos políticos*. La ley incorpora el financiamiento público directo de los partidos políticos (Chile ha sido, junto a Perú, uno de los dos países de la región sin financiamiento público directo de los partidos políticos).

- Establece topes para gastos y convoca a la difusión de fuentes y montos de las donaciones (véase abajo).
- En julio de 2003, el congreso comenzó a debatir una ley sobre *lobbies* en la legislatura. El objetivo es que la práctica sea más transparente y provea un marco legal para sancionar los actos ilegales.
  - El congreso está revisando las enmiendas a la *ley de inmunidad* y considerando un proyecto que aumentará la transparencia de los fondos parlamentarios.
  - El gobierno ha seguido avanzando en su amplio programa de *gobierno electrónico*, originalmente adoptado en 1998. En 2002 y 2003, los servicios disponibles en línea incluían procesos aduaneros, líneas de crédito para micro y pequeñas empresas, pago de impuestos, certificados de exportación para la agricultura y registro de patentes. El sistema gubernamental de compras y contratos públicos se ha continuado desarrollando tras la aprobación del proyecto de firma electrónica en abril de 2002.

### **La limpia imagen de Chile afectada por los escándalos**

En octubre de 2002, el semanario *Qué Pasa* publicó un artículo con sospechas de que funcionarios oficiales habrían recibido sobornos de un empresario que quería un contrato para construir una planta automotriz. Han surgido varios escándalos de corrupción durante la administración del presidente Ricardo Lagos (sobre todo en relación con los criterios de contratación y comercialización de la compañía estatal de cobre Codelco)<sup>1</sup>. Pero el caso de octubre fue diferente porque disparó una serie de posteriores revelaciones que involucraban a altos funcionarios y fortalecieron la percepción pública de que toda la maquinaria estatal estaba infectada.

El impacto se sintió profundamente. Según Thomson Financial Brasil, Chile sufrió retiros por mil millones de dólares en la primera mitad de 2003, lo que se adjudicó fundamentalmente a los escándalos. El gobierno se movió para aplacar la preocupación, adoptando rápidamente medidas, algunas de las cuales habían estado languideciendo en el legislativo por años (véase abajo).

Los escándalos resultaban sorprendentes considerando la relativa coherencia de Chile con su reputación como un destino confiable para los fondos de los inversores. Chile se ha ubicado favorablemente en los índices medidores de corrupción entre los demás países latinoamericanos, pero las percepciones no se adecuaban a la realidad subyacente y no se habían realizado muchas reformas necesarias.

La necesidad de reforma en dos áreas específicas quedó resaltada por la serie de escándalos. El caso de octubre, conocido como el *Caso Coimas* y un segundo escándalo en marzo de 2003 que involucró al banco central, a un organismo estatal de desarrollo y un holding privado, puso de manifiesto la necesidad de limpiar la relación entre los sectores público y privado. El hol-

ding Inverlink usó presuntamente 100 millones de dólares de depósitos certificados robados del organismo estatal CORFO como garantía para las posiciones que tomó en el mercado de intereses fijos, basándose en información interna suministrada por el secretario del ex presidente del banco central, Carlos Massad. Tanto Massad como el vicepresidente de CORFO, Gonzalo Rivas, fueron forzados a renunciar. La investigación continúa.

La segunda área de reformas –las condiciones del sector público y su gestión –quedó al descubierto por dos consiguientes escándalos. En abril de 2003 se presentaron cargos contra 22 funcionarios, incluyendo al ex ministro de transporte y obras públicas Carlos Cruz, por haber cambiado los topes salariales de los funcionarios al desviar los fondos del ministerio para el personal a través de una empresa privada, llamada Gate, que les había contratado supuestamente como asesores. En el otro caso, el ministro de obras públicas (MOP) había pagado salarios por encima de la norma a asesores y expertos del Centro de Investigación de Empresas Aplicadas de la Universidad de Chile. Treinta funcionarios del MOP fueron acusados de pagar gastos extras ilegales por un trabajo que el juicio probó que nunca se había realizado adecuadamente: se pagaron altos honorarios por llenar un cuestionario, cuando se suponía que los consultados se habían nombrado para diseñar e implementar un plan de evaluación de los proyectos públicos y contratos de las divisiones regionales del MOP.

Estos dos últimos casos deben ser considerados a la luz de los bajos salarios del sector público chileno. Por décadas los gobiernos pagaron altos honorarios, por encima de los bajos sueldos oficiales, a los profesionales, jefes de división e incluso ministros para contar con un staff bien preparado. En muchos casos los empleados tenían múltiples contratos con la misma institución por trabajos que nunca se hacían. Los salarios adicionales se suelen pagar con fondos reservados, que no están sujetos a ningún mecanismo contable detallado.

Aunque no hubo conexión directa entre el caso CORFO-Inverlink y los escándalos posteriores, aparecieron a los ojos de la prensa y de la opinión pública como una única deficiencia del gobierno. Los comentarios en los medios no lograron distinguir con claridad entre corrupción, error administrativo, acusaciones y hechos, todo lo que contribuyó a una fuerte sensación en la población de que la corrupción recorría los pasillos del gobierno.

## **Los escándalos brindan nuevo ímpetu a las reformas**

Como reacción a esta cadena de revelaciones (véase arriba), el gobierno de Lagos creó una comisión de transparencia, compuesta por representantes gubernamentales, la oposición y dos organizaciones de la sociedad civil con la tarea de producir propuestas para mejorar los sistemas que habían fallado en detectar las prácticas corruptas.

En marzo de 2003 se establecieron grupos de trabajo multipartidarios para

preparar nueva legislación y proponer enmiendas a las leyes que están siendo debatidas actualmente. Muchas de las medidas anticorrupción que se estaban debatiendo se basaban en propuestas de organizaciones de la sociedad civil como Corporación Chile Transparente, el capítulo nacional de Transparency International. Se decidió entre todos los partidos un pacto anticorrupción, llamado “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”.

La oposición dio su apoyo a la coalición gubernamental para acelerar en el congreso una docena de iniciativas anticorrupción que se aprobaron como leyes. Fueron parte de la “agenda corta de reformas”. Treinta y siete otras reformas, la “agenda de reformas a largo plazo” están siendo debatidas.

Entre otras áreas, la nueva legislación subió los salarios estatales para evitar la tentación de buscar sobornos, y abolió el oscuro sistema de bonificaciones. El número de puestos oficiales a ser cubiertos por el presidente fue reducido de 3.000 a alrededor de 700, y se aprobaron nuevas regulaciones al financiamiento de campañas. Las nuevas medidas incluyen también la regulación del uso discrecional del gobierno de los gastos y del financiamiento político, incorporando un compromiso formal no partidario de integridad nacional entre el gobierno, los líderes políticos, los empresarios y la sociedad civil que podría establecer mecanismos más firmes de monitoreo.

Pero como es típico en reformas que se realizan a gran velocidad, no todos los cambios estuvieron bien pensados. La ley de financiamiento de campaña, por ejemplo, contribuye a una mayor transparencia en las elecciones e incorpora por primera vez el financiamiento público, pero está afectada por una serie de vacíos legales. Establece límites a los gastos, pero no dispone sanciones para quienes los exceden<sup>2</sup>. Permite que tanto como el 30 por ciento de las donaciones permanezcan anónimas<sup>3</sup>. Tampoco logra restringir las donaciones de las empresas privadas y el congreso está discutiendo nuevos proyectos que puedan incluir exceptuarlas de impuestos. Otro problema es que la ley no dispone garantías suficientemente estrictas contra los candidatos que violen los límites de financiamiento creando sus propios fondos de campaña, paralelos a los del partido. Una crítica más sería es que no hay regulación de las donaciones y los gastos fuera del período de campaña.

En otras áreas, las reformas generaron oposición. Una propuesta, destinada a evitar escándalos al estilo de Inverlink dando a los reguladores un mayor control sobre licencias bancarias y de seguros, fue demorada por generar presiones evidentes sobre los mercados chilenos.

A finales de 2003, el destino de la “agenda de reformas de largo plazo” parecía incierto. Hay una creciente preocupación de que la coalición gobernante pierda el apoyo de la oposición a las reformas pendientes a medida que los partidos buscan posicionarse para las elecciones de 2005.

Andrea Fernández (Corporación Chile Transparente)

## Lecturas recomendadas

Centro de Estudios Públicos, *Reforma del Estado Volumen II*, Santiago de Chile, Andros, 2002.

Corporación Chile Transparente, "Memoria: Legislación nacional y probidad", 2001.

Juan Jorge Faundes, "Periodismo de investigación en Sudamérica", 2002, [portal-pcf.org/bibliografía/periodismo/2002/periodismo\\_faundes.pdf](http://portal-pcf.org/bibliografía/periodismo/2002/periodismo_faundes.pdf).

Claudio Fuentes, "Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena", en: *Colección Ideas*, N° 30, abril 2003.

Luis Bates Hidalgo, "La legislación chilena y la Convención Interamericana contra la Corrupción", 2000, [probidad.otg/regional/legislación/2001/022.html](http://probidad.otg/regional/legislación/2001/022.html).

Corporación Chile Transparente: [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl).

## Notas

- <sup>1</sup> Codelco ocupó el centro del mayor escándalo financiero de 1994, cuando se descubrió que el agente de acciones Juan Pablo Dávila le había costado a la compañía 200 millones de dólares por inflar el precio de las acciones para generarle comisiones más altas a sus agencias preferidas. Más recientemente, la compañía había quedado bajo fuego al no mostrarse transparente en la adjudicación de contratos. Véase *Qué Pasa* (Chile), 28 de marzo de 2003.
- <sup>2</sup> El primer proyecto de la ley fue aprobado por el senado, pero luego impugnado por la corte constitucional con el motivo de que no proveía canales a los acusados para buscar protección legal. En lugar de desarrollar los necesarios mecanismos de resolución de litigios (un tribunal electoral), el gobierno optó por eliminar las sanciones y reenviar el proyecto para su aprobación.
- <sup>3</sup> Las donaciones anónimas pueden llegar hasta el 20 por ciento de los gastos totales de campaña del candidato en la medida en que no excedan los 340.000 pesos (US\$ 484). Otro diez por ciento puede provenir de donaciones de hasta 10 millones de pesos (US\$ 14.500), las que no deben informarse más que al propio candidato.

## China

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.4 (66° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** 3.5 (20° entre 21 países)

### Convenciones:

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

## Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo Chino (NPC) Aprobó el Acta de Gestión Gubernamental que entró en vigencia en enero de 2003. La ley regula las *contrataciones públicas* e incluye líneas de acción Para evitar la corrupción (véase abajo).
- En diciembre de 2002 se ratificaron las enmiendas al código penal. Una de las disposiciones estipula que el abuso de autoridad y el incumplimiento del deber por parte de *funcionarios judiciales* están sujetos a una sanción criminal de hasta diez años de prisión (véase abajo).
- En 2002-2003 comenzó en la municipalidad de *Shenzhen* un plan piloto de reformas políticas, que incluye la separación de poderes para concretar políticas, aplicación y supervisión, un cambio radical respecto del modelo político habitual (véase abajo).
- La nueva dirección de China, que llegó al poder en marzo de 2003 con el presidente Hu Jintao, llamó a una aceleración en el giro anticorrupción del país. Una de sus primeras medidas fue un nuevo énfasis en el monitoreo de funcionarios de nivel provincial a través del envío por parte de la Comisión Central de Inspección Disciplinaria del Partido Comunista(CCDI) de 45 inspectores que visiten todas las provincias del país. Se espera que los inspectores terminen su programa de monitoreo en cuatro años. La decisión debe considerarse en el marco de las críticas a la CCDI por su poco éxito en detener efectivamente la corrupción.
- En agosto de 2003, el Comité Permanente del NPC aprobó una ley sobre *licencias administrativas*. La nueva ley, que empieza a regir en julio de 2004, dará forma e incorporará transparencia al sistema de permisos administrativos. Hasta ahora, la facultad de los funcionarios para otorgar licencias para todo, desde casamientos hasta comenzar un negocio, ha brindado una lucrativa fuente de corrupción a fin de compensar los magros salarios. Quienes necesitan licencias suelen pagar sobornos seriales para conseguir la aprobación de diferentes autoridades. Las nuevas reglamentaciones buscan detener el problema incorporando procedimientos de aplicación en una única instancia. También exigen que los pedidos de licencia se hagan por escrito para evitar el contacto cara a cara con los funcionarios, con la esperanza de disminuir la incidencia de “percepción ilegal de honorarios”.

## Reformas para combatir la extendida corrupción en la justicia

Muchos de los más importantes líderes chinos admiten que la corrupción es la norma en la justicia y los sistemas legales de aplicación del país, a pesar de una disminución importante en las prácticas ilegales y una serie de recientes reformas. En noviembre de 2002, Liu Liying, ex secretario general electo del CCDI, señaló a la corrupción judicial como una preocupación clave<sup>1</sup>. Los delitos de los jueces y funcionarios de las cortes incluían abusos de poder en los

procesos legales, errores intencionales de juicio, falsificación de papeles legales y aceptación de sobornos.

En un intento por mejorar la situación, las recientes reformas incluyeron la incorporación de juicios abiertos; requerimientos más restrictivos en las evidencias; la separación de la etapa del juicio de la de aplicación y monitoreo; y el monitoreo y evaluación de los jueces. El programa de reformas propone una respuesta más dura a la corrupción judicial. En diciembre de 2002, el comité permanente del NPC aprobó enmiendas al Código Penal (IV), que castigarán a los funcionarios de la corte con hasta diez años de prisión en caso de abuso de autoridad.

Como consecuencia de la campaña, 24.886 empleados de la corte fueron separados de sus cargos o procesados en 2002, el dos por ciento del staff judicial<sup>2</sup>. Entre los acusados por sospechas de corrupción había dos jefes de justicia provinciales. En los últimos dos años, una cantidad de prominentes funcionarios del sistema legal han sido hallados culpables de sobornos, incluyendo a Li Jizhou, ex ministro de seguridad pública.

El gobierno está también tratando de mejorar la formación profesional de los jueces. Antes no existían exigencias específicas para los miembros de la justicia, quienes habitualmente detentaban importantes posiciones políticas pues la institución no era independiente. En marzo de 2002 –por primera vez– abogados, jueces y fiscales enfrentaron un examen profesional. También se está reforzando la preparación. En julio de 2002, la procuraduría general del pueblo cooperó con el Banco Mundial y la Universidad de Tsinghua en armar cursos anticorrupción para los fiscales.

### **Nuevos experimentos con la reforma política en Shenzhen**

Shenzhen, una “zona económica especial” cercana a Hong Kong, ha inaugurado los experimentos nacionales de reforma económica por más de 20 años, convirtiéndose durante el proceso en una de las ciudades más prósperas de China. Recientemente ha sido el escenario de una cantidad de experiencias destinadas a reducir la corrupción. En 1997-98, Shenzhen incorporó una reforma piloto, creando “servicios de instancia única” Para más de 1.000 ítems que requieren la aprobación de la administración municipal. A principios de 2003, el número fue reducido a 300<sup>3</sup>. Desde 2000, se han extendido reformas similares a otras ciudades.

En enero de 2002, el CDDI aprobó una estrategia de prevención de la corrupción para Shenzhen y la ciudad volvió a tomar la delantera con reformas sistémicas en 2002-2003. Las últimas reformas están destinadas a crear un gobierno transparente, responsable y respetuoso de la ley, tanto para cumplir con los compromisos de China con los principios de la OMC como para generar el tipo de economía de mercado exigido por las multinacionales cuyas inversiones han impulsado el desarrollo de la ciudad.

El elemento central de las reformas es la separación del diseño de políticas

de la implementación y la supervisión, una medida que implica la limitación de los poderes del Partido Comunista, en una imitación deliberada de la separación de poderes que sostiene los regímenes democráticos, diferenciando al gobierno del partido. Lo que hace cualitativamente diferentes a estas reformas propuestas de otras anteriores es que el rol del partido quedará desde ahora restringido a “diseñar la estrategia general de desarrollo económico y a establecer algunas otras políticas importantes”, según el alcalde de Shezhen<sup>4</sup>. Se prohibirá al partido participar de los aspectos ejecutivos del gobierno. El congreso del pueblo local será responsable sólo de revisar y aprobar las estrategias de desarrollo del partido y los planes de gastos a largo plazo.

Las reformas incluyen también que los organismos de supervisión y auditoría dependan directamente del alcalde. La ciudad ha creado ya una nueva Oficina de Supervisión, con la facultad de iniciar procesos. Además habrá un organismo consultor “no gubernamental”, destinado a incrementar la responsabilidad del gobierno. La administración de Shenzhen planea también acelerar el paso de la propiedad del gobierno a las empresas locales para establecer una diferencia más clara entre el Estado y los negocios.

De ser exitoso, el experimento de Shenzhen podría replicarse en todo otro lugar de China. Pero deben tenerse en cuenta las limitaciones: son reformas a nivel de la administración, no de responsabilidad democrática.

### **Por presión internacional, contrataciones públicas más abiertas**

Los preparativos para los juegos olímpicos de 2008 en Beijing y la Expo 2010 en Shangai –así como programas de desarrollo importantes como “Desarrollar China Occidental”– han centrado su atención en la difundida corrupción de las contrataciones públicas y han motivado una serie de medidas de reforma. Según un estudio de las autoridades anticorrupción del distrito de Licheng en Jinan (provincia de Shandong) de 2002, más del 70 por ciento de los casos involucraba sobornos, 44 por ciento de los cuales se producían en las licitaciones públicas. El mayor porcentaje se daba en la construcción, que sumaba el 63 por ciento de los casos de soborno.

En los años recientes las autoridades han iniciado pasos para reformar los procedimientos de contratación para mejorar la eficiencia y disminuir la corrupción. En 1996 se comenzaron en Shangai experimentos de licitaciones abiertas y se extendieron rápidamente a otras ciudades con una creciente cantidad de ofertas recibidas por Internet. En 2002 las licitaciones abiertas se incorporaron a los proyectos de ingeniería sustentados por el Estado, cuando entró en efecto la Ley de Conformidad de Licitaciones. Más importante, la NCP aprobó en junio de 2002 un proyecto de gestión gubernamental junto a una nueva serie de regulaciones. La nueva ley homologa las reglas en todo el país y a todos los niveles de gobierno y busca aumentar la transparencia en las contrataciones públicas.

Se han incorporado a la mayoría de las ciudades los así llamados “merca-

dos de la construcción" (*Jianzhui Youxing Schichang*) cuyo propósito es regular las licitaciones para proyectos de construcción y eliminar los acuerdos bajo la mesa. Bajo el nuevo sistema, los contratistas deben obtener sus contratos en competencia leal y transparente dirigida por esos centros de negociación. Todos los procedimientos están computarizados.

Sin embargo, la rápida transición china ha resultado en una alta inversión en la construcción, alimentando la expansión de la corrupción. El volumen del gasto en emprendimientos públicos Pasó de 3,1 mil millones de yuan (U\$S 0,4 mil millones) en 1998 a 65,3 mil millones de yuan (U\$S 8,2 mil millones) en 2000 y se espera que llegue a 150.000 millones de yuan (U\$S 18,7 mil millones) en 2003. Dado que todos los niveles de administración gozan de un poder creciente y escasamente controlado –y la transparencia y el monitoreo efectivo son bajos– las oportunidades de corrupción son muchas y la tarea de impedir las hercúlea.

