

Cortar por lo sano la corrupción internacional

JOHN BRADEMAS Y FRITZ HEIMANN

Después de años de tolerarla con una mezcla de apatía, cinismo y negación, por fin la corrupción se está convirtiendo en el blanco de una acción internacional seria. En vez de apartar la vista de ella como hacían antes, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones internacionales tratan ahora de contener el soborno y otras prácticas corruptas. Estos intentos en expansión se agregan a un movimiento de reforma cuyo logro más importante hasta la fecha es el Convenio para Combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El convenio, firmado en 1997 y en la actualidad en trámite de ratificación por las legislaturas de 34 países, acabará con el aislamiento tan nocivo de los Estados Unidos, país que prohibió el soborno a los funcionarios públicos extranjeros en 1977. Los escándalos de sobornos en una media docena de países hicieron que Estados Unidos aprobara la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras, con la esperanza de que otros países siguieran el ejemplo. Pero esta ley fue ridiculizada como un moralismo norteamericano mal encaminado y los competidores extranjeros siguieron teniendo la libertad de recurrir al soborno para obtener contratos comerciales. Muchos países, incluidos Alemania y Francia, hasta permitieron la deducción de los sobornos como gastos del negocio. Estados Unidos también promovió un tratado de la ONU para prohibir el soborno, pero este proyecto también fracasó. El mundo en desarrollo consideró que el tratado que se proponía era simplemente una oportunidad de golpear a las compañías multinacionales.

El saber convencional consideraba que la corrupción era una característica crónica del comportamiento humano que, en todo caso, no tenía proporciones amenazantes en el mundo desarrollado. Aunque se admitía que estaba muy difundida en el Tercer Mundo, no se consideraba que la corrupción endémica impidiera el crecimiento rápido en países como Indonesia, Corea del Sur, Malasia y Tailandia. Algunos economistas veían incluso el soborno como una manera de engrasar las ruedas del progreso en sociedades excesivamente reguladas.

No obstante, en los últimos seis años, ha habido un cambio espectacular en la tolerancia a la corrupción. Una ola de escándalos de soborno ha recorrido el mundo por todas partes. En Asia, la caída del presidente Sukarno de Indonesia a consecuencia de protestas cada vez más fuertes contra su negativa a emprender reformas, sobre todo en lo referente a los miles de millones obtenidos de mala manera por su familia de empresas conectadas con el Estado. Las acusaciones de corrupción desempeñaron un papel crucial en la derrota de los primeros ministros P.V. Narasimha Rao de la India y Benazir Bhutto de Pakistán. En Corea del Sur, los expresidentes Roh Tae Woo y Chun Doo Hwan fueron encarcelados a consecuencia de revelaciones de que habían recibido grandes sobornos de compañías coreanas. En Japón, numerosos dirigentes de alto nivel del gobierno y de las empresas han renunciado como resultado de escándalos de corrupción. En América Latina, las acusaciones de soborno tuvieron por resultado la impugnación de los presidentes

Fernando Collor de Mello en Brasil y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela. así como la renuncia del presidente Abdalá Bucaram en Ecuador. En México, el presidente Carlos Salinas de Gortari quedó manchado por la acumulación ilícita de enormes sumas por parte de su hermano. El presidente Ernesto Samper de Colombia evitó la impugnación por su aceptación de dinero procedente del cártel de Cali, pero su autoridad política quedó erosionada y su partido perdió las últimas elecciones. En Italia, las acusaciones de soborno presentadas por magistrados de Milán han derrocado a todos los dirigentes que gobernaron el país durante más de cuatro décadas. La derrota del primer ministro Felipe González en España se debió en parte a escándalos de soborno que implicaban a miembros de su gabinete. Las acusaciones de soborno también provocaron la renuncia del secretario general de la OTAN, Willy Claes, un ex ministro de defensa belga, y del primer ministro checo Václav Klaus. El derrocamiento el año pasado del presidente Mobutu Sese Seko de Zaire fue a causa del resentimiento popular por su corrupción multimillonaria. En China, un miembro del politburó renunció en un enorme escándalo de corrupción. La enumeración anterior, aunque dista de ser completa, demuestra un fenómeno a escala mundial.

La creciente intolerancia a la corrupción emana de la convergencia de varias presiones políticas y económicas. La era posterior a la guerra fría ha provocado una apertura de los procesos gubernamentales, una cobertura de noticias más libre y una mayor independencia de jueces y demandantes. La corrupción es más difícil de ocultar, como lo demuestra la ola de escándalos por sobornos que involucran a funcionarios de alto nivel en Europa, Asia y Sudamérica. En el frente económico, en Rusia, África y Europa del Este se despliegan vívidamente trabas a la inversión y otras disfunciones debidas a la corrupción. Con el crecimiento de la

economía global, los dirigentes empresariales internacionales reconocen cada vez más que es esencial la existencia de normas comunes y moralmente defendibles.

Más relevante aún es que la gente ha reconocido que la corrupción es un importante obstáculo para las transiciones democráticas, las economías de mercado y el desarrollo. Los ciudadanos están recurriendo a protestas, elecciones y a agencias de la sociedad civil para presionar por la reforma. Un asombroso ejemplo de la sociedad civil en acción es el crecimiento de Transparencia Internacional, una organización anticorrupción que en cinco años ha establecido sucursales en más de setenta países y trabaja en estrecha relación con el Banco Mundial y la OCDE. Transparencia Internacional publica un índice anual del avance de la corrupción país por país y brinda una gama de programas anticorrupción que abarcan temas como la reforma fiscal, reglas para los conflictos de intereses y leyes de libertad e información. La organización ha influido en la opinión pública y ha organizado apoyo para el convenio anticorrupción de la OCDE.

Marco de referencia

La OCDE es el foro ideal para abordar el lado de la oferta de la corrupción internacional porque sus Estados miembro son las bases de casi todas las compañías internacionales importantes. El convenio antisoborno brinda un marco sólido para un sistema internacional. Prohíbe el soborno de funcionarios extranjeros legislativos, administrativos y judiciales, tanto si lo son por nombramiento como por elección. Se abarca a funcionarios de corporaciones controladas por el gobierno y de organizaciones internacionales. El soborno se prohíbe no sólo en las órdenes de adquisición sino también en procedimientos regulatorios como permisos ecológicos, asuntos de impuestos y aduanas y procedimientos

judiciales. El convenio exige fuertes multas, el establecimiento de reglas de contabilidad y auditoría para impedir cuentas al margen de los libros, y asistencia legal mutua, incluida la extradición.

Como cualquier acuerdo que surge de negociaciones multipartidistas, el convenio