Dos semanas después de la aprobación del acta de gestión gubernamental, el gobierno municipal de Beijing y el Comité de Organización de las Olimpíadas lanzaron un plan de acción para el evento que abarca un amplio abanico de proyectos asociados de construcción. El comité organizador está cooperando con el Centro de Investigación Anticorrupción de la Universidad de Tsinghua y con otros organismos para incorporar la transparencia a los proyectos de licitación de los juegos de 2008.

Guo Yong (Universidad de Tsinghua, China) y  
Liao Ran (Transparency International)

### Lecturas recomendadas

Angang Hu, ed., China: *Challenging Corruption* (Enfrentando a la corrupción), Hangzhou, Zhejiang People's Press, 2001.

TI, *Combating Corruption: Building a National Integrity System* (Construcción de un sistema nacional de integridad), traducción al chino del TI Source Book 2000 por el Centro de Investigación Anticorrupción, Universidad de Tsinghua, Beijing, Fangzheng Press, 2002.

Minggao Wang, *A Study of Special Strategies and Measures to Oppose and Control Corruption in China in the New Century* (Un estudio de las estrategias y medidas especiales para combatir y controlar la corrupción en la China del nuevo siglo), Beijing, Hunan People's Press, 2003.

### Notas

<sup>1</sup> www.jcarb.com.cn, 20 de noviembre de 2002.

<sup>2</sup> Informes del jefe de justicia chino al Congreso Nacional del Pueblo, 2003.

<sup>3</sup> *Nafang Metropolis* (China), 18 de enero de 2003.

<sup>4</sup> *Financial Times* (Gran Bretaña), 11 de enero de 2003.

## Costa Rica

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 4.3 (50° 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 junio de 1997)

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

### Cambios legales e institucionales

- Se han propuesto enmiendas a la *Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos* de 1983. La ley existente obliga a los funcionarios públicos a declarar cada año sus propiedades y los amenaza con la remoción del cargo si no lo hacen. Pero ni un solo empleado del gobierno ha sido procesado como resultado de los contenidos de su declaración. El proyecto propuesto permitirá a la auditoría general examinar las cuentas bancarias de los funcionarios y establecer un marco más amplio de sanciones para los infractores. Algunos legisladores se oponen al proyecto planteando que podría violar su derecho a la privacidad, así como las normas existentes de secreto bancario.
- La *Ley sobre la Creación de la Procuraduría Pública*, promulgada en abril de 2002 y que entró en vigencia tres meses más tarde, creó dos fiscalías especializadas dentro de la procuraduría general. Una se dedica a los actos ilícitos y abarca hacienda y la función pública (una nueva jurisdicción establecida en mayo de 2002 para ocuparse de los casos de corrupción que involucren a funcionarios públicos) y la otra para hechos vinculados con el tráfico de drogas.

La misma ley obliga a la procuraduría general a emprender las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública. También establece que la fiscalía puede denunciar y acusar a individuos ante las cortes de justicia –una función generalmente reservada al Ministerio Público– por abuso de autoridad en asuntos que caigan dentro de la jurisdicción penal de hacienda y la función pública.

En el caso de *empleados no gubernamentales*, la procuraduría general sólo actuará cuando esas personas hayan estado involucradas en la administración de propiedades o fondos públicos, hayan recibido beneficios derivados de subsidios o pagos con fondos públicos, o hayan participado en delitos cometidos por funcionarios públicos. Las funciones extendidas de la fiscalía no implican que los actos criminales no sean procesados adicionalmente a través de los controles adminis-

trativos existentes, y no se interponen con las facultades del auditor general.

- La Ley General de Control Interno, entrada en vigencia el 4 de septiembre de 2002, establece las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por la *contraloría general de la República* y los organismos bajo su supervisión para decidir, mejorar, evaluar y mantener sus sistemas de control interno

### **La corte destaca la necesidad de cubrir los vacíos legales en el financiamiento político**

Las investigaciones sobre las fuentes de financiamiento de los dos principales partidos políticos, el Partido de la Liberación Nacional (PLN) y el Partido de la Unidad Social Cristiana (PUSC) durante las campañas presidenciales de 2002, descubrieron un sinnúmero de instrumentos irregulares de financiamiento –actualmente objeto de una investigación parlamentaria– y subrayaron la necesidad de reforzar la legislación del financiamiento político.

Los partidos disponen del reembolso por parte del Estado de una importante suma de sus costos de campaña, de acuerdo con el número de votos obtenidos y con la autorización del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los partidos deben primero hallar los fondos para pagarse las campañas. La suma es conocida localmente como “deuda política” y el derecho a que sea pagada por el Estado es un derecho constitucional.

La naturaleza de la “deuda política” quedó en cuestión en mayo de 2003 cuando el TSE decidió que era legal que el PLN violase los toques de contribuciones de campaña y la exigencia de informar los nombres de los contribuyentes, pues los aportes realizados por individuos a un fondo bancario representaban una “inversión en política” más que una donación, que podría caer en la categoría de “deuda política”. El fondo se estableció en septiembre de 2001 y las contribuciones a los partidos fueron depositadas sobre la base de que serían pagados tras las elecciones con los fondos que el Estado tradicionalmente reembolsa.

El fallo del TSE fue criticado por las ONG y la prensa, quienes afirmaron que los partidos y sus donantes no debían apelar a su papel de “inversores privados” en un intento de evadir los controles y limitaciones marcadas por la ley, especialmente cuando los fondos usados para garantizar sus inversiones son públicos. Un fondo de garantía establecido sólo con fines comerciales es diferente a un fondo para manejar las donaciones políticas, que están sujetas a controles establecidos por el código electoral, así como a las leyes que conciernen al uso y administración de fondos públicos.

Estas obligaciones están fijadas en la ley de la administración financiera de los presupuestos públicos y nacionales, que estipula cómo y cuándo puede autorizarse el uso de fondos públicos. Se aplica a todos los organismos públicos y también a “entidades privadas en relación con los recursos de la Hacienda

da Pública que administren o dispongan”. La misma prohíbe expresamente la constitución de fondos de garantía con dinero público (al menos que haya una ley especial que los autorice) mientras que el código electoral excluye expresamente las donaciones y contribuciones en nombre de terceros, que es característica específica de un fondo de garantía.

En el momento de escribir este texto, el comité parlamentario creado para investigar las irregularidades en el financiamiento de la última campaña presidencial está debatiendo si permitir la existencia de fondos de garantía implica la distorsión del sentido de la ley electoral y viola así los límites y prohibiciones que se han establecido para las donaciones políticas.

El comité está también investigando otras fuentes de financiamiento irregulares, particularmente el uso de sistemas paralelos de obtención de fondos tanto por parte del PUSC como del PLN para hacerse de donaciones que no fueron informadas al TSE<sup>1</sup>.

Los hallazgos del comité incluyen donaciones que excedían muchas veces el tope legal, así como donaciones de extranjeros, que están prohibidas por la ley de contribuciones a los partidos políticos. Entre las transacciones, según el diario *La Nación*, no se informaron cheques por un total de U\$S 500.000 del Taiwan's International Bank of China que fueron canalizados a una cuenta secreta del PUSC en el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), una banca offshore costarricense con sede en Panamá<sup>2</sup>.

Los escándalos generaron una amplia discusión sobre la pertinencia de las leyes de financiamiento de campaña, y un acuerdo sobre la necesidad de revisarlas.

### **Una decisión de la corte reaviva el debate sobre la ley de acceso a la información**

En respuesta a los escándalos en el financiamiento del PUSC y el PLN, la corte constitucional decidió en mayo de 2003 que los fondos de los partidos políticos están sujetos a los principios de “publicidad y transparencia”, de acuerdo con el artículo 96 de la constitución. La falta de acceso a las cuentas partidarias hace difícil seguir el rastro del dinero y establecer si se han recibido donaciones ilegales. Desde el fallo, los movimientos y balances de las cuentas de los partidos políticos en bancos estatales y privados o en cualquier otra entidad no bancaria, es en principio accesible a todo el mundo.

La corte declaró que “frente a la norma constitucional de la publicidad de las contribuciones privadas de los partidos políticos no se puede anteponer el secreto bancario, puesto que esta institución no tiene rango constitucional sino legal”. Reafirmó que el secreto bancario y el derecho a la privacidad siguen en vigencia para cualquier cuenta no conectada a partidos políticos. La decisión refuerza el derecho de un individuo a pedir y recibir información acerca de las cuentas bancarias de los partidos políticos, de sociedades limitadas que manejan recursos vinculados a grupos políticos.

Muchos políticos quedaron disgustados con la decisión, planteando que

atentaba contra la independencia de la legislatura, podría perturbar a los inversores y violaba los derechos a la privacidad. Los bancos oficiales también hicieron oír sus quejas diciendo que el fallo violaba la privacidad del cliente.

Esta decisión ayudó también a revitalizar el debate sobre el proyecto para regular el acceso a la información, que había quedado estancado en el congreso. Puede esperarse que en futuro próximo haya progresos en la nueva legislación.

El tema del financiamiento de los partidos tiene también una clara dimensión internacional. La prensa local informó de que la sucursal panameña del Banco Internacional de Costa Rica se rehusó a la inspección de una cuenta corriente registrada a nombre de Bayamo S.A. y que presuntamente sirvió de canal a los fondos de los contribuyentes del exterior a la campaña del presidente Abel Pacheco. La sucursal defendió su negativa apelando a las leyes panameñas.

Roxana Salazar y Mario Carazo (Transparency International Costa Rica)

### **Lecturas recomendadas**

Programa Estado de la Nación, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, San José, UNED, 2001, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Programa Estado de la Nación, *Octavo informe sobre el estado de la Nación*, San José, UNED, 2002, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Guía de la Convención de la OEA", San José, Transparency International Costa Rica, agosto 2002.

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Memoria del programa Elecciones Transparentes", San José, Transparency International Costa Rica, diciembre 2002.

Roxana Salazar y Mario Carazo, "Guía de acceso a la información", San José, Transparency International Costa Rica, marzo 2003.

Transparencia Costa Rica: [www.transparenciacr.org](http://www.transparenciacr.org).

### **Notas**

<sup>1</sup> En su evaluación de los costos de campaña para las elecciones de 2002 (que se usa para calcular el nivel de reembolsos a los partidos políticos), la contraloría general encontró serias omisiones en la información provista por los partidos, incluyendo gastos no autorizados y declaraciones no documentadas.

<sup>2</sup> *La Nación* (Costa Rica), 12 de septiembre de 2003.

## Egipto

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 3.3 (70° 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 (firmada en diciembre 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- Para reducir la burocracia y la corrupción a pequeña escala, y para “aerodinamizar las transacciones”, el ministerio de desarrollo administrativo creó en agosto de 2002 *centros de servicio al ciudadano* donde ciudadanos e inversores pueden realizar sus negocios con el gobierno sin tener que presentarse a los ministerios correspondientes. El ministerio publica una guía con los 450 servicios más requeridos (de un total de 728) y los coloca en Internet, especificando los documentos y costos asociados con cada uno<sup>1</sup>.
- En un intento por enfrentar la extendida corrupción entre sus miembros, el gobernante Partido Nacional Democrático (NPD) anunció en septiembre de 2002 la creación de un nuevo *secretariado de ética*, encabezado por un juez retirado. Se adoptaron nuevas disposiciones para regular las elecciones de líderes partidarios urbanos y provinciales<sup>2</sup>.
- En noviembre de 2002, el gobierno nombró nuevos jefes ejecutivos en los cuatro principales *bancos del sector público* y exigió la creación de un comité de auditoría dentro de cada uno, comprendiendo tres miembros no ejecutivos<sup>3</sup>.
- En mayo de 2003, el parlamento aprobó la Ley de la Banca Unificada, que rige para el Banco Central de Egipto (CBE), el sistema bancario y los organismos de cambio de divisas. El gobierno sostiene que la ley garantizará al CBE mayores poderes supervisores al facultar a su presidente a nombrar a los principales funcionarios de los bancos. El cambio llegó en respuesta a la reciente experiencia de préstamos por parte del sector público a magnates que entraron en bancarrota y abandonaron el país. El primer ministro Atef Abeid afirmó que la ley establece un premio a la transparencia y a la difusión, pero los críticos dicen que nada hace para cambiar la supervisión del CBE por parte del presidente<sup>4</sup>. Se exigirá al CBE que al término de cada año fiscal prepare al presidente y a la asamblea amplios informes respecto de las condiciones monetarias en Egipto.
- En junio de 2003, el parlamento aprobó un paquete de reformas incor-

poradas por el Secretariado Político del NDP, presidido por el hijo del presidente Hosni Mubarak, Gamal. El paquete incluía una ley que abolía las *cortes de seguridad del Estado*. Estas cortes excepcionales, creadas en 1980, estaban claramente destinadas a impartir rápida justicia en temas de seguridad nacional, pero habían sido usadas para juzgar a cualquiera, desde ex ministros corruptos a empresarios, pasando por militantes por la democracia como el sociólogo egipcio-americano Saad Eddin Ibrahim. Un funcionario del NDP afirmó que abolir las cortes facilitará la extradición de empresarios corruptos que abandonaron Egipto tras no pagar sus préstamos<sup>5</sup>. Abogados y activistas de los derechos humanos señalaron que la nueva ley deja intactas a las cortes de seguridad de emergencia del Estado, cuyos veredictos son definitivos y sujetos sólo a revisión presidencial<sup>6</sup>.

### **Evaluando la campaña del gobierno de Mubarak contra la corrupción**

“Nuestra batalla contra la corrupción es seria y genuina”, dijo el primer ministro Atef Ebeid. “Nuestro lema es que nadie está por encima de la ley”<sup>7</sup>. De hecho, el gobierno entabló con celo procesal varios casos de corrupción de alto perfil en 2002-03, en parte para conformar a los inversores extranjeros y en parte para mostrar a la población que es serio en su propósito de desprenderse de las manzanas podridas. Pero los detalles de la campaña anticorrupción revelan un cuadro más matizado, en el que las consideraciones políticas se imponen a los intentos genuinos de reformas institucionales.

La oportunidad de la bien coreografiada campaña anticorrupción es evidente. En los últimos doce meses, la naturaleza de la campaña y el foco casi exclusivo en los funcionarios principales del NDP del presidente Mubarak, coincidente con el ascenso político de su hijo Gamal, ha llevado a especular de que se trata simplemente de un preludio a un papel público cada vez más importante de su hijo<sup>8</sup>.

El rasgo más sorprendente de la campaña es que está completamente dirigida y desarrollada por el gobierno, sin el menor aporte de ONG y otros grupos de la sociedad civil. A pesar de la retórica de la administración sobre armar coaliciones para combatir la malversación, el slogan “no a la corrupción” es monopolio del gobierno. La draconiana legislación sobre la prensa y las ONG impide a la sociedad civil la autonomía requerida para denunciar a los funcionarios corruptos.

Los medios egipcios han quedado relegados al papel de difusores de los detalles sensacionalistas de los casos de corrupción revelados por el gobierno. Una ley de prensa de 1996 impone pesadas multas y prisión a los periodistas acusados de calumnias. Fue incorporada a los códigos tras que el incisivo periódico opositor *Al-Shaab* empezó sus campañas contra los ministros y amenazó con acercarse demasiado a los negocios sospechosamente oscuros de los hijos de Mubarak (Gamal y especialmente de Alaa). El diario fue cerrado en

2000. En junio de 2003, el periodista Moustafa Bakri y su hermano, editores del diario independiente *Al-Ushu*, fueron puestos en prisión por un año acusados de difamar al editor Muhammad Abdel, pese a que las sospechas sobre sus prácticas extorsivas demostraron ser ciertas y que ahora se encuentra en prisión<sup>9</sup>. Los Barkis fueron liberados más tarde tras que el procurador público ordenara que se detuviera la implementación de la pena y revisó el fallo de la corte en su contra<sup>10</sup>. Hace tiempo que los periodistas vienen pidiendo reformas a ley de 1996 para permitirles investigar la corrupción sin la amenaza de prisión con la excusa de calumnias e injurias. Un proyecto de reforma presentado hace dos años por un miembro de la oposición parlamentaria no salió del Comité de Propuestas y Reclamos.

Las ONG están aún más paralizadas, atrapadas por las restricciones agregadas por la ley nueva que reemplazó a la de 1964. Ratificada en junio de 2002, esta ley otorga a la administración el derecho a vetar candidatos a la dirección de ONG; prohíbe que las ONG se involucren en política; faculta al gobierno a disolverlas sin una orden judicial; y exige que el gobierno apruebe el financiamiento de fuentes extranjeras antes de que puedan acceder a ellas. La cláusula de no política aparta a los ciudadanos de la participación en la lucha contra la corrupción y está destinada a limitar la capacidad de monitoreo de las ONG reivindicativas, especialmente los grupos de derechos humanos.

El parlamento, otro potencial control sobre la corrupción, ha quedado históricamente desplazado por el poder creciente del ejecutivo. Carece de poder financiero, requiere la aprobación presidencial antes de cambiar cuestiones del presupuesto y tampoco supervisa el presupuesto de defensa. Más aún, la constitución de 1971 faculta al presidente a realizar referéndums con lo cual el parlamento queda de lado.

El ejecutivo dispone de cuatro organismos de monitoreo y auditoría en condiciones que podrían concretar grandes progresos hacia el descubrimiento y el combate de la corrupción, pero no están institucionalmente facultados para procesar a los infractores. La Oficina Central de Auditoría (*Al-Jihaz al-Markazi li al-Muhasabat*) sólo puede hacer recomendaciones y preparar informes. La Autoridad Administrativa de Control (*Al-Riqaba al-Idariya*) es un poderoso organismo de monitoreo y una pesadilla para los funcionarios corruptos, pero está atada a la presidencia. La Autoridad Administrativa de Procuración (*Al-niyaba Al-Idariya*) y la Fiscalía de Fondos Públicos (*Niyabat al-Anwal al-Aama*) son organismos de investigación competentes pero dependientes del fiscal general, quien es nombrado por el presidente.

Dado que la presidencia ocupa el centro de la estructura institucional egipcia, puede controlar el ritmo y la dirección de cualquier campaña anticorrupción; es por eso los observadores desconfían de la eficacia de la actual. Interpretan que se trata esencialmente de un proyecto político, una maniobra para desplazar a la vieja guardia y preparar el camino para un nuevo grupo de tecnócratas, encabezado por Gamal, el hijo de Mubarak. Al menos uno de los nuevos nombramientos para dirigir los corruptos bancos públicos recayó en un amigo del hijo presidente y también banquero<sup>11</sup>.

El tema de la sucesión política ha entrado recientemente a escena pues el presidente Mubarak aún debe elegir un vicepresidente. Tanto padre como hijo niegan que Gamal esté apuntado en la sucesión, pero la promoción del joven Mubarak a la dirección del Secretariado Político (un organismo absolutamente nuevo) durante el congreso del NDP de septiembre de 2002, combinada con la remoción del poderoso ministro de agricultura Youssef Wali y el ataque a los acólitos de Kamal al-Shazli, ministro de asuntos parlamentarios y cabeza de la vieja guardia del NDP, reforzaron las sospechas sobre las motivaciones políticas de la campaña anticorrupción<sup>12</sup>.

Cualquier cambio importante en la corrupción debe empezar con una efectiva reforma institucional. Los organismos de auditoría del gobierno deben estar facultados para iniciar y llevar adelante investigaciones independientes e internarse en zonas poco frecuentadas, como los ministerios de interior, defensa y justicia. Deben responder al parlamento, no a la presidencia, y la legislatura necesita recuperar su poder de controlar al ejecutivo.

### **El último refugio: la justicia egipcia**

El ex juez de la corte de apelaciones Yahya-al-Refai lanzó una bomba a principios de 2003 cuando contó al Club y a la Asociación de Jueces que abandonaba la profesión y dio a conocer sorprendentes revelaciones acerca de la corrupción de los jueces por parte del gobierno a través del ministerio de justicia. Casi tan sorprendente fue el silencio que recibieron las sospechas de Refai. Ningún vocero del gobierno o del ministerio ratificó o negó las acusaciones; sólo el semanario nasserista de oposición *Al-Arabi* imprimió la declaración de Refai en su edición del 5 de enero<sup>13</sup>.

El incidente ilustró la efectividad del silenciamiento del gobierno sobre cualquier consideración sobre la corrupción que no haya sido diseñada o coreografiada por él. El tema de la corrupción judicial es un tema particularmente sensible, y constituye un tabú fundamental en el discurso público egipcio. Aunque los activistas judiciales han estado preocupados los últimos diez años por las tendencias políticas de la justicia, Refai fue el primero en articular sus detalles y prácticas. Una carrera impecable y su largo activismo a favor de la autonomía judicial le otorgan aún más credibilidad a su denuncia<sup>14</sup>.

El ministerio de justicia, encabezado por un ex juez de la Suprema Corte Constitucional (SCC), ha trabajado duro para tener el pleno control de los jueces de la nación. Refai sospechó. El ministro nombra jueces para las cortes por el tiempo que quiere y tiene poder para disciplinar y trasladar jueces. Refai se ocupó también del tema de los ingresos de los jueces, describiendo de qué modo el congelamiento de sus magros salarios se refrendaba con un sistema de bonificaciones selectivas para identificar a los jueces adictos –y castigar a los honestos<sup>15</sup>. Por primera vez desde la ocupación del país por los ingleses en el siglo XIX, el ministro había exigido a los jueces la entrega de copias con información de los juicios civiles y criminales contra importantes funciona-

rios y, según Rafai, adoptó otras medidas para influir en el resultado de casos de alto perfil.

La justicia egipcia, en particular la corte suprema de apelaciones, la SCC y las cortes administrativas, son virtualmente las únicas instituciones que aún conservan la confianza pública, a pesar del temor a la corrupción de los estratos más bajos de la magistratura y de la justicia excepcional. Pero se ha convertido en un secreto a voces en la comunidad legal que el ejecutivo ha hecho más peligroso el camino a una justicia independiente.

A pesar del jolgorio que rodeó el nombramiento por parte del presidente Mubarak de la primera mujer como juez de la SCC, ha habido cambios preocupantes. Por primera vez en la historia de la SCC, y contrariamente a su tradición de autoselección de sus jueces principales, Mubarak nombró en agosto de 2001 a un juez principal y a cinco jueces de las cortes por fuera de sus propias filas. Los nuevos jueces nominados trabajaron todos con anterioridad en el ministerio de justicia, redactando legislación que restrinja a la prensa y a las ONG<sup>16</sup>.

Aun así, la justicia mantiene signos de vida en sus escalafones superiores, a pesar de los intentos de dominación. En diciembre de 2002, la suprema corte de Apelaciones aceptó la apelación del ex ministro de finanzas Mohieddin El-Gharib, sentenciado a ocho años de prisión en febrero por haber aceptado sobornos de un empresario a cambio de ayuda para evadir impuestos aduaneros. La corte revió el veredicto de la suprema corte de seguridad del Estado, liberó a El-Gharib y ordenó un nuevo proceso. El 18 de marzo de 2003, la misma corte de apelaciones dio cierre a los tres años de la saga del sociólogo egipcio-norteamericano Saad Eddin Ibrahim, absolviéndolo finalmente después que dos cortes federales lo hallaran culpable de cargos imprecisos y lo sentenciaran a siete años de prisión<sup>17</sup>.

Ambos casos muestran que la justicia sigue siendo un refugio posible para aquellos que caen en desgracia ante el gobierno, y se rehúsa a participar de las campañas de descrédito auspiciadas por el oficialismo. Las cortes superiores mantienen un importante grado de autonomía de los dictados del ejecutivo. En abril de 2003, una corte administrativa puso un nuevo obstáculo a las intenciones del gobierno, en un fallo sin precedentes que autorizaba manifestaciones públicas y lo criticaba por su prohibición inconstitucional de esas reuniones<sup>18</sup>.

El problema fundamental es la falta de garantías institucionales para la independencia de la justicia. La ausencia de cargos de por vida es la vía principal para que el ejecutivo controle a los jueces, ofreciéndoles lucrativas ofertas en las gobernaciones, trabajos de consultoría o nombramientos a puestos en el gobierno, un hecho resaltado por Refai en su relato. El hecho de que los jueces no tengan control sobre su presupuesto es otro motivo de parálisis. Al igual que con el parlamento y la sociedad civil, el ejecutivo debe perder su poder sobre la justicia y permitir que maneje sus propios asuntos.

Mona El-Ghobashy (Columbia University, Estados Unidos)

## Lecturas recomendadas

- Autoridad de Control Administrativo (El Cairo), *Informe Anual 2002* (en árabe)
- Abdel Meguid, ed., *Desarrollo democrático en Egipto*, Centro Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos, 2002 (en árabe).
- Hanan Salem, *La cultura de la corrupción en Egipto: Un estudio comparativo de los países en desarrollo*, El Cairo, Dar Misr al-Mahrousa, 2003 (en árabe).

## Notas

- <sup>1</sup> *Al-Ahram* (Egipto), 1 de agosto de 2002.
- <sup>2</sup> *New York Times* (USA), 3 de octubre de 2002.
- <sup>3</sup> *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 19 de junio de 2003; *Business Today* (Egipto), 1 de noviembre de 2002; *Financial Times* (Gran Bretaña), 1 de febrero de 2003.
- <sup>4</sup> *Cairo Times* (Egipto), 24-30 de abril de 2003; *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 10-16 de abril 2003; *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 13-19 de marzo de 2003.
- <sup>5</sup> *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 13-19 de marzo de 2003.
- <sup>6</sup> *Cairo Times* (Egipto), 26 de junio-2 de julio de 2003.
- <sup>7</sup> *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 6-12 de febrero de 2003.
- <sup>8</sup> La propuesta de Gamal de terminar con la cortes de seguridad del Estado (véase arriba) y otras iniciativas de reforma que se convirtieron en ley en junio llevaron a algunos analistas a concluir que había en camino una campaña para legitimar su entrada no electiva a la política y postulando al hijo del presidente como “el salvador de la corrupción”. Véase *Al-Ahram Weekly* (Egipto), 5-11 de junio de 2003; *Al-Arabi* (Egipto), 18 de mayo de 2003, p. 5; y *Middle East Quarterly* (USA), primavera de 2001.
- <sup>9</sup> *Cairo Times* (Egipto), 5-11 de junio de 2003.
- <sup>10</sup> *Cairo Times* (Egipto), 26 de junio-2 de julio de 2003.
- <sup>11</sup> *Al Arabi*, 11 de mayo de 2003. Como lo señala Eberhard Kienle, un experto en Medio Oriente de la London’s School of Oriental and African Studies, el fervor anticorrupción “es siempre muy selectivo, así que no concluiría que se trata de una campaña general para terminar con la corrupción. Debe ser entendida como un juego de poder entre varios grupos”, *Reuters*, 23 de septiembre de 2002.
- <sup>12</sup> Wali fue removido luego de que su suplente, Youssef Abdel Arman, fuera acusado de recibir sobornos de una empresa pesticida francesa a cambio de permitir la entrada a Egipto de sus productos carcinógenos.
- <sup>13</sup> *Cairo Times* (Egipto), 10-16 de julio de 2003.
- <sup>14</sup> El nombre de Refai entró en la consideración pública en 1969 cuando él y 188 respetados jueces fueron dimitidos o transferidos a puestos administrativos como parte de una purga del régimen de Nasser. Esa purga fue en respuesta a una declaración de los jueces en 1968 que acusaban a la falta de democracia y responsabilidad política por la derrota de Egipto ante Israel de 1967. Tras ser reincorporado por el presidente Anwar Sadat, Refai quedó a la cabeza de un circuito de la Corte de Casación (corte superior de Apelaciones), la institución judicial más independiente de Egipto. Dado que el puesto de juez no es permanente, Refai dejó la profesión cuando llegó a la edad de su retiro. Abrió un estudio privado y continuó haciendo campaña por reformas constitucionales y legales que liberaran a los jueces del ministerio de justicia, y fue uno de los primeros en plantear el tema de la plena supervisión judicial de las elecciones parlamentarias.
- <sup>15</sup> *Cairo Times* (Egipto), 30 de enero-5 de febrero de 2003.
- <sup>16</sup> *Cairo Times* (Egipto), 27 de junio-3 de julio de 2002.
- <sup>17</sup> Las cortes de seguridad del Estado fueron abolidas en junio de 2003 cuando se derogó la ley 105.

<sup>88</sup> El fallo vino como respuesta a un proceso iniciado por el activista Abdel Mosher Ham-mouda para preparar una manifestación contra la invasión estadounidense a Irak. Véase *Cairo Times* (Egipto), 5-11 de junio de 2003.

## Estados Unidos

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 7.5 (18° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** 5.3 (13° entre 21 países)

### Convenciones

Convención Interamericana de la OEA contra la Corrupción (ratificada en septiembre de 2000)

Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada diciembre de 1998)

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

### Cambios legales e institucionales

- La *Bipartisan Campaign Reform Act* (Acta bipartidaria de reforma de campañas) –BCRA–, conocida como el proyecto McCain-Feingold –Cochran, entró en vigencia en noviembre de 2002. Sus proponentes lo consideran un paso fundamental en la reducción de la corrupción en la política estadounidense al poner fin al “soft money” (contribuciones a las arcas locales de los partidos políticos que no son contabilizados dentro de las cuentas federales del partido) y restringir la propaganda de “temas” específicos de un candidato. Sin embargo, la legislación tiene deficiencias y ya ha quedado sujeta a impugnaciones legales e intentos de eludirla (véase recuadro 2.2, “La ‘reforma’ del soft money en Estados Unidos, ¿ha cambiado algo?”, página 42).
- Estalló una serie de escándalos multimillonarios en torno a corporaciones que apuraron al congreso a aprobar el *Sarbanes-Oxley Act* de 2003, nombrada así por sus principales autores, el senador Paul Sarbanes y el congresista Michael Oxley. Convertida en ley por el presidente Bush en julio de 2002, la ley dispone una mayor limpieza en el manejo de las corporaciones y una reforma contable para las empresas que negocian con el Estado. Entre sus principales disposiciones está la exigencia para que los más altos ejecutivos de las corporaciones certifiquen la exactitud de las declaraciones financieras; que los departamentos, y en particular los comités de auditoría, estén integrados por directores independientes y que las empresas auditoras informen al gobierno y estén limitadas en los servicios que pueden proveer. La Comisión de Valores (SEC) ha hecho comentarios públicos y adoptado numerosas regulaciones para implementar la ley.

- La Sarbanes-Oxley Act ordena a la SEC la creación de un *directorio público de monitoreo de las cuentas de las empresas que cotizan en bolsa* (PCAOB), para que se ocupe de la auditoría, control de calidad, ética, independencia y otras exigencias aplicables a los auditores de las compañías correspondientes. Tiene también la facultad de realizar inspecciones en las firmas de contadores, para reforzar el cumplimiento con los requisitos profesionales y las principales leyes de seguridad y para controlar a las firmas contables y de auditoría. Dos de sus cinco miembros deben ser contadores públicos certificados (CPAs) y tres no deben serlo. La SEC los nombra tras consulta con otros funcionarios importantes.
- El New York Stock Exchange (NYSE) y la National Association of Securities Dealers (NASD), a través de su subsidiaria, el NASDAQ Stock Market, han desarrollado propuestas de *gestión corporativa* para sus compañías asociadas y el directorio del NYSE ha aprobado reformas para mejorar su propia gestión y desarrollar prácticas de difusión.
- Mientras la Sarbanes-Oxley Act llegaba a su última etapa, la administración Bush creó un grupo de acción sobre el fraude corporativo. Dirigida por el departamento de justicia, la fuerza de 16 miembros incluye a la secretaria del tesoro y departamentos de trabajo y al presidente de la SEC. Sus objetivos son fortalecer la investigación y el procesamiento penal de crímenes financieros y recuperar los fondos.

### **Estados Unidos responde a los escándalos de corrupción de las corporaciones**

Aunque la corrupción de las corporaciones siguió ocupando los titulares durante 2003, se lanzó un vigoroso proceso de reformas en un amplio frente, incluyendo investigaciones, procesamiento, legislación, regulaciones y aplicación, así como una reforma en el sector privado. A pesar de que es demasiado pronto como para determinar si la multiplicidad de intentos lograrán detener el fraude y restaurar la confianza pública, hay signos de que los directivos corporativos están tomando más seriamente sus responsabilidades. Al mismo tiempo, algunos sostienen que las reformas han ido demasiado lejos y que habrán de causar perjuicios económicos, y ciertos intereses específicos buscan una regulación menos estricta.

La bancarrota de Enron que comenzó a desvelarse en 2001 fue la mayor en la historia estadounidense implicando montos superiores a los 62.000 millones de dólares. Fue también de las más rápidas, llevando menos de un mes desde admitir ganancias infladas a entrar en quiebra. Incluso después del colapso de Enron y Arthur Andersen, muchos seguían creyendo que el problema afectaba sólo a unos pocos malos actores. Con la quiebra de World Com, los replanteos financieros en Adelphia Communications, Global Crossing, US Technologies y Xerox, y las revelaciones sobre problemas contables en Health South, Kmart, Symbol Technologies y Tyco, esta primera percepción se reveló insostenible.

La amplitud y la gravedad de los escándalos llevó a múltiples llamados a la acción. La Oficina Federal de Investigaciones (FBI), la SEC y 11 comités parlamentarios iniciaron investigaciones sobre Enron. Su ex jefe de finanzas y otros funcionarios importantes enfrentan ahora múltiples acusaciones criminales por fraude, lavado de dinero, conspiración y obstrucción de la justicia. Numerosos accionistas pleitean por sospechas de que docenas de ejecutivos tomaron más de mil millones de dólares del stock de la compañía antes que se desplomara a expensas de los inversores y empleados<sup>1</sup>.

El departamento de justicia y la SEC levantaron cargos criminales y civiles contra los ex ejecutivos de muchas otras corporaciones. Un ex director de Tyco fue hallado culpable de fraude en acciones y evadió la prisión al aceptar devolver 20 millones de dólares que se le habían pagado secretamente, sumado a una multa de U\$S 2,5 millones<sup>2</sup>. Seis ex funcionarios importantes de Xerox Corporation aceptaron pagar más de 22 millones de dólares para detener las acusaciones de la SEC por fraude contable. En junio de 2003, uno de los fundadores de ImClone Systems fue sentenciado al máximo de siete años de prisión por fraude con acciones y otros cargos. La famosa Martha Stewart quedó también involucrada en este caso.

El congreso se movió con destreza para poner en vigencia la Sarbanes-Oxley Act de 2002. Considerada como una “vertiente” para la gestión corporativa, sus disposiciones exigen que los directores ejecutivos y funcionarios financieros de las compañías consideradas certifiquen la exactitud y la completud de los informes financieros y aseguren efectivos controles y procedimientos internos. Requiere que las compañías informen si cuentan con un código de ética para los ejecutivos principales y de no ser así, por qué no.

El acta amplía las regulaciones y controles sobre las cuentas. Exige que los comités de auditoría de las empresas sean independientes, prohíbe que los contadores provean servicios de asesoría a las firmas a las que auditan, requiere que los directores ejecutivos y jefes de finanzas certifiquen los informes anuales y cuatrimestrales, y recomienda que los CEO firmen los retornos de impuestos de las corporaciones.

El proyecto dispone “la más avanzada protección de denunciantes para todos los empleados del sector privado de empresas que cotizan en bolsa”<sup>3</sup>. En el pasado, las leyes variaban de estado a estado; ahora, la ley federal dispone una amplia protección a los empleados, incluyendo la revelación de delitos comerciales o malversación, y dispone pagos compensatorios y sanciones penales por represalias. Estas reglamentaciones son destacables dado el papel crucial jugado por los denunciantes en las revelaciones de los casos Enron y World Com<sup>4</sup>.

También fortalece las facultades investigativas y de aplicación de la SEC. Amplía las penas de prisión y aumenta las multas para que aquellos que defrauden a accionistas; crea la responsabilidad criminal para ejecutivos quienes a sabiendas entreguen informes financieros falsos; y facilita el procesamiento a los ejecutivos que destruyan documentación.

El congreso ha corregido la falta de recursos que impedía el trabajo de la

SEC en el pasado. Otorgó a la SEC 716 millones de dólares del año fiscal 2003 y está considerando un pedido de más de U\$S 840 millones para el 2004. Esto posibilitará que el organismo maneje el agudo incremento de casos.

Hay en consideración legislación que podría facilitar a la SEC aumentar las multas administrativas para directores y funcionarios corporativos hasta 2 millones de dólares por violación sin tener que obtener la previa aprobación de una corte federal. La legislación fue aprobada por el senado y espera en el congreso<sup>5</sup>. La SEC ya está separando el monto de las multas en un fondo de recuperación establecido por el proyecto.

Encargada de la implementación de la Sarbanes-Oxley Act, la SEC ha publicado numerosas reglas propuestas para que sean comentadas antes de su adopción. Aprobó nuevas reglas que exigen que sea el comité auditor antes que la gerencia quien contrate y despida a los auditores externos y que evite que los miembros del comité mantengan relaciones como asesores u otros vínculos financieros con la corporación. Las nuevas reglas requieren una mayor divulgación y una independencia de la auditoría e imponen penalidades para el ejercicio de influencias indebidas sobre el comportamiento de los auditores.

El NYSE ha sometido nuevas reglas de gestión para la aprobación de la SEC, incluyendo la exigencia de que las compañías tengan una mayoría de directores independientes, que los directores no gerentes no se reúnan regularmente sin control de la gerencia, que las compañías deben tener un comité de gestión corporativa compuesto completamente por directores independientes, y que deben poseer un comité auditor independiente de al menos tres directores independientes. Las compañías que cotizan en bolsa deben adicionalmente adoptar y difundir las líneas estratégicas de gestión corporativa, un código de conducta empresaria y de ética, y certificar anualmente que el director ejecutivo no está al tanto de ninguna violación del catálogo de criterios de gestión de la corporación<sup>6</sup>. El NASDAQ ha desarrollado su propio conjunto de criterios, similar al del NSYE, obligando a directores independientes y a una carta constitutiva para los comités de auditoría<sup>7</sup>. Más recientemente propuso un regla que exige a los ejecutivos y funcionarios de los agentes de los corredores de bolsa que certifiquen anualmente que sus firmas han cumplido adecuadamente y que asuman políticas de supervisión para proteger a los inversores<sup>8</sup>.

El NSYE también se ha ocupado de reformar sus propios sistemas de gerencia. Adoptó nuevas reglas para reducir los conflictos de intereses para directores y funcionarios importantes y para que las compensaciones a los funcionarios importantes sean públicas.

Muchos estiman que el ímpetu para reformar las actividades a nivel local, particularmente a funcionarios como el fiscal general del estado de Nueva York, Eliot Spitzer, "Cruzado del Año" para la revista *Times* en 2002. Spitzer inició una investigación en 2001 sobre cómo los analistas de inversión en los que el público confía alteraron información sobre acciones. Estableció una multa de 100 millones de dólares contra Merrill Lynch. Desde entonces, regula-

dores de casi una docena de estados han investigado las prácticas de las firmas de Wall Street. En mayo de 2003, Spitzer y otros reguladores, junto al presidente de la SEC William Donaldson, encausaron a diez de las mayores firmas de Wall Street por fraude y anunció una indemnización de 1.400 millones de dólares, la mayor en la historia de Wall Street.

Con las nuevas regulaciones, el nuevo liderazgo de la SEC y del directorio público de monitoreo de las cuentas de las empresas que cotizan en bolsa, con el inicio de procesos y la aplicación de multas, los intentos de reforma están en buen camino. Se siguen anticipando acciones posteriores, incluyendo inspecciones de la SEC cada tres años de todas las empresas listadas y una consideración de los méritos de la convergencia entre reglas y la contabilidad basada en principios.

Tomará tiempo determinar la amplitud de las reformas adoptadas. El jurado, compuesto por el público y los mercados financieros, todavía no tiene claro si los funcionarios corporativos, las agencias de encuestas, inversores, legisladores, reguladores e incluso los medios han tomado todos los pasos necesarios para asegurar la integridad y restaurar la confianza de la población.

## **Transparencia y responsabilidad en el sector de las ONG**

El sector no lucrativo ha tenido su parte de escándalos de gestión. Uno afectó a United Way of the National Capital Area, un capítulo local de una organización nacional de caridad, que recolecta y distribuye donaciones a otros organismos de beneficencia. En 2001, el grupo local recolectó más de 97 millones de dólares de más de 300.000 donantes, incluyendo empleados estatales<sup>9</sup>.

Ante las sospechas de que las contribuciones estaban mal registradas y mal utilizadas se inició una investigación federal. También hubo presunciones de cuestionables pagos por millones de dólares a la gerencia, la cual aparentemente se rehusó a entregar importante información financiera a su directorio. Tras la consiguiente cobertura mediática, la organización perdió importantes Aportes de las corporaciones y de donantes individuales.

Otro caso de alto perfil afectó a Nature Conservancy, un grupo ambientalista muy conocido internacionalmente por sus intentos por salvar tierras y aguas en peligro, de la que se estima que reunió fondos por 3.000 millones de dólares. Una serie de artículos del *Washington Post* describió sospechosas operaciones financieras, incluyendo ventas de tierras preferenciales y préstamos a sus directores, sus compañías, fondos estatales y regionales y contribuyentes, que generaron una seria inquietud. Según los artículos, la organización hizo inversiones que fracasaron dejando deudas millonarias. Ni esos problemas ni las cuestiones legales contra Nature Conservancy son mencionados en sus informes anuales, como tampoco se hacen constar allí los tratos comerciales con encargados, directores o miembros de sus familias. La información brindada sobre compensaciones ejecutivas fue considerada altamente inexacta<sup>10</sup>.

Las organizaciones no lucrativas representan un amplio abanico de intereses, que incluyen servicios sociales, salud, educación, arte y cultura, el medio ambiente y defensa de varios temas. Reflejando su creciente importancia, el congreso está prestando atención a su gestión al tiempo que considera la legislación para promover donaciones de caridad. Chuck Grassley, el principal de los senadores republicanos del comité de finanzas que supervisa las exenciones de impuestos, ha convocado a Nature Conservancy y a United Way para que informen sobre las sospechas de la prensa. Ha incorporado varias exigencias de información para las ONG que se benefician con el proyecto CARE, un proyecto caritativo bajo consideración del congreso<sup>11</sup>.

Los donantes y aquellos que contratan con ONG están empezando a fijarse en temas de gestión y de control interno. Un reciente estudio analizó esas prácticas entre directorios y gerencias principales de más de 1.000 ONG que tenían tratos con la ciudad de Nueva York<sup>12</sup>. De acuerdo con uno de sus autores, el experto en gestión corporativa Ira Millstein, los directorios tienen el deber “de llevar la contabilidad del uso de los fondos que les son confiados – ya sea que esos fondos deriven de contribuciones caritativas o de facilidades estatales en forma de reducción de impuestos, incentivos o subsidios directos. El directorio de una ONG no es responsable ante accionistas, sino ante un grupo más informal: el público, a través de cuya misión el Estado ha garantizado el status de ONG”.

Este estatuto permite a las ONG estar exentas de impuestos pero requiere transparencia. Debido a su status, las leyes norteamericanas exigen actualmente una difusión pública de la información sobre sus actividades y otros aspectos de su funcionamiento financiero. Hay una presión creciente a favor de más transparencia y mejor gestión.

Entre los resultados del estudio de New York está que los directorios de ONG deben estar más al tanto de sus responsabilidades “de control financiero y que deben comunicarse directamente con los auditores”. Destacaron que las transacciones políticamente interesadas son un problema importante de los directorios de las ONG y recomendaron políticas formales y escritas sobre conflictos de intereses y medidas de su aplicación.

Como fue señalado por Board Source, antes el National Center for Non-Profits Boards, “hubo una época en que el servicio en el comité directivo de una ONG era percibido principalmente como un trabajo honorario. Hoy se espera que los directorios de las ONG gobiernen”<sup>13</sup>.

Aunque hay evidencia de la necesidad de una mayor transparencia y, la presión externa está creciendo. Una comisión de la ONU, dirigida por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, ha recomendado la adopción de líneas de trabajo y otros mecanismos para promover la responsabilidad de las ONGs acreditadas ante la ONU<sup>14</sup>.

Sin embargo, algunas organizaciones están sacando ventajas del foco en la gestión para atacar a las ONG cuyos planteos políticos les resultan objetables. Señalando el “crecimiento sin precedentes en el poder e influencia de las organizaciones no gubernamentales”, en junio de 2003 el American Enterpri-

se Institute y la Federalist Society abrieron un website Para monitorearlas. El sitio *NGOWatch.org*. indica que “compilará datos concretos, sin prejuicios” pero los ímpetus subyacentes parecen tener como objeto las posiciones y tácticas de las ONG, incluidas aquellas que están “contra el libre mercado” y que son “internacionalistas”<sup>15</sup>.

Queda claro que las ONG deben enfrentar los temas contables si es que quieren mantener su credibilidad, pero cumplir con este imperativo puede tomar su tiempo. Según otro estudio reciente, “The 21st Century NGO”, algunos “ven llegar el tema, pero quieren posponer el día de reconocerlo. La reacción recordó a las respuestas de las corporaciones la exigencia de información plena aproximadamente una década atrás cuando comenzó a aparecer la agenda de la triple línea de fondo”<sup>16</sup>.

Para quienes quieren enfrentar estos temas, hay muchos que tienen consejos Para dar. La American Bar Association (la asociación de foros americanos) publicó recientemente una Non-Profit Governance Library (Biblioteca de gestión de ONGs). Consiste en tres publicaciones con consejos legales, listas de controles y políticas<sup>17</sup>. Hay también nuevos criterios de transparencia, como la Global Reporting Initiative y la Accountability’s AA1000 standard que pueden ayudar a las ONG a cumplir mejor con sus obligaciones.

Nancy Z. Boswell (TI USA), Phyllis Dininio  
(Transnational Crime and Corruption Center, American University) y  
Michael Johnston (Colgate University)

### **Lecturas recomendadas**

- Nancy Boswell y Peter Richardson, “Anti-Corruption: Unshackling Economic Development” (Anticorrupción: liberar al desarrollo económico), *Economic Perspectives* (marzo 2003), [www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/boswell.htm](http://www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/boswell.htm).
- Michael Lippe, “Corruption at the Local Government Level: The U.S. Experience” (Corrupción a nivel de los gobiernos locales: la experiencia estadounidense), marzo 2002, [www.transparency-usa.org/documents/corruptionlocalgovernmentinamerica.doc](http://www.transparency-usa.org/documents/corruptionlocalgovernmentinamerica.doc).
- D. Renzulli, *Capitol Offenders: How Private Interests Govern Our States* (Delitos en el Capitolio: cómo gobiernan los intereses privados a nuestros estados), Washington D.C., Center for Public Integrity, 2002.
- TI USA, “Anti-Bribery Toolkit: Guidance for Small and Medium Companies to Develop Compliance Programs” (Herramientas antisoborno: guía para que pequeñas y medianas empresas desarrollen programas de cumplimiento), mayo 2003, [www.transparency-usa.org/toolkit.html](http://www.transparency-usa.org/toolkit.html).
- TI USA, “Statement on Corporate Governance and Accounting Reforms” (De-

claración sobre gestión corporativa y reformas contables), Julio de 2002, [www.transparency-usa.org/Corporate%30Governance%20Statement.htm](http://www.transparency-usa.org/Corporate%30Governance%20Statement.htm).  
TI USA, “Corporate Governance: Code of Conduct/Compliance Programs Leading Practices Survey” (Gestión corporativa: estudio sobre las principales prácticas en código de conducta/ programas de cumplimiento), febrero 2003, [www.transparency-usa.org/documents/03020'397750\\_CorporateGovernanceSurvey-FINAL.pdf](http://www.transparency-usa.org/documents/03020'397750_CorporateGovernanceSurvey-FINAL.pdf).

TI USA: [www.transparency-usa.org](http://www.transparency-usa.org).

## Notas

- <sup>1</sup> Charles Lewis, “The Enron Collapse: A Financial Scandal Rooted in Politics” (La caída de Enron: un escándalo financiero con raíces políticas), Center for Public Integrity, [www.publici.org](http://www.publici.org).
- <sup>2</sup> *New York Times* (USA), 31 diciembre de 2002.
- <sup>3</sup> Véase “Statement of Government Accountability Project” (Declaración del proyecto de prestación de cuentas del gobierno), en [www.whistleblower.org](http://www.whistleblower.org).
- <sup>4</sup> *Times* (USA), 22 de diciembre de 2002.
- <sup>5</sup> *Reuters* (Gran Bretaña), 9 de abril de 2003; *New York Times*, 10 de abril de 2003.
- <sup>6</sup> “NYSE Corporate Governance Proposal” (Propuesta de Gestión Corporativa de la NYSE), Archivo de la Comisión N° SR-NYSE-2002-33, Entrega N° 34-47672
- <sup>7</sup> “NASDAQ Corporate Governance Proposal” Propuesta de Gestión Corporativa de la NASDAQ), Archivo de la Comisión N° SE-NASD-2002-141, Entrega N° 34-47516.
- <sup>8</sup> *New York Times* (USA), 4 de junio de 2003.
- <sup>9</sup> Véase [www.unitedway.org](http://www.unitedway.org).
- <sup>10</sup> *Washington Post* (USA), 4 y 7 de mayo de 2003.
- <sup>11</sup> “Grassley Seeks Details on United Way’s Financial Management” (Grasley busca detalles del gerenciamiento financiero de United Way), comunicado de prensa, 20 de agosto de 2002, [www.grassley.senate.gov/releases/2002/p02r8-20a.htm](http://www.grassley.senate.gov/releases/2002/p02r8-20a.htm); “Senate Finance Committee passes Non-Profit Bill” (El comité financiero del senado aprueba el proyecto de ONG), OMB Watch, junio de 2002.
- <sup>12</sup> Alan G. Hevesi e Ira Millstein, “Non-Profit Governance in New York City” (Gestión de ONGs en la ciudad de New York), [www.comptroller.nyc.gov/bureaus/opm/Nonprofit%20Governance%20In%20New%20York%20%City.pdf](http://www.comptroller.nyc.gov/bureaus/opm/Nonprofit%20Governance%20In%20New%20York%20%City.pdf).
- <sup>13</sup> Charles F. Dambach, *Structures and Practices of Non-profit boards* (Estructuras y prácticas de los directorios de ONGs), Washington D.C., Board Source, 2003.
- <sup>14</sup> *One World* (USA), 12 de junio de 2003, [www.oneworld.net](http://www.oneworld.net).
- <sup>15</sup> Mucho de esto apareció en una conferencia organizada por el American Enterprise Institute y el Institute of Public Affairs of Australia, “Non-Governmental Organizations: The Growing Power of an Unelected Few” (ONGs: el creciente poder de unos pocos no elegidos), [www.ngowatch.org](http://www.ngowatch.org).
- <sup>16</sup> Sustain Ability, *The 21st Century NGO: In the Market for Change* (La ONG del siglo XXI; en el Mercado para el cambio), Washington D.C., Sustain Ability, 2003.
- <sup>17</sup> Véase [www.abanet.org](http://www.abanet.org).

## Filipinas

---

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

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

### Convenciones:

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

### Cambios legales e institucionales

- En julio de 2002, el gobierno incorporó un programa de *trámites por Internet* a todos los departamentos en un intento por reducir la corrupción en las contrataciones públicas. De acuerdo al informe de julio de 2003 de la Oficina de Relaciones entre la Presidencia y el Legislativo, 57 por ciento de los organismos subdepartamentales, el 91 de las empresas bajo propiedad y control del gobierno y el 72 por ciento de las universidades y colegios estatales estaban vinculadas al programa luego de 12 meses de aplicación.
- En diciembre de 2002 se creó un sistema de evaluación de rendimiento en *gestión corporativa* para las empresas bajo propiedad o control del gobierno y sus subsidiarias.
- Se presentaron ante el senado en diciembre de 2002 tres proyectos sobre *financiamiento político*. Uno pretende fortalecer al sistema de partidos políticos por medio de la provisión de fondos. El segundo dispone la institucionalización de reformas en el financiamiento de las compañías. El tercero crea un fondo de campaña para cubrir gastos permitidos en las elecciones para presidente y vicepresidente. En el momento de escribir este texto, los tres proyectos siguen pendientes en el senado.
- En enero de 2003, el presidente firmó un proyecto de *reforma de las contrataciones gubernamentales*, que busca la modernización, estandarización y regulación de las contrataciones públicas. Implica medidas para incrementar la transparencia, la competitividad, la eficiencia, la responsabilidad y el monitoreo público tanto del proceso de licitación como de la implementación del otorgamiento de contratos. Las reglas de implementación y las regulaciones se formularon a partir de aportes de las ONG y fueron aprobadas en septiembre de 2003.
- Bajo presión del Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FATF) la legislatura aprobó en marzo de 2003 un Acta Contra el Lavado de Dinero que enmienda la legislación que databa de 2001. La nueva legislación disminuye los topes para informar transacciones a los reguladores de 4 millones de pesos (US\$ 75.000) a 500.000 pesos (US\$ 9.000); expande el abanico de actividades ilegales cubiertas; y otorga al banco

central de Filipinas facultades regulatorias para monitorear depósitos. Sin embargo, los legisladores dejaron vigente una disposición de la ley de 2001 que exige permiso judicial antes de que las autoridades puedan congelar cuentas sospechosas. La FATF advirtió que esa disposición podría afectar las actividades anti lavado en la medida en que pueden hacerse transferencias electrónicas antes de que se pueda obtener un orden judicial. Tanto que en junio de 2003, Filipinas seguía estando en la lista de la FATF de Países y Territorios No Cooperadores.

- En junio de 2003, se planteó un proyecto para crear un control de gobierno locales sobre la policía local: el Proyecto de Ampliación de Poderes de los Ejecutivos Locales sobre las Fuerzas Policiales Filipinas. De ser aprobado, hay riesgo de que el proyecto sirva simplemente para reforzar el poder coercitivo de las administraciones locales corruptas.
- Durante 2002-03, la Comisión Presidencial Contra la Corrupción (PAGC) adoptó un enfoque más proactivo y comenzó a promover medidas contra la corrupción gubernamental. Previamente, sólo había escuchado e investigado denuncias contra los erróneos nombramientos presidenciales (véase abajo).

### **La iniciativa “control del estilo de vida” de la PAGC**

“Control del estilo de vida” es la reforma anticorrupción más reciente propuesta por la presidente Gloria Macapagal Arroyo. En octubre de 2002, ordenó controles de estilos de vida a todos los funcionarios del gobierno incluyendo a la policía y los militares. Los controles de estilo de vida brindan un medio por el cual puede detectarse la corrupción a través de las disparidades entre los ingresos percibidos y el estilo de vida comprobable. Deben basarse en cuatro “áreas de prueba”: conducta, como los hábitos durante el ocio; valor de los bienes o dinero disponible; control de parentesco, observando a parientes que hayan obtenido empleo por las influencias del funcionario; y conflictos de intereses. La Comisión Presidencial contra la corrupción (PAGC) es iniciativa del organismo primario, con la oficina del defensor del pueblo como instancia de aplicación. Los titulares de los organismos gubernamentales notorios por sus altos niveles de corrupción, como la Policía Nacional de Filipinas, el Departamento de Obras Públicas y Autopistas, y la Oficina de Ingresos Internacionales (BIR), anunciaron inmediatamente que formarían parte de la iniciativa.

En marzo de 2003, una Coalición de Control del Estilo de Vida, que reunía organismos del gobierno y de la sociedad civil, firmó un memorando de entendimiento (MoU). La coalición incluye seis organismos del Consejo Coordinador de la Organización Interdepartamental Contra la Corrupción: la PAGC, el defensor del pueblo, el departamento de justicia, la Oficina Nacional de Investigaciones, la Comisión de Auditoría y la Comisión del Empleo Público. También participan la Comisión de la Juventud Nacional, así como varias ONG anticorrupción y la Conferencia de Obispos Católicos de Filipi-

nas. La MoU formó cuerpos especiales para rastrear información sobre los estilos de vida de los funcionarios que es reunida y ordenada por grupos de la sociedad civil. Los organismos de aplicación de la ley revisan luego la información e inician investigaciones si es pertinente. La PACG ha extendido sus seminarios y encuentros de trabajo y capacitación sobre control del estilo de vida entre su personal y grupos de la sociedad civil.

Hasta ahora, sólo han quedado expuestos funcionarios de bajo perfil y de la línea media de la administración. La iniciativa se ha revelado altamente inefectiva contra funcionarios de alto nivel. Esto se debe en parte a que es más fácil detectar las ganancias ilegales de los funcionarios de bajo rango dado el tipo de gastos en que incurre localmente este grupo. Sin embargo, la PAGC enfrenta también problemas de jurisdicción y recursos. Su investigación más importante hasta ahora, que concierne al personal del BIR, fue bloqueada por la suprema corte que sostiene que el caso está fuera de la jurisdicción de la PAGC; sólo una minoría de casos han quedado bajo responsabilidad de la PAGC hasta ahora. Además, la mayoría de los casos se deben a denuncias anónimas con acusaciones no verificables, y un grupo pequeño de investigadores debe ocuparse de una enorme cantidad de casos.

También han surgido problemas con los métodos usados y su posible impacto. Primero, hay un riesgo de que los controles de estilo de vida terminen en una caza de brujas por parte de los directivos de departamentos contra su personal, posiblemente como represalia o para desprenderse de quienes investigan su propio terreno, o si no por personal de bajo rango como armas contra sus superiores. Las acusaciones pueden motivarse en rivalidades, con el riesgo de acoso. Segundo, los controles de estilo de vida entran en conflicto con la confidencialidad y la privacidad, y pueden surgir problemas de derechos civiles de los “procedimientos de entrampado” propuestos recientemente por el la Oficina Especial de Fiscalía del defensor del pueblo. Tercero, pese a que los controles de estilo de vida podrían resultar ciertamente útiles para delitos de poca monta, pueden intensificar la fuga de capitales y el lavado de dinero, haciendo más difícil el desenmascaramiento de los funcionarios de alto rango. Ahora el futuro de la estrategia anticorrupción que comenzó con un enorme potencial parece incierto, ya que ha generado preocupaciones éticas y enfrenta dificultades de implementación.

### **PIATCo genera cuestionamientos acerca de las reformas anticorrupción en el sector público**

La controversia del PIATCo, que se convirtió en un fuerte tema mediático tras aparecer en los diarios en agosto de 2002, destacó tanto las debilidades como las fortalezas del giro anticorrupción del gobierno. Por una parte, enfatizaba la incoherencia en la política anticorrupción y, por la otra, aparecía como ejemplo de la voluntad política de la administración Arroyo por liberar al Estado y a su pueblo de los “contratos onerosos” y los “intereses privados”.

En 1996, bajo el proyecto de la Transferencia de la Construcción y la Operación (BOT), PIATCo (Philippine International Air Terminal Company) obtuvo un contrato para construir la Terminal 3 en el Aeropuerto Internacional Ninoy Aquino (NAIA). Tres meses antes de que se empezara la nueva terminal proyectada, apareció una disputa entre los socios alemanes y filipinos de PIATCo. Además, ambos grupos debían lidiar con los crecientes costos. Con la persistencia de esta disputa, Gloria Clímaco, Asesora Presidencial Para Proyectos Estratégicos, anunció la expropiación de la Terminal 3 del NAIA en una tercera investigación del congreso. Este súbito anuncio de una expropiación de una firma del sector privado sacudió a los miembros del congreso y a la comunidad empresaria.

El anuncio de la expropiación también impactó en la estrategia anticorrupción del gobierno. Primero, puso en juego a ciertas líneas políticas directrices. En reacción a la excesiva intervención estatal y a las regulaciones bajo la ley marcial, las administraciones pos Marcos habían hecho de las privatizaciones la piedra de toque de la reforma económica con la esperanza de que el sector privado podría reducir la corrupción e incrementar la rentabilidad. Aunque la expropiación por parte del gobierno no requería de apoyo presupuestario, iba en cambio contra el principio de privatización. Además, los diarios hablaron de sospechas de que Clímaco tenía un potencial conflicto de intereses, pese a que el gobierno lo negó.

El caso PIATCo reveló también las debilidades y fortalezas del rol de la legislatura. Por un lado, subrayó el éxito de la legislatura en develar irregularidades de contratos específicos y, por la otra, su dificultad como fuerza cohesionada para combatir la corrupción. Luego de la controversia, se comenzaron una serie de investigaciones para analizar el contrato. Las investigaciones del Comité Cinta Azul del Senado produjeron una serie de revelaciones, comenzando con el descubrimiento de dudosos individuos que recibían pagos excesivos en relación a sus cargos, la pretendida monopolización de todas las operaciones de la terminal 3, el inflado de los costos del contrato que superaban los 156 millones de dólares hacia septiembre de 2002, y desviaciones importantes del contrato original y de sus exigencias. Desgraciadamente, esos descubrimientos fueron neutralizados por otros comités de la legislatura que habían presentado revelaciones contradictorias e inconclusas.

Hacia finales de noviembre de 2002, la presidente Arroyo exhibió finalmente una fuerte voluntad política al declarar nulos y sin efecto los cinco contratos del gobierno con PIATCo, un pronunciamiento que luego recibiría la aprobación de la suprema corte. Más aún, instruyó a dos organismos anticorrupción –el Departamento de Justicia y la PAGC– para que investigaran los contratos y procesaran a quienes fueran hallados culpables.

La administración ha afirmado su compromiso de combatir la corrupción, pero, si la política anticorrupción pretende ser coherente, la acción de gobierno debe contar con directivas políticas y el ejecutivo no debe vincularse de ningún modo con lobbies empresarios. Más aún, la legislatura debe mejorar

su posición para presentar una política de investigaciones coherente, que a su vez aumentará su credibilidad como mecanismo de control y equilibrio.

### **La necesidad de un proyecto para denunciantes**

Las leyes de protección a los denunciantes y los proyectos para estimular las revelaciones sobre mal desempeño de los funcionarios escasean en Filipinas. No hay un programa claro que proteja a quienes revelan el mal desempeño de los funcionarios ni a aquellos que puedan ser acusados erróneamente. Tanto que sólo el Acta de Protección, Seguridad y Beneficios de Testigos se acerca algo a proteger a los denunciantes o testimoniantes. Sin embargo, la ley se ocupa de casos criminales, y sigue faltando una legislación para los casos civiles o administrativos. Además, el programa de protección de testigos establecido por el acta carece de recursos, coordinación y seguridad.

Se han hecho recientemente una cantidad de propuestas en el senado que podrían mejorar la protección de los denunciantes: un proyecto de 2001 pendiente en el Comité de Justicia y Derechos Humanos que prohíbe la discriminación contra los denunciantes en la industria de la construcción; un proyecto de febrero de 2002 que prohíbe exhibir en los medios a quienes son arrestados antes de que se comience un proceso en su contra; y otro de agosto de 2002 que prohíbe que las personas acusadas sean mostradas de un modo degradante y humillante. Sin embargo, hasta ahora no habido resultados concretos.

En mayo de 2002, la Comisión del Empleo Público –el organismo principal en la profesionalización de los empleados estatales y en la promoción de la responsabilidad pública– estableció un programa de protección a denunciantes dentro de un apartado del Código para empleados públicos. Sin embargo, poco tiempo después, el programa se mostró inefectivo cuando los denunciantes revelaron dos escándalos de corrupción que fueron ampliamente cubiertos por los medios.

Los informes mostraban que el denunciante de una operación de desvío de impuestos, por el cual un grupo de funcionarios del Land Bank y de la Oficina de Ingresos Internos quedaron sospechados de haber desviado 203 millones de pesos (U\$S 3, 8 millones) de pagos de impuestos a una cuenta ficticia, había sido una cajera de banco llamada Acsa Ramírez. Ramírez había informado sospechosos pagos por encima de los topes legales a sus superiores, quienes a su vez lo reportaron a la Oficina Nacional de Investigaciones (NBI). Durante la entrevista de Ramírez con la NBI, fue colocada en frente a los medios junto a sus acusados. Deprimida por haber sido presentada como una criminal, se rehusó a posteriores encuentros con la NBI para hacer más revelaciones. En agosto de 2002, Ramírez fue reunida con el grupo de malversadores y acusada de 11 cargos de violación de la Ley Contra el Lavado de Dinero, enfrentando una posible condena de 44 años de cárcel.

El otro denunciante fue Sulficio Tagud Jr., un miembro del directorio de la Autoridad de los Bienes Públicos (PEA) recientemente nombrado por el go-

bierno. Tagud denunció a sus colegas del directorio, a gerentes de la PEA y a auditores de la Comisión de Auditoría, de quienes sospechaba que habían condescendido a ajustes de precios “ilegales” y “aumentos de precios no autorizados” por un total de 600 millones de pesos (US\$ 11 millones) Para la construcción de una autopista de ocho carriles y cinco kilómetros de largo en el área de la bahía de Manila. Irónicamente, el nuevo camino –el boulevard Presidente Diosdado Macapagal– fue nombrado así en homenaje al padre de la presidente, quien la había ofrecido como “un regalo para el pueblo”. Tagud, apoyado por 15 sociedades del servicio civil, se presentó directamente a los medios con sus sospechas, afirmando que había recibido amenazas de muerte. El caso estalló en un juicio mediático, con el resultado de que la presidente removió a todos los funcionarios involucrados.

En noviembre de 2002, sólo dos días después de recibir un voluminoso informe del PEA, la PAGC llegó al veredicto de que existía *prima facie* evidencia de corrupción. Apoyándose en el veredicto de la PAGC, la presidente removió a todo el directorio del PEA, eliminando “perpetuamente” a sus miembros, incluyendo al denunciante Talud, impidiéndoles ocupar cargos públicos y finalmente ordenó su disolución. Sin embargo, al momento de escribir este texto, los diarios informan que los funcionarios han desafiado la orden presidencial y continúan en sus cargos. La descalificación de Tagud Para futuros cargos lo llevó a comentar que su caso sería una “advertencia para aquellos que decidan revelar la corrupción en el gobierno: que se callen o sufran las consecuencias”<sup>1</sup>.

Los dos casos muestran la importancia de adoptar legislación y crear programas de protección a denunciantes. Se necesitan varias medidas: proteger a los denunciantes de represalias o de responsabilidad criminal cuando hacen revelaciones de interés público; asegurar que una revelación de interés público se haga ante una entidad estatal y no en los medios; proveer para que la inadecuada publicación de revelaciones sin sustento no dañe la reputación de quienes son acusados; asegurar que se obtengan informes adecuados de las revelaciones; y prevenir revelaciones que afecten la independencia de la justicia y de otros organismos de investigación. Si no se incorporan estas medidas, el juicio mediático seguirá vigente en Filipinas, y víctimas inocentes seguirán siendo salpicadas con falsas acusaciones mientras que los verdaderos culpables están a buen resguardo.

Gabriella Quimson (School of Political Science  
and International Studies, University of Queensland, Australia)

### **Lecturas recomendadas**

Armando Doronilla, *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story* (La caída de Joseph Estrada: la historia secreta), Manila, Inquirer Books and Anvil Publishing, 2001.

Sheila Coronel y Lorna Kalaw-Tirol, eds., *Investigating Corruption: A Do-It-Yourself Guide* (Investigar la corrupción: una guía de autoayuda), Quezon City, Philippine Centre for Investigative Journalism, 2002, [www.pcij.org](http://www.pcij.org).

David Kang, "Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines" (Capitalismo amigo: corrupción y desarrollo en Corea del Sur y Filipinas), *Journal of Public Policy*, vol. 22, N° 3, 2002.

TI Filipinas: [ti.ph.tripod.com](http://ti.ph.tripod.com).

## Nota

<sup>1</sup> *Philippine Daily Inquirer* (Filipinas), 19 de diciembre de 2002.

## Francia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 6.9 (23° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** 5.5 (12° entre 21 países)

### Convenciones:

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (firmado en noviembre de 1999; aún no ratificado)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en septiembre de 1999; aún no ratificado)
- Convención de la UE de Combate contra la Corrupción (ratificada en agosto de 2000)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en julio 2000)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (ratificada octubre 2002)

### Cambios legales e institucionales

- Una ley aprobada en septiembre de 2002 introdujo una cantidad de cambios en el *proceso de la justicia criminal* y su organización. Al especificar límites a cierto tipo de delitos, y permitiendo presentaciones ante la corte y los testimonios anónimos en casos que implican delitos menores, las nuevas disposiciones ayudan a reducir las oportunidades de corrupción (véase abajo).
- En marzo de 2003, la legislatura modificó la constitución para incluir una disposición de 2002 relacionada con las *órdenes de arresto y extradición* con los países miembros de la UE. En efecto, la garantía de arresto

permite la extradición sin aplicar el principio de doble exposición, de acuerdo al cual los crímenes presuntos deben ser delitos en el país miembro que firma la garantía, igual que en el que la ejecuta. La reglamentación identifica a la corrupción como un delito.

- La muy demorada *ley de seguridad financiera* entró en vigencia en agosto de 2003. Está destinada a reforzar las facultades de control de sistema regulatorio por medio de la creación de una única autoridad para los mercados financieros. Los auditores asumirán una creciente responsabilidad y se les estará prohibido prestar servicios de auditoría y asesoramiento al mismo cliente, al menos que ambos servicios sean parte del proceso de auditoría. La ley especifica con mayor claridad qué tipos de conflictos de intereses impiden que los auditores trabajen en la contabilidad. Un organismo independiente vinculado con el ministerio de justicia –el consejo superior de la oficina de auditoría– será el responsable de regular a los auditores. La ley también convoca a hacer pública la remuneración de los auditores; a una reunión anual para recibir información sobre el trabajo del directorio y sobre temas de control interno; y a que todas las organizaciones hagan una oferta pública de acciones para difundir todas las transacciones realizadas por sus gerencias, o por los asociados con estos últimos.
- En el momento de escribir este texto, el parlamento estaba revisando un proyecto que podría afectar al *sistema judicial* y que incluye recientes planteos sobre criminalidad y que puede cambiar completamente los procedimientos del derecho penal francés. El proyecto incorpora el concepto de alegar culpabilidad y contiene reglas que conciernen a la cooperación legal internacional que mejoran la efectividad de las acciones anticorrupción. En particular, busca enmendar el código penal para reflejar la Convención de Asistencia Mutua en Temas Criminales entre los Estados miembros de Unión Europea de mayo de 2000, así como la disposición de 2002 de crear Eurojust, el organismo europeo dedicado a combatir los grandes delitos entre fronteras o transnacionales<sup>1</sup>.

## **El mal uso de la propiedad empresarial**

Los jueces que investigan casos de corrupción suelen ocuparse de delitos por mal uso de la propiedad empresarial. Es probable que ahora cambie el estatuto de las limitaciones y los tipos de sanciones para este delito.

Hasta muy recientemente, el estatuto de las limitaciones en casos de mal uso de la propiedad empresarial comenzaba no desde la fecha del delito sino desde su descubrimiento; por lo contrario, el estatuto de limitaciones para los delitos de corrupción se aplica desde la fecha de cometidos, pero cubre sólo tres años. En consecuencia, los jueces que investigan han tendido a procesar por mal uso de la propiedad antes que por corrupción, que suele ser más difícil de probar. Sin embargo, en junio de 2001 la corte de casación decidió que la

fecha de comienzo del estatuto de limitaciones debe coincidir con la fecha en que la empresa realiza sus declaraciones financieras anuales, al menos que no haya declaraciones<sup>2</sup>.

Pero la definición de no declaración está realmente en el núcleo de este debate. Las opiniones pueden estar divididas, por ejemplo, en un proceso que involucra la aparición de un empleado ficticio listado en un informe anual: ¿sería este un caso de no declaración? En su informe anual del 25 de abril de 2003, la corte de casación pidió a la legislatura que arbitrara en el debate. Hasta ahora el parlamento, temiendo una discusión entre grupos políticos, se ha rehusado a quedar involucrado en iniciativas legislativas referidas a esta cuestión.

En un tema conexo, la sanción por el mal uso de la propiedad empresarial debe ahora resultar afectada por la ley de 2002 que modifica el sistema judicial (véase abajo). Por ejemplo, los nuevos procedimientos permiten que un fiscal público dé fin a una investigación criminal y proponga una multa o una orden de restricción a alguien que se declara culpable y acepta la oferta. Todos los delitos punibles con cinco años de prisión –incluyendo el mal uso de la propiedad empresarial– están sujetos a los nuevos procedimientos.

## **El alicaído rol de los jueces de investigación**

La ley de 2002 que modifica el sistema judicial encontró una fuerte oposición entre los magistrados de investigación, cuya autoridad promete reducir. Por el contrario, los políticos no han comentado abiertamente la legislación, pese a que apoyan ampliamente una reducción en el poder de los jueces, basándose en tres aspectos de la autoridad judicial.

Primero, hasta la fecha el proceso penal francés se ha basado en un sistema de averiguaciones que favorece el rol muy activo del juez de investigación. El fiscal público presenta al juez de investigación complejos casos criminales, y éste es responsable de realizar imparcialmente la averiguación para establecer los hechos. Napoleón consideraba que el juez de investigación era el hombre más poderoso de Francia por su derecho en aquel momento a volver a poner al acusado bajo custodia; desde entonces, el rol fue asignado a otro juez especial, tras una ley aprobada en junio de 2000.

Segundo, políticos de toda extracción han cuestionado con frecuencia el rol jugado por los jueces de investigación en casos muy sensibles, en particular porque varios juicios quedaron anulados tras el descubrimiento de errores procesales<sup>3</sup>. Para la consiguiente decepción de muchos, casos importantes habían terminado en absoluciones, en especial los que involucraron al ex ministro de relaciones exteriores de François Mitterrand, Roland Dumas, al ex ministro de economía y finanzas, Dominique Strauss-Kahn y al ex secretario general del Partido Comunista francés, Robert Hue.

Tercero, incluso el procurador general de la Corte de Apelaciones de París ha hablado a favor de la abolición de los jueces de investigación para proteger mejor los derechos de los acusados.

No es sorprendente que la nueva ley confiera poderes adicionales al procurador público a costa del juez de investigación. El procurador general –responsable ante el ministro de justicia– puede ahora disponer de medios coercitivos, como rastreos y escuchas telefónicas, hasta entonces algo posible sólo si el caso había sido remitido a un juez de investigación. El procurador general puede también determinar qué casos están vinculados con el crimen organizado y hacer un pacto con un acusado que ha admitido haber cometido un delito. Reforzar el papel del juez como árbitro representa un importante paso hacia un procedimiento de acusación, mientras que dar más poderes al fiscal público equivale a dejar de lado al juez de investigación. En su reciente libro, Eva Joly señala que si esta reforma se hubiera aplicado al caso Elf, se hubiera evitado el escándalo pues se hubiera llegado a un acuerdo antes del comienzo del proceso<sup>4</sup>.

### **La reforma de los contratos públicos propuesta: ¿demasiado liberal?**

Un síntoma de la tendencia actual en Francia a reducir los procesos, la controvertida reforma de los contratos públicos ha estado sujeta a intensos debates. Las críticas de la oposición afirman que esta regulación crea nuevas oportunidades para la corrupción, y los grupos profesionales están preocupados pues consideran que procedimientos más estrictos y salvaguardas son garantías de transparencia y mayor responsabilidad. El gobierno respondió a esas reacciones incorporando alteraciones a la regulación, con un especial énfasis en los límites a los gastos.

Esta regla, que como muy pronto podría ser aprobada a finales de 2003, propone una importante reorganización del sistema de contrataciones públicas francesa. A través de la creación de asociaciones entre los sectores público y privado, el gobierno otorgaría a los empresarios la responsabilidad por el diseño, construcción y operación de prestaciones públicas como los hospitales. La remoción de todo control y gerenciamiento estatal de los fondos y desempeño de esas prestaciones fue condenada hace diez años por las cortes de finanzas públicas y el proceso fue abandonado por su vulnerabilidad a los abusos financieros. Las preocupaciones son alimentadas por temas como el hecho de que se estima que los partidos políticos han recibido alrededor de 100 millones de dólares de fondos de para contratos públicos entre 1989 y 1995, un dinero que se suponía debía usarse para la renovación de las escuelas superiores de la región de la Ile de France.

El texto original permitiría a un funcionario electo local firmar un contrato de obras públicas por 6,2 millones de euros (US\$ 7,1 millones) con la empresa de su elección sin necesidad de someter las ofertas a una comisión de control o discutir el contrato con un consejo. Al ser preguntado sobre las oportunidades de corrupción que podrían generar esas reformas, el ministro de economía y finanzas respondió que la corrupción no se eliminaría por medio de procedimientos restrictivos dado que era una “una cuestión de la condición del alma”<sup>5</sup>.

Las críticas iniciales al primer borrador de la reforma apuraron al gobierno a introducir importantes cambios en el texto, y en julio de 2002, a crear una comisión multipartidaria de diputados para reevaluar los procedimientos más restrictivos de las disposiciones.

El ministerio de economía y finanzas anunció entonces que el nuevo umbral competitivo sería de 240.000 euros (U\$S 275.000) para todas las ofertas públicas. Para los contratos de construcción entre 240.000 euros y 6,2 millones de euros (U\$S 7,1 millones) el Estado y las comunidades locales podrán elegir una de entre tres fórmulas: el tradicional proceso de licitación, recomendado cuando la competencia entre compañías es fuerte; un proceso de negociación público, que permite a las comunidades plantear cuestiones y pedir mejoras en las ofertas; y el diálogo competitivo en el cual el contratador define necesidades a las compañías. Para contratos que involucran más de 6,2 millones de euros (U\$S 7,1 millones), sólo se autorizará el método tradicional de licitaciones. Además, los contratadores públicos deben difundir regularmente una lista de todas las transacciones y vendedores importantes. El ministerio de finanzas ha decidido continuar monitoreando las transacciones con un ojo puesto en la aplicación de las regulaciones.

La reforma fue planteada en un clima que favorece claramente a la descentralización, con el gobierno central buscando devolver un poder creciente a las autoridades regionales, departamentales y municipales. En particular la autorización para la construcción de caminos está pronta a ser derivada completamente a las autoridades locales, mientras que el entrenamiento profesional y laboral, y los proyectos de infraestructura no regionales serán responsabilidades regionales.

Yves-Marie Doublet (École Nationale d'Administration, Francia)

### **Lecturas recomendadas**

Thierry Beaugé, "Vers une nouvelle réforme du code des marchés publics" (Hacia una reforma de los códigos de contratos públicos), TI Francia, newsletter N° 17, abril 2003.

Yves-Marie Doublet, "Quel financement futur pour les partis politiques européens?" (Preguntas sobre el financiamiento futuro de los partidos políticos europeos), TI Francia, Newsletter N° 17, abril 2003.

"À propos de la réforme en cours du code des marchés publics, il est possible de concilier simplification et transparence" (El actual proceso de reformas a los contratos públicos puede reconciliar simplificación y transparencia), TI Francia, Newsletter N° 18, julio 2003.

"La délinquance financière devant les tribunaux français" (La delincuencia financiera ante los tribunales franceses), TI Francia, Newsletter N° 15, octubre 2002.

Service central de prévention de la corruption (Servicio central de preven-

ción de la corrupción), *Informe 2001*, Editions des journaux officiels, N° 4433 (en francés).

“En finir avec la criminalité économique et financière” (Poner fin la delincuencia económica y financiera), *Syndicat de la magistrature y ATTC, Editions mille et une nuits*, N° 46, noviembre de 2002.

## Notas

- <sup>1</sup> Para más sobre la Convención de Asistencia Mutua en Asuntos Criminales entre los Estados miembros de la Unión Europea, véase [europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133108.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133108.htm) y [www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcSBHN548FE](http://www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcSBHN548FE).
- <sup>2</sup> La corte de casación es la corte suprema de la magistratura, la corte final de apelaciones contra los fallos de las cortes inferiores.
- <sup>3</sup> En Francia, jueces y fiscales forman parte del mismo cuerpo único de magistrados. Puede haber magistrados “sentados” o “de pie”. Los magistrados “sentados” son similares a los jueces de estrado de Estados Unidos; pueden establecer ordenanzas, juicios y arrestos. Los magistrados “de pie” son fiscales públicos que trabajan para el gobierno en la jurisdicción penal.  
El principio de seguridad de cargo se aplica a los jueces pero no a los fiscales, quedando estos últimos bajo la dirección y supervisión de sus superiores jerárquicos y de la autoridad del ministerio de justicia. El procedimiento penal francés implica una acusación discrecional por parte de la oficina del fiscal general y hasta ahora ha garantizado a los jueces un mayor papel que las partes en la conducción de los procesos.
- <sup>4</sup> Eva Joly, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre? (¿Es este mundo en el que queremos vivir?)*, París, Les Arènes, 2003.
- <sup>5</sup> *La Tribune* (Francia), 30 de abril de 2003.

## Grecia

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 4.3 (50° entre 133 países).

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

### Convenciones

- Consejo Europeo de Derecho Civil sobre Corrupción (ratificado en febrero de 2002)
- Consejo Europeo de Derecho Penal sobre Corrupción (firmado en enero de 1999; aún no ratificado)
- Convención de la UE de Combate contra la Corrupción (ratificada en abril de 2001)
- Convención Anti Sobornos de la OCDE (ratificada en febrero 1999)
- Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional (firmada en diciembre de 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- En noviembre de 2002, el gobierno creó el cargo de *Inspector General de*

la *Administración Pública* (GIPA), con el propósito de mejorar el desempeño de los organismos de monitoreo y exponer la corrupción. El GIPA puede ordenar inspecciones en los departamentos gubernamentales, empresas públicas o funcionarios públicos, y analizar los ingresos privados de cualquier empleado estatal ocupado de cualquier tarea de monitoreo. Publicará un informe anual que liste los ejemplos más importantes de corrupción, malversación o ausencia de transparencia en la administración pública.

Aunque el cargo pueda tener un impacto positivo contra la corrupción, los críticos lo han descartado por ser el último ejemplo de la tendencia de responder a un problema creando simplemente nuevas instituciones en lugar de analizar porqué las existentes no funcionan adecuadamente. El GIPA se superpone con varios organismos, incluyendo el escuadrón de fraude económico y los inspectores del Cuerpo de Controladores de la Administración Pública, creado en 1997.

- En enero de 2002, un nuevo proyecto extendió las responsabilidades del *defensor del pueblo* para incluir las investigaciones sobre sospechas de corrupción en los departamentos de servicios públicos así como para ocuparse de los derechos humanos y de la niñez. El actual defensor del pueblo está asistido por cinco diputados y varios investigadores.
- En febrero de 2003, el parlamento reformó la ley de *inmunidad* para miembros del gobierno. Según las leyes reformadas, los miembros del gobierno no deben ser procesados, arrestados o encarcelados sin la aprobación del parlamento. También se requiere consenso parlamentario antes de que pueda comenzarse o cerrarse una investigación sobre la conducta del gobierno. Los diputados electos gozan de impunidad por el artículo 62 de la constitución y el parlamento tiende a proteger a sus miembros contra los procesamientos.

### **Las construcciones para los Juegos Olímpicos multiplican las oportunidades de corrupción**

Grecia ha estado poniendo en marcha un acelerado programa de desarrollo económico en los últimos años, en función de la aprobación del tercer paquete de fondos de la UE y su preparación de los Juegos Olímpicos en 2004, lo que ha incrementado la necesidad de obras públicas. Los dos programas han multiplicado las oportunidades de recibir sobornos y generado preocupaciones sobre la capacidad de las autoridades para monitorear esas amplias contrataciones en función del máximo de transparencia y una realización óptima.

Los fondos para el desarrollo de la UE para 2000-06 llegan a alrededor de 50.000 millones de euros (U\$S 7.000 millones), muchos de los cuales serán usados en mejorar la competitividad de la economía modernizando la infraestructura<sup>1</sup>. El costo de preparación de los Juegos Olímpicos supera los 4,4 mil millones de euros (U\$S 5.000 millones)<sup>2</sup>.

Tres ministerios supervisan el otorgamiento de los contratos: el ministerio de finanzas (provisión de servicios); el ministerio de medio ambiente, planeamiento y gestión pública (construcción y bienes raíces); y el ministerio de desarrollo (insumos del Estado). La corte de auditoría juega un importante papel de monitoreo. Ejerce un control previo cuando el valor del contrato excede el millón y medio de euros (U\$S 1,7 millones) en el caso de insumos y servicios, o el doble de ese importe en el caso de proyectos de construcción, y puede realizar una revisión a posteriori del procedimiento de selección si éste es impugnado. El Comité Olímpico griego, en colaboración con el gobierno, también supervisa los proyectos de infraestructura asociados con los juegos.

Para incrementar la transparencia, el parlamento ratificó un proyecto de junio de 2002 que impide que las empresas de medios participen en contratos de obras públicas a causa de su influencia sobre la opinión pública y los políticos. Se temió que obtuvieran un tratamiento preferencial como candidatos a realizar obras públicas, o que puedan involucrarse en tráfico de influencias.

Se propuso en octubre de 2002 una legislación más estricta sobre el monitoreo de las contrataciones públicas, pero no fue aprobada. Los puntos principales incluían: la creación de un comité independiente para supervisar el proceso de selección para el otorgamiento de contratos, garantías para asegurar que el costo y la calidad de las obras públicas se midan objetivamente, y sanciones más estrictas para los funcionarios corruptos y las empresas que distorsionen los procedimientos. Tanto GRECO como TI-Grecia, entre otras organizaciones, han propuesto medidas todavía más detalladas para combatir la corrupción.

La necesidad de mecanismos más efectivos resulta subrayada por los indicios de sobornos, corrupción y favoritismo en el otorgamiento de contratos públicos. Un examen de una Corte de Auditoría de los contratos preliminares de 2000 descubrió que 43 entre 182 eran ilegales, y 34 de entre 164 al año siguiente<sup>3</sup>. Una encuesta de opinión realizada en febrero de 2001 reveló que el 72 por ciento de los consultados creía que los organismos de la administración pública eran responsables de la mayor parte de la corrupción en Grecia y que debían ser sustancialmente reformados, mientras que el 86 por ciento se mostró insatisfecho por el modo en que se manejaban<sup>4</sup>. Las inundaciones dañaron seriamente muchas obras públicas durante el verano y el otoño de 2002, generando cuestionamientos sobre la calidad y la efectividad de las autoridades de monitoreo. Alrededor de 2.140 casos de corrupción, cuya mayoría involucraba a funcionarios públicos, están actualmente bajo la investigación de las autoridades<sup>5</sup>.

### **Financiamiento de los partidos políticos durante las elecciones**

Muchos candidatos y partidos fueron criticados durante la elección de 2000 por la falta de transparencia respecto de los donantes y el verdadero monto de fondos recibidos. Impulsado a actuar por esta insatisfacción, el parlamento ratificó en junio de 2002 una nueva ley sobre financiamiento político que

dispone sanciones más estrictas para los candidatos que no cumplan las reglas de financiamiento de campaña durante las elecciones.

La nueva ley fija el nivel del financiamiento público a los partidos en el 0,022 por ciento del presupuesto nacional. Su distribución proporcional depende del número de miembros de un partido en el parlamento y de los votos que recibió. El monto total gastado por un partido en una temporada electoral no debe superar el 20 por ciento de los fondos públicos previos. La nueva ley establece también regulaciones a las contribuciones privadas. Se permite a los nativos griegos un máximo de contribución anual de 15.000 euros (US\$ 17.000) a un Partido y 3.000 euros a un candidato. Los extranjeros y los propietarios griegos de empresas de medios no pueden hacer donaciones a los partidos políticos.

La nueva ley es también más precisa respecto de cómo deben informar los partidos sus ingresos. Se exigen informes anuales que den cuenta de gastos, ingresos y los nombres de los donantes. El monitoreo es responsabilidad de un comité compuesto de miembros del parlamento y jueces. Quienes violen las nuevas leyes enfrentarán multas o, en casos serios, la destitución. El ministerio de asuntos internos, administración pública y descentralización debe crear un comité electoral especial previo a los comicios con responsabilidad de implementar efectivamente la ley.

Sin embargo, la preocupación no pasa por los detalles de la nueva ley, sino por si los partidos políticos realmente la cumplen. Tras las elecciones de 2000, TI informó varios casos en que los candidatos no habían respetado las reglas existentes sobre estrategias promocionales, pero nada se hizo para sancionar a los infractores<sup>6</sup>. Más que aprobar nuevas legislaciones, la prioridad debería ser asegurar el cumplimiento de las existentes.

Vassilios Ntouvelis (Transparency International Grecia/  
Universidad de Economía y Negocios de Diethnis y Atenas)

### **Lecturas recomendadas**

Centro Para el desarrollo de ideas para Grecia en el siglo XXI, “Corrupción: Políticas destinadas a contener la corrupción en el sector público”, 1998, [www.E21.gr](http://www.E21.gr) (en griego).

Council of Europe’s Group of States against Corruption (GRECO), “Evaluation Report on Greece” (Informe de evaluación sobre Grecia), mayo de 2002, [www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep\(2001\)15E-Greece.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)15E-Greece.pdf).

European Anti-Fraud Office, “European Commission Fight Against Fraud Reports” (La Comisión Europea de Lucha contra los informes de fraude), 2000, 2001 y 2002, [europa.eu.int/comm./anti\\_fraud/reports/commission/2002/en.pdf](http://europa.eu.int/comm./anti_fraud/reports/commission/2002/en.pdf).

Transparencia Grecia: [www.transparency.gr](http://www.transparency.gr).

## Notas

- <sup>1</sup> Ministerio de desarrollo, [www.ypan.gr](http://www.ypan.gr).
- <sup>2</sup> TI Grecia
- <sup>3</sup> "GRECO: Evaluation Report on Greece" (Informe de evaluación sobre Grecia).
- <sup>4</sup> Encuesta de opinión sobre transparencia realizada por TI Grecia en colaboración con Prognosis S.A.. Se trató de una muestra de 920 personas de la región de Atenas y el Pireo, entre 16 y 69 años en febrero de 2001.
- <sup>5</sup> [www.in.gr](http://www.in.gr). 13 de febrero de 2003.
- <sup>6</sup> A pesar de que nada quedó probado, TI Grecia envió un informe al comité responsable del monitoreo de la elección, detallando varios casos de candidatos que no habían cumplido con las regulaciones referidas a los gastos en publicidad. Pero para entregar el informe al comité hubo que enfrentar resistencias y dificultades burocráticas. No se sabe si el informe llegó efectivamente al comité.

## Guatemala

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.4 (100° 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 julio de 2001)

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

### Cambios legales e institucionales

- En octubre de 2002, se disolvió el Departamento de Operaciones Antinarcóticos (DOAN) y se lo reemplazó con el *Servicio de Análisis e Información Antinarcótica* (SAIA). El SAIA tiene la responsabilidad de investigar el lavado de dinero. El DOAN había quedado envuelto en una serie de escándalos –320 de sus integrantes fueron arrestados por corrupción en 2002– y el nivel de decomiso de drogas cayó por debajo del promedio. El US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (la Oficina Internacional de EE.UU. de Narcóticos y asuntos de aplicación de la ley) entrenó a 400 nuevos agentes del SAIA entre 2002 y 2003.
- El congreso aprobó en diciembre de 2002 una Ley en materia de Antejui-cio, que entró en vigencia en febrero de 2003. Extiende a un número mayor de funcionarios el derecho a que sus casos sean escuchados en el congreso antes de llegar a la corte<sup>1</sup>. También otorga tiempo ilimitado a las comisiones parlamentarias para que decidan si levantan o no la *inmunidad* del acusado, excepto en el caso de jueces o magistrados, cuando la decisión debe tomarse dentro de los dos meses.
- Fue aprobada en el congreso en diciembre de 2002 una *Ley de Probidad y*

- Responsabilidades* que entró en vigencia en febrero de 2003. Contiene reglas y procesos para abrir procesos administrativos contra funcionarios públicos y especifica la imposición de sanciones monetarias si se los encuentra culpables. Sin embargo, las sanciones son leves y los procedimientos muy complicados. También es problemático el hecho de que el texto se refiere al delito de “enriquecimiento ilícito”, que no está definido en esta ley ni en ninguna otra.
- En diciembre de 2002, el presidente Alfonso Portillo creó la *Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción* para coordinar las acciones anticorrupción e incentivar la transparencia implementando políticas institucionales para “prevenir, sancionar y erradicar la corrupción del sector privado, el público y los sectores civiles”. Creado como un cuerpo autónomo, imparcial, compuesto de igual número de representantes de la sociedad civil y del gobierno, hacia fines de 2003 la comisión está enfrentando sospechas de falta de transparencia y su futuro se muestra incierto.
  - En diciembre de 2002, el congreso aprobó un decreto que adjudica a la procuraduría general la responsabilidad de defender, tanto legal como extrajudicialmente, los intereses del Estado en Guatemala y en el exterior. Este último punto tiene positivas implicancias para la *recuperación de fondos*.
  - Fueron presentados en el congreso una cantidad de proyectos que podrían reforzar la *transparencia*, pero hubo escaso interés en discutirlos y menos aún en aprobarlos. Incluían: una ley para regular los *fondos sociales*, que actualmente se manejan de una forma completamente discrecional; una ley de *acceso a la información* (a pesar de que este proyecto fue neutralizado por el agregado en la legislatura de 40 enmiendas); definiciones de los delitos de *soborno transnacional*, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias; y una ley para la *protección de los testigos* que denuncian corrupción.

Más preocupante para las organizaciones de la sociedad civil y para los medios es la propuesta de reforma del código penal para criminalizar el “*uso indebido de información privilegiada*”, lo que podría incitar al ocultamiento de información pública, limitar la libertad de expresión y revertir los progresos logrados en hacer accesible la información a la población. No se define lo que se entiende por “información privilegiada”. Sin embargo, hay pocas posibilidades de que la ley sea aprobada dada su impopularidad y por el hecho de que 2003 es un año electoral.

## **La cultura de la impunidad es útil a la gran corrupción**

Los últimos años han sido testigos de varios casos de gran corrupción que involucraban funcionarios del más alto nivel. Muchos han quedado sin re-

solver, reflejando una cultura de la impunidad profundamente enraizada en el Estado guatemalteco. Los escándalos fueron expuestos por una prensa local cada vez más atenta.

Uno de los mayores casos fue el presunto robo de 4,5 millones de quetzals (U\$S 600.000) de fondos públicos por parte del presidente Portillo, el vicepresidente Juan Francisco Reyes y su secretario privado, Julio Girón. Fueron acusados de abrir 13 cuentas bancarias y cuatro empresas fantasma en Panamá para lavar el dinero. La así llamada “Conexión Panamá” apareció a la luz en un informe publicado por el diario *Siglo XXI* el 5 de marzo de 2002.

En agosto de 2002, la fiscal anticorrupción Karen Fischer Pivaral abandonó la investigación por falta de evidencias. Pero las acusaciones siguieron lloviendo y en diciembre le pidió a las autoridades panameñas que se ocuparan de investigar. Fischer renunció en marzo de 2003, alegando presión del fiscal general Carlos de León para cerrar la investigación. Más tarde abandonó Guatemala afirmando haber recibido amenazas de muerte.

La sucesora de Fischer, Tatiana Morales, presentó su carta de renuncia en julio de 2003 alegando presiones similares. En su carta se refiere a su frustración porque otros ámbitos de la fiscalía estaban boicoteando su trabajo. Una comisión asesora especial creada para revisar el caso, en paralelo a las investigaciones del fiscal anticorrupción, aconsejó no continuar con la investigación basándose en la información del organismo panameño de supervisión de bancos de que Portillo no tenía cuentas en Panamá y, más aún, que la suprema corte primero tendría que suspender su inmunidad. La suprema corte de Panamá ordenó a mediados de julio a la fiscalía general que abriera la investigación a partir de un pedido de Morales.

Otro caso que aún no ha sido adecuadamente investigado es la corrupción en Guatel, la compañía estatal de comunicaciones. Apareció en la consideración pública en agosto de 2002, cuando el diario *El Periódico* publicó una serie de investigaciones sosteniendo que el gerente de Guatel, Guillermo Estuardo del Pinal, y personas cercanas a él habían malversado fondos públicos<sup>2</sup>.

Presuntamente, Del Pinal autorizó varios pagos cuantiosos que ya se habían realizado y contabilizado con la gerencia anterior de Guatel. A finales de 2001 se realizó probadamente una transferencia de 70 millones de quetzales (U\$S 9 millones) para cubrir una deuda con el banco norteamericano Eximbank, pero los contadores de Guatel demostraron que esa suma ya había sido pagada en 1998-99. También se lo acusa de nombrar como empleados de Guatel a amigos y familiares de funcionarios de alto rango, así como de miembros del congreso.

A pesar de que el ministro de finanzas Eduardo Weymann dijo que las transacciones eran ilegales –como lo hizo el auditor general– no encontró obstáculos importantes para autorizar el presupuesto de Guatel Para 2000 y 2001. Ni tampoco las sospechas fueron un inconveniente para la elección de Dubón Palma para su actual cargo de auditor general. Dubón firmó presuntamente el duplicado cuando era director financiero y gerente de

operaciones de Guatel. Luego renunció a su puesto para ocupar el de auditor general, un cargo que ya intentaba conseguir cuando empezaron las sospechas<sup>3</sup>.

Estos casos son indicativos de una práctica generalizada en Guatemala, el abuso del cargo público para el enriquecimiento personal, o como una fuente de trabajo y de ingresos para amigos y familiares. Hacen aparecer preguntas respecto de la falta de autonomía de los distintos departamentos y organismos del gobierno, que suelen estar dirigidos por personas cercanas al Partido o a los funcionarios gubernamentales, como lo demostró el caso Guatel. La renuncia de Fischer como fiscal anticorrupción da un motivo particular de preocupación sobre la posibilidad de que los fiscales públicos puedan actuar en casos que involucran a altos funcionarios; el fiscal general tiene poder discrecional para remover y nombrar fiscales. Esta ausencia de independencia contribuye a la persistente impunidad para los que cometen corrupción.

Violeta María Mazariegos Zetina (Acción Ciudadana, Guatemala)

### **Lecturas recomendadas**

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano: Conociendo y Denunciando la Corrupción", Guatemala, 2002.

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano para el acceso a la información pública", Guatemala, 2003.

Acción Ciudadana, "Manual Ciudadano de monitoreo del gasto público", Guatemala, 2003.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, "¿Llegó la hora de la ética, la integridad y la transparencia en la gestión pública?", junio 2001, [www.asies.org.gt/analisis6-2001.htm](http://www.asies.org.gt/analisis6-2001.htm).

Foro Guatemala, "Por la transparencia en la Administración Pública y el Combate a la Corrupción en Guatemala", Guatemala, febrero 2002.

Reporteros sin Fronteras, "Un 'monopolio de facto' en torno al Gobierno", 2002, [www.infoamerican.org](http://www.infoamerican.org).

Acción Ciudadana: [www.quik.guate.com/acciongt](http://www.quik.guate.com/acciongt).

### **Notas**

<sup>1</sup> Esta parte de la ley fue declarada inconstitucional y suspendida el 2 de septiembre de 2003.

<sup>2</sup> Todos los detalles de este caso fueron informados en una investigación especial de *El Periódico* (Guatemala), 21-26 de agosto de 2002.

<sup>3</sup> El congreso elige al auditor general por un plazo de cuatro años. El ocupante del cargo sólo puede ser removido por el congreso en caso de negligencias.

## Japón

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 7.0 (21° entre 133 países).

**Resultado 2003 en el Índice de Fuentes de Soborno:** 5.3 (13° entre 21 países)

### Convenciones

Convención Anticorrupción de la OCDE (ratificada en octubre de 1998)

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

### Cambios legales e institucionales

- La Ley sobre la Eliminación y la Prevención de participación manipulada en Contrataciones fue aprobada en julio de 2002 y entró en vigencia en enero de 2003. La ley incorpora mecanismos Para prevenir que los funcionarios públicos de nivel nacional y local *amañen las contrataciones en la administración pública*. La manipulación en contrataciones públicas está absolutamente extendidas en Japón, en especial en el sector de la construcción. Ya fueron criminalizadas por el código penal y reguladas por la ley de lealtad comercial: la nueva ley amplía las facultades de la Comisión de Lealtad Comercial (FTC) para exigir que los titulares de un ministerio o de un gobierno local tomen medidas para eliminar las presuntas maniobras con contrataciones por parte de funcionarios públicos. Cuando lo requiera la FTC, un ministro o jefe del gobierno local está obligado ahora a realizar investigaciones, sancionar y pedir compensaciones a los funcionarios involucrados.
- La *Comisión de Lealtad Comercial* fue reubicada en abril de 2003 y ahora está bajo el control directo del gabinete. Desde 2001 han existido organismos semiautónomos dentro del ministerio de gestión público, asuntos internos, correo y telecomunicaciones. La ubicación previa de la FTC generaba dudas respecto de su independencia dado que sus funciones incluían el control de las industrias de correo y telecomunicaciones, que eran dirigidas por otra oficina dentro del mismo ministerio.

### Fracaso en extraditar a Fujimori

En respuesta al pedido formal de Perú en julio de 2003 para la extradición del ex presidente peruano Alberto Fujimori para que enfrente cargos por violación de los derechos humanos y corrupción, un funcionario dijo que el gobierno japonés no tiene intenciones de cambiar su principio de no extraditar ciudadanos japoneses. Un tratado bilateral de extradición podría eliminar este impedimento, pero no existe uno entre Japón y Perú. A Fujimori se le

otorgó la extradición cuando abandonó Perú en noviembre de 2000. Aunque se lanzó una campaña en Perú y en todo el mundo para presionar por la extradición de Fujimori, sólo ha recibido un apoyo limitado en Japón (véase recuadro 6.2 “Campaña por la extradición de Fujimori”, página 123).

### **Escasas acciones contra el soborno extranjero**

A pesar de que ha habido varios informes acerca de pagos ilícitos por parte de empresas japonesas para obtener negocios en el mercado internacional, ninguna ha sido procesada hasta ahora. En febrero de 1999, se ilegalizó en Japón el soborno de funcionarios públicos extranjeros mediante una enmienda a la Ley de Prevención de la Competencia Desleal (UCPL), que siguió a la firma por parte de Japón de la Convención Anti Sobornos de la OCDE.

El caso más prominente se produjo en 2002-03 e involucró presunciones de que un empleado de Mitsui & Co entregó 1,3 millones de yens (U\$S 11.000) como soborno a un alto funcionario del ministerio de infraestructura de Mongolia entre junio de 2001 y abril de 2002. El propósito era supuestamente ganar licitaciones por proyectos de construcción del gobierno mongol, financiados con la ayuda oficial japonesa para el desarrollo. En septiembre de 2002, las autoridades fiscales japonesas decidieron no iniciar un proceso contra la empresa o el empleado, a pesar de que el escándalo público llevó a la renuncia del presidente y del director de Mitsui. El organismo supremo de la fiscalía pública determinó que no había suficiente evidencia para probar que el dinero había sido entregado específicamente para obtener un beneficio ilícito, una importante exigencia antes de poder aplicar las disposiciones de UCPL. La pequeña cantidad de dinero supuestamente involucrada y sus plazos –mucho antes de que Mitsui ganara la licitación– fueron también citados como razones para cerrar el caso. Sin embargo, al hacerlo se puede haber enviado un mensaje a las compañías japonesas de que los pequeños sobornos son aceptables.

Japón enfrentó también críticas del Grupo de Trabajo sobre la Convención Anti Sobornos de la OCDE por los vacíos legales de la legislación existente. La UCPL no se aplica a los casos en que una sucursal extranjera de una compañía japonesa paga sobornos a funcionarios foráneos. En un evidente intento por disipar las críticas, el ministro de economía, comercio e industria anunció en enero de 2003 que se aprobaría una nueva ley dentro de los próximos dos años sobre soborno a funcionarios extranjeros. Se espera que esa ley reemplace las disposiciones antisoborno de la UCPL y expanda la jurisdicción de la ley.

### **Un año de escándalos en la Dieta**

En marzo de 2003, Takanori Sakai, miembro de la cámara baja del parlamento japonés, la Dieta, fue arrestado por sospechas de violación de la ley de control de fondos políticos. Los fiscales dijeron que Takanori Sakai violó la ley al orde-

nar a sus secretarios que no informaran alrededor de 120 millones de yens (U\$S 1 millón) en donaciones que había recibido de empresarios desde 1997 a 2001. Sakai se declaró inocente, y en el momento de escribir este texto el caso sigue librándose en los tribunales. En el mismo mes, el ministro de agricultura Tadamori Oshima fue exonerado luego de que sus secretarios enfrentaran una serie de sospechas de que no había informado haber recibido dinero de empresarios.

Estos casos fueron los últimos de una cadena de sospechas de corrupción que llevó al arresto o a la renuncia a numerosos miembros de la Dieta en los últimos doce meses. En noviembre de 2002, Muneo Suzuki fue acusado de varios cargos, entre ellos el de haber recibido en 1998 un soborno de alrededor de 5 millones de yens (U\$S 42.000) de una empresa de Hokkaido como pago por usar su influencia para conseguirle negocios vinculados con un parque nacional. En el momento de escribir este texto, el caso se está celebrando en un corte de distrito.

En agosto de 2002, la ex ministro de relaciones exteriores Makiko Tanaka renunció la Dieta, aparentemente a causa de las crecientes sospechas de que se había apropiado de una parte de los salarios oficiales pagados a sus secretarios. La primera mitad del año asistió también a las renunciaciones de la legisladora socialdemócrata Kiyomi Tsujimoto, Koichi Kato (ex secretario general del gobernante Partido Liberal Democrático) y Yukata Inoue, presidente de la cámara alta. Tsujimoto renunció tras la sospecha de que había malversado fondos provistos para el pago del salario de su secretaria. Los otros dos renunciaron luego de las sospechas de que empresarios habían desviado fondos ilícitos a través de sus secretarías. Ninguno de los tres fue procesado.

Hay una cantidad de razones detrás del alto porcentaje de renunciaciones políticas durante el año. Aunque no hay evidencias de un aumento en el nivel de corrupción de la Dieta, el grado de detección ha subido claramente. Algunos casos fueron revelados por denunciantes, y sus acciones llevaron a exigir la incorporación de leyes que los protejan. Los medios han jugado también un importante rol en alimentar la impaciencia pública con las acciones de los políticos y sus secretarios.

El caso de Takanori Sakai puede también dar evidencia de una actitud más rigurosa por parte de las autoridades de la fiscalía en aplicar la legislación existente sobre financiamiento político. Los fiscales consideraron a las presuntas demandas persistentes de donaciones políticas por parte de Sakai como un equivalente de extorsión. Fue la primera vez en que un miembro de la Dieta quedó arrestado por la ley de control del financiamiento político.

TI Japón

### **Lecturas recomendadas**

Ministerio de Gestión Pública, Asuntos Internos, Correos y Telecomunicaciones, ed., *Un estudio de casos de corrupción en los gobiernos locales, 2002* (en japonés).

Tetsuro Murobushi, *130 años de historia de la corrupción estructural en el Japón*, Tokio, Sekai Shoin, junio de 2000 (en japonés).

TI Japón: [www.ti-j.org](http://www.ti-j.org).

## Kazakhstán

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.4 (100° 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 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- En junio de 2002 el parlamento adoptó una *ley sobre partidos políticos*, que entró en vigencia al mes siguiente (véase abajo).
- Se creó en agosto de 2002 una nueva *aduana*. Previamente formaba parte del ministerio de ingresos públicos y carecía de independencia. Esto había resultado en choques entre el ministro de ingresos públicos y el presidente del comité aduanero, que la nueva estructura busca evitar.
- Un decreto presidencial de septiembre de 2002 creó el cargo de *defensor del pueblo* para monitorear el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales, incluyendo casos en los que esos derechos hubieran sido violados a consecuencia de corrupción. El organismo recibió 226 investigaciones en los primeros seis meses, muchas de ellas vinculadas a denuncias por la ley de organismos de aplicación, o incumplimiento de las decisiones de los tribunales. En diciembre de 2002, se creó por decreto presidencial el Centro Nacional por los Derechos Humanos como apoyo al defensor del pueblo.
- Se cambió el estatuto de los *cuerpos disciplinarios* (DBs) de las regiones y ciudades de Astana y Almaty y sus poderes incrementados por una resolución de diciembre de 2002. Los DBs son cuerpos consultivos, creados en marzo de 1999 Para monitorear las actividades de los *akim* (alcaldes) y los titulares de otros organismos administrativos y territoriales incluyendo los cuerpos encargados de la aplicación de la ley que sean financiados por el presupuesto local. Hacen recomendaciones sobre la acción disciplinaria de los servidores públicos. Sin embargo, el poder de los DBs para detener la corrupción no parece ser importante. Carecen de autonomía pues dependen del *akim* para tener personal administrativo y recursos. También están subordinados a una comisión presidencial sobre corrupción y ética de la función pública.

- Se creó dentro del ministerio de justicia la *Comisión Para la Prevención y Supresión de la Corrupción* siguiendo una orden del ministro de justicia de enero de 2003. Hay también planes para crear comisiones similares en los departamentos de justicia regionales. Esta comisión tiene el estatus de un organismo interdepartamental. Sus principales objetivos son prevenir y suprimir la corrupción, abuso de la función y malversación de los fondos presupuestarios por parte de empleados o autoridades judiciales, aunque poco se ha avanzado hasta ahora.
- El *código de privatización de tierras* fue aprobado en junio de 2003. Incorpora la propiedad privada de las tierras agrícolas, regula los derechos de propiedad (propiedad y renta), asegura la competencia del Estado y sus organismos para proteger y regular el uso de las tierras. El proceso de privatización de tierras tiene un enorme potencial para incrementar la corrupción si no se lo monitorea adecuadamente.
- Se propuso en junio de 2003 una *amnistía de registro de propiedades* para legalizar las propiedades adquiridas en la economía informal. Pretende incorporar a las pequeñas empresas a la economía regulada y registrar las propiedades de los inmigrantes rurales en la ciudad. Este proceso de registro tiene un enorme potencial de corrupción dado que la información no será difundida y el registro es voluntario. Sin embargo, el proyecto de ley estipula que no están garantizados los derechos a la propiedad que hayan sido impugnados legalmente o adquiridos por medios corruptos.

### **La restrictiva ley de financiamiento de partidos políticos amenaza principios democráticos**

La nueva ley de partidos políticos de Kazajistán incorpora cambios fundamentales en relación con las actividades de financiamiento de los partidos. Cualquier resultado beneficioso que pueda representar en términos de un financiamiento más transparente y responsable queda sin embargo relativizado por las cláusulas de la ley que restringen la formación y funcionamiento de nuevos partidos.

La nueva ley permite a los partidos políticos buscar fondos por medio de tasas de ingreso y de membresía, donaciones de ciudadanos kazajstanes y ONG, y de empresarios locales. Estipula que las donaciones deben tributar impuestos y que se debe entregar la documentación probatoria de las donaciones.

Una cantidad de fuentes de financiamiento incluidas en la ley anterior de julio de 1996 están ahora excluidas, como los ingresos por conferencias, exhibiciones, deportes, lotería y publicaciones. También digno de mención es que la ley sólo exige información de los partidos acerca del dinero mantenido en cuentas bancarias registradas bajo la ley del país. La nueva ley no considera dinero mantenido en cuentas extranjeras.

La explicación oficial de la nueva ley es que fortalece el papel de los partidos políticos y hace más transparente su financiamiento. Hacia mediados de 2003, ningún partido había sido acusado de violar las secciones de la nueva ley relacionadas con el financiamiento partidario.

Sin embargo, donde la ley mostró su verdadera cara fue en el registro de partidos. Se aumenta el número de miembros que necesita un partido para quedar registrado de 3.000 a 50.000 y se exige que haya sucursales en cada región de la república con no menos de 700 miembros. También incorpora rígidos mecanismos de regulación de la actividad partidaria e incrementa la oportunidades para que el gobierno y sus organismos interfieran en los asuntos internos de los partidos.

Había 19 partidos registrados antes de que se aprobara la nueva ley, ahora hay siete. Muchos de los restantes no pudieron juntar el número de miembros requeridos para poder volver a registrarse<sup>1</sup>. Como resultado, el único partido de oposición que queda en Kazakhsan es el Partido Comunista.

Algunos grupos de oposición, que incluyen al Partido Republicano del Pueblo de Kazakhsan y Azamat, se han rehusado a atenerse a la ley, planteando que algunas cláusulas contradicen directamente la constitución y otras legislaciones. Por ejemplo, las nuevas exigencias de membresía para la formación de partidos políticos contradice la ley de 1996 de Organizaciones Públicas que estipula que sólo se necesitan diez personas para crear una organización pública.

Los efectos de la ley en el primer año sugieren que sus beneficios en términos de transparencia pueden quedar compensados por su retroceso en los derechos democráticos. Además de las cláusulas que prohíben competir a partidos si no superan el umbral de miembros, hay restricciones en las posibilidades de financiamiento que pueden llevar a los partidos a recurrir a mecanismos ilegales para costear sus actividades.

### **La sociedad civil y los partidos opositores se movilizan para detener el flujo de dólares del petróleo a cuentas privadas**

Una falta de transparencia contable y de control público ha llevado a la triste realidad de que algunos beneficios del boom del petróleo en Kazakhsan hayan sido derivados a cuentas privadas en lugar de aportar al desarrollo a largo plazo. El siguiente caso, conocido como “Kazakhgate”, muestra cómo son mal usadas las ganancias petrolíferas y resulta sorprendente por las altas sumas involucradas, los altos funcionarios implicados y la participación masiva de corporaciones multinacionales y bancos. Casi tan importante, demuestra la intolerancia de la sociedad civil con esas falencias institucionales.

El caso ganó importancia en marzo de 2003 cuando el empresario estadounidense James Giffen fuera arrestado en New York y acusado de pagar más de 20 millones de dólares en sobornos a altos funcionarios de Kazakhsan para asegurar lucrativos contratos a su firma consultora, Mercator Corporation<sup>2</sup>.

Se le había pagado desde 1992 a Giffen Para que asesorara al presidente Nursultan Nazarbaev en atraer capitales extranjeros, en especial norteamericanos, al sector del petróleo y del gas. Su principal tarea era actuar como intermediario entre las empresas petroleras y el gobierno, por un acuerdo de fecha 21 de diciembre de 1994 entre Mercator y el ministerio de petróleo y gas. A Mercator se le pagaron “honorarios por éxito” por cada trato que cerrara.

Desde 1995 a 2000, Mercator recibió aproximadamente U\$S 67 millones en “honorarios por éxito” por su trabajo en Kazakhstán. Giffen también le pidió a las compañías petroleras que depositaran cerca de U\$S 70 millones en cuentas de depósito incondicionales del Banco Indosuez, y su representante, Credit Agricole Indosuez, en conexión con la compra de derechos sobre el petróleo y el gas. De los “honorarios por éxito” recibidos y el dinero transferido a las cuentas confidenciales suizas, presuntamente Giffen hizo pagos ilegales por un total de más de 78 millones de dólares a dos de los funcionarios de más alto rango del gobierno de Kazakhstán, nombrados en el archivo del caso como “KO-1” y “KO-2”. El *Wall Street Journal* del 23 de abril de 2003 los identificó como el presidente Narzabaev y el ex primer ministro Nurlan Balgimbaev.

Los partidos de la oposición estaban al tanto de la investigación del fraude mucho antes de que el caso estallara en la prensa internacional. En enero de 2003, el Partido Democrático de Kazakhstán, Ak Zhol, lanzó una campaña por “la transparencia en los contratos por materias primas” Para alertar a la población sobre cómo se estaba dilapidando la riqueza de la nación. Las actividades incluían la recolección de firmas en apoyo de una mayor transparencia en la celebración de contratos de materias primas. Hacia el 4 de junio de 2003, el partido informó haber recolectado más de 650.000 firmas. Ak Zhol trabajó también en proyectos de enmienda a la legislación vinculados a la transparencia de los contratos entre el gobierno y las empresas de energía con el propósito de que todos los contratos se hicieran públicos. El copresidente del partido exigió que los legisladores del *Majillis* (el directorio del parlamento) dieran su apoyo y empezaran a trabajar en la ley. Finalmente, los líderes partidarios convocaron a todas las empresas líderes extranjeras del sector de materias primas a levantar la confidencialidad en los contratos petroleros firmados con el gobierno.

El Partido Comunista trató también de obtener más información sobre el Kazakhgate. En octubre de 2002, el primer secretario del Partido, Serikbolsyn Abdildin, exigió repetidamente al primer ministro Imanghaliy Tasmagambetov que proveyera detalles acerca de las personas y sumas de dinero involucradas en el escándalo, sin ningún resultado. Un pedido de incluir el tema en la agenda del Parlamento fue desechado por el vocero, Zharmakahn Tuyaqbaev.

La sociedad civil ha jugado también un importante papel en la lucha por lograr que los ingresos del petróleo no sean robados o gastados en proyectos consentidos o empresas ineficientes. El proyecto del Caspian Revenue Watch, coordinado por el Open Society Institute, con contactos con las ONG locales, está presionando al gobierno para que implemente reformas sistémicas en el

manejo de los ingresos por petróleo. Ha instado a las compañías extranjeras de petróleo y gas a revelar sus pagos de modo que se pueda monitorear el uso de esos ingresos. Sin información, insisten las organizaciones, las empresas se exponen a la acusación de haber pagado de menos al gobierno y de contribuir con la permanente pobreza.

Estos intentos de la oposición, más la presión de la sociedad civil, son vitales porque el gobierno hasta ahora ha realizado escasos intentos ya sea para remediar el problema o para cooperar con los investigadores internacionales, apelando a la “inmunidad de la soberanía”.

Andrei Cheboratev, Nurgul Kuspanova y Sergey Zlotnikov  
(Transparency Kazakhstan)

### Lecturas recomendadas

Mark Braden, “Review of Kazakhstan’s New Law on Political Parties”, (Reseña de la nueva ley de Kazakhstan sobre partidos políticos)

[unpan1.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf](http://unpan1.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf).

Andrei Chebotarev, “Reciprocity Payments” (Pagos recíprocos), *Itzvestia-Kazakhstan* (Kazakhstan), 25 de junio de 2002 y “The Fight against Corruption in Kazakhstan: New Stage or Immediate Bluff?” (La lucha contra la corrupción en Kazakhstan: ¿una nueva etapa o un engaño próximo?), *Towards Society Without Corruption*, N° 3 (11), junio de 2002.

Transparency Kazakhstan, *Source book of the student conference “Youth against Corruption”* (Libro de las Fuentes de la conferencia estudiantil “La juventud contra la corrupción”), 2001, [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org).

Transparency Kazakhstan, “Problems and Perspectives of Development in the System of Local Government” (Problemas y perspectivas del desarrollo en el sistema de los gobiernos locales), 2001, [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org).

Transparency Kazakhstan, “State of Corruption in Universities” (Evaluación de la corrupción en las universidades), 2002, [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org).

Transparency Kazakhstan: [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org).

### Notas

<sup>1</sup> En cuatro casos, las razones dadas por la justicia por la anulación del registro fue el infrincimiento de la prohibición de la nueva ley sobre partidos basados en géneros o etnias.

<sup>2</sup> Véase el material de [www.kub.kz](http://www.kub.kz) del 30 de abril de 2003 sobre el acta de acusación del caso Giffen extendida por la corte del Southern District of New York.

## República de Kirguiz

---

**Resultado 2003 en el Índice de Percepción de la Corrupción:** 2.1 (118° 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 2000; aún no ratificada)

### Cambios legales e institucionales

- La ley del *defensor del pueblo* puesta en vigencia en julio de 2002 dispone las bases legales para que el defensor del pueblo asegure el cumplimiento del gobierno con los derechos constitucionales. Especifica los procedimientos para el nombramiento –y la remoción– al cargo, así como sus responsabilidades y procedimientos de investigación (véase abajo).
- Una comisión para regularizar la *economía ilegal* creada por el primer ministro Nikolai Tanaev en agosto de 2002, recibió la tarea de diseñar un programa de acción bajo la dirección del viceprimer ministro Djomart Otorbaev y el ministro de finanzas Bolot Abdilaev. El plan considera cuatro proyectos principales: análisis económico de la economía sumergida; identificación de medidas de política fiscal; una política del trabajo; y una política contable y de registros. El objetivo de las cuatro medidas es adaptar los negocios ilícitos de todos los sectores económicos a las normas legales. El Comité Nacional de Estadísticas ha informado que la economía en negro representa al menos el 13 por ciento y podría ser del 40 por ciento del PIB.
- Un *referéndum constitucional* en todo el país aprobado en febrero de 2003 incorporó la extensión de la inmunidad por procesos al primer presidente (véase página siguiente).
- El presidente Askar Akaev firmó en febrero de 2003 un decreto que aumenta en un 50 por ciento los *salarios judiciales*. Afirmó que era una medida para reducir la corrupción en los tribunales.
- En marzo de 2003 se adoptó una *ley anticorrupción* para descubrir y prevenir la corrupción, convocar a los infractores a que rindan cuentas y crear un marco legal y operacional para acciones anticorrupción. La ley –que carece de mecanismos de implementación– convoca a los *medios* a investigar e informar casos de corrupción, y a insistir ante las instituciones estatales importantes para que les brinden información sobre esas infracciones (véase página siguiente).
- El presidente Akaev firmó un decreto en abril de 2003 que dispone la creación de un *Consejo Nacional Para el Gobierno Concienciado* (NCCG) Para facilitar la transparencia de la administración como parte de la estrategia anticorrupción del gobierno. Se espera que el NCCG elimine

las interferencias del gobierno en la economía; disponga la apertura y accesibilidad de los servicios públicos; y refuerce la responsabilidad de los funcionarios y supervisores ante la sociedad civil y el Estado. A pesar de que los 25 miembros del consejo están trabajando aún precisan ser aprobadas las disposiciones relativas a su funcionamiento, por el presidente<sup>1</sup>.

- Junto al ministerio de finanzas, de interior y el servicio nacional de seguridad, el Banco Nacional de Kirgizstán preparó una ley contra el *lavado de dinero* que fue presentada a la cámara baja del parlamento a principios de 2003 y se espera su adopción para finales del mismo año. El proyecto establece la suma cuyo origen no debe ser informado en 1 millón de soms (U\$S 23.000). El director del banco, Ulan Sarbanov, dijo que la ley servirá como punto de partida legal para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo<sup>2</sup>.
- En junio de 2003, la cámara baja del parlamento adoptó leyes que otorgan *inmunidad* de por vida de procesos al presidente Akaev y a dos ex primeros secretarios del Partido Comunista que ahora son parlamentarios. La ley abarca todas las acciones tomadas durante su permanencia en sus cargos y garantiza a Akaev y su familia privilegios de por vida, como la retención de la vivienda y el uso de auto y chofer. Propuestos como un gesto de respeto por el primer presidente del país por el parlamentario Kubatbek Baibolov, los beneficios no serán extendidos a los futuros jefes de Estado. Un movimiento de oposición que pide la renuncia de Akaev y que está compuesto de parlamentarios, activistas de los derechos humanos y políticos opositores hizo una declaración denunciando la ley como inconstitucional y antidemocrática.
- Por orden del presidente, el primer ministro Tanaev, quien también dirige la NCCG, creó en julio de 2003 una estructura independiente dedicada a la lucha contra la corrupción. El organismo trabajará junto a los funcionarios para combatir los *sobornos, el robo y el nepotismo*, pero no tiene facultades de aplicación ni funciones policiales<sup>3</sup>.

### **La creación de la oficina del defensor del pueblo**

En un importante paso hacia la defensa de los derechos humanos, se adoptó en julio de 2002 la ley del defensor del pueblo. En el puesto fue nombrado un activista de los derechos humanos, Tursunbai Bakir-uulu, quien entró en funciones en diciembre de 2002<sup>4</sup>.

Bakir-uulu ha llamado a la extensión de la moratoria de la pena de muerte para 2003 y a su completa abolición en el futuro. También instó al presidente a reformar el sistema carcelario abriendo lugar a la psiquiatría en los institutos correccionales. Bakir-uulu anunció que 60 personas –extranjeros y ciudadanos dentro de la república y en el exterior– habían pedido protección y asesoramiento legal.

El defensor del pueblo tiene a su disposición 12 organismos de investigación, calificados para investigar casos de derecho civil y familiar así como de protección de los derechos de la mujer, de los niños, minorías étnicas, grupos religiosos, veteranos, personas discapacitadas y acceso a la educación y la salud.

El Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) aprobó el 11 de marzo de 2003 un proyecto de nueve meses por 140.000 dólares para fortalecer la oficina del defensor del pueblo a través de provisión de material sobre derechos humanos y entrenamiento del staff<sup>5</sup>. El PNUD está brindando similar asistencia en Azerbaijón, Kazajistán y Eslovaquia, todos los cuales crearon oficinas del defensor del pueblo entre marzo y noviembre de 2002<sup>6</sup>.

Aunque la comunidad internacional y los grupos de derechos humanos recibieron con beneplácito la decisión, pocas personas en Kirguizistán están al tanto de las funciones del defensor del pueblo. Una encuesta realizada en marzo de 2003 por el Centro de Estudios de la Opinión Pública y Pronósticos mostró que el 53 por ciento de los consultados no entendían la palabra “defensor del pueblo” y sólo el 23 por ciento había oído hablar de su función.

Hacia junio de 2003, el defensor del pueblo había recibido alrededor de 800 denuncias; la mayoría referidas a los organismos de Aplicación. Bakir-uulu ha otorgado posiciones importantes en su oficina a la oposición: Omurbek Subanaliev, miembro del Partido Ar-Namys de Feliks Kulov, es responsable de las relaciones con el ejecutivo y los organismos de Aplicación y Zuura Umetalieva, una conocida defensora de los derechos humanos y de la sociedad civil, representa al defensor del pueblo en la provincia norteña de Naryn<sup>7</sup>.

Pero el futuro de la oficina del defensor del pueblo es incierto. En junio de 2003, Bakir-uulu anunció que la oficina podría cerrar por causa de la falta de fondos y de que varios jueces lo acusaban de interferir con los procesos legales. El PNUD entregó su subsidio al mes siguiente y luego el gobierno hizo otro aporte de 15 millones de soms (US\$ 350.000)<sup>8</sup>. Sin embargo, los organismos internacionales están preocupados por la falta de independencia del defensor del pueblo.

## **Las irregularidades vician el referéndum constitucional**

A pesar de la fuerte oposición, el 2 de febrero de 2003 se realizó y aprobó un referéndum sobre cambios a la constitución. Los resultados fueron rechazados por la oposición y los grupos de la sociedad civil, que elevaron sospechas de maniobras con los votos. El control estatal de la televisión permitió al presidente controlar el nivel de debate y pocos fueron los que tuvieron acceso a las perspectivas alternativas de los periódicos de la oposición.

Las enmiendas garantizan al presidente Akaev el derecho a permanecer en su cargo hasta el final de su mandato en diciembre de 2005 y refuerza sus poderes a costa del parlamento. Será mucho más difícil destituir al presidente: se requieren cuatro quintas partes de los votos, en lugar de los dos tercios

necesarios antes de la enmienda. Además, los diputados han recuperado su inmunidad y la del presidente se ha ampliado (véase página anterior)<sup>9</sup>.

Los críticos acusaron al presidente de apurar el proceso y no permitir el suficiente tiempo parlamentario para la consideración de las disposiciones. El 15 de enero, 22 líderes de ONG urgieron al gobierno a posponer el referéndum, considerándolo “una acción prematura y apresurada”. Advirtieron que los ciudadanos no estaban en condiciones de responder a la pregunta “¿Está de acuerdo con los cambios y agregados a la constitución?”. Mientras tanto la Organización Para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) renunció a enviar una misión observadora con la excusa de que necesitaba al menos dos meses para prepararla<sup>10</sup>.

Incluso la comisión de expertos manejada por el presidente –que reemplazó en la práctica a la asamblea constitucional– llamó a dejar de lado una controvertida enmienda que ampliaba el poder de veto presidencial. Sin embargo, a mediados de enero, los miembros de la oposición advirtieron que con la ayuda de los expertos, “el presidente había realizado una nueva edición del texto... lista para el referéndum”<sup>11</sup>.

A pesar de la oposición, el referéndum tuvo lugar tal como había sido planeado. La Comisión Electoral Central (CCE) anunció que más de las tres cuartas partes de los votantes habían aprobado las enmiendas. Afirmó que más de 2 millones de personas, o sea el 86 por ciento de los votantes registrados, habían emitido su voto con un 76 por ciento a favor del gobierno. Un vocero del opositor Cuartel de Monitoreo del Referéndum planteó que las cifras oficiales eran exageradas, estimando que sólo entre el 30 y el 40 por ciento de los votantes se había realmente acercado a las urnas. El Instituto Nacional Democrático (NDI), con sede en Washington, que también había llamado a una posposición, informó que “los funcionarios electorales llenaron las urnas con boletas y presionaron a los votantes para que eligieran el ‘sí’ a la pregunta”<sup>12</sup>.

El NDI se refirió a la impropia participación de empleados estatales, al acoso a quienes llamaban a la posposición y las demandas de los funcionarios de que las aldeas proveyeran “cuotas de votos”. El instituto informó también abusos que involucraban “a los funcionarios locales que le decían a los sufragantes como votar” así como “el llenado de urnas con votos repetidos de una misma persona y el así llamado ‘voto familiar’”<sup>13</sup>. La dirección de la CCE negó haber recibido tales denuncias y desestimó los planteos de los críticos.

## **La corrupción y los medios de comunicación**

La ley de lucha contra la corrupción definió un rol claro para los medios: están para investigar casos de corrupción y tener acceso a información importante de las instituciones gubernamentales. Fue aprobada a menos de un año de que la Human Rights Watch llamara a que la Unión Europea impulsara a las autoridades de Kirguiz a descriminalizar la difamación, para evitar que sea usada como medio de bloquear investigaciones de corrupción. Desde que la

ley fue aprobada, el diario *Obshchestvennyi Reiting* fue llevado ante la corte acusado de calumnias por el ministro de relaciones exteriores Askar Aitmatov. Un artículo sin firma aparecido en el periódico sostenía que el ministro estaba enredado en corrupciones y amiguismos. La corte distrital de Lenin en Bishkek ordenó que el diario pagara 50.000 soms (U\$S 1.200 dólares) a Aitmatov y 25.000 soms (U\$S 600) a cada uno a dos de sus empleados. El primer ministro adjunto de relaciones exteriores inició un proceso similar contra el diario.

Además, el periódico *Kyrgyz Ordo* dejó de publicarse en enero de 2003 tras que sus fondos fueran retenidos por no pagar las multas por difamación. Otras publicaciones independientes enfrentaron un acoso similar. Alexander Kim, editor del periódico independiente decano de la prensa del País, *Moya Stolitsa-Novosti* (MSN), anunció en junio de 2003 que el diario estaba en bancarrota debido a los más de 30 procesos iniciados en su contra. Se le ordenó a MSN el pago de 4 millones de soms (U\$S 95.000) en multas, más 500.000 soms (U\$S 12.000) por daños al primer ministro Tanaev. Kim vincula esos casos con artículos sobre corrupción en el gobierno<sup>14</sup>.

El hostigamiento de las publicaciones independientes aumentó fuertemente durante el año, y la cantidad de fuentes de información controladas por el gobierno han crecido equitativamente en lo que podría ser una campaña orquestada para retomar el control de los medios mediante la compra de algunas publicaciones y la ruina de otras a través de los juicios por difamación. Freedom House señala que declinó la libertad de prensa “como resultados de los intentos gubernamentales para introducir nuevas restricciones a los medios independientes” y califica a la prensa de Kirguiztán como “no libre”<sup>15</sup>.

Como gran parte del sector empresarial en el país, los medios son dominados por la familia del presidente Akaev. Su yerno, Adil Toygonbaev, es dueño de casi toda la televisión por cable y de varias publicaciones<sup>16</sup>. Antes del referéndum constitucional –y en los meses que lo siguieron– las autoridades lanzaron un ataque contra los medios que incluía procesos, ofertas estatales por frecuencias de radio y televisión, reemplazo de licencias válidas por otras temporarias y una propuesta de formar un consejo de medios para combatir el “extremismo político” en la prensa. Los periodistas temen que el verdadero propósito de este consejo es intimidarlos y restringir su libertad de expresión.

Aigul Akmatjanova (TI República de Kirguiz)

### **Lecturas recomendadas**

Anders Aslund, “Specific Taxation Problems and Possible Solutions in the CIS” (Problemas impositivos específicos y posibles soluciones en el CIS), 2000, [www.leontief.ru/rus/13\\_2001dok9.htm](http://www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm).

Corporate Governance and Enterprise Reform Project, “Strengthening Corporate Governance and Judicial Reform” (Fortalecer la gestión cor-

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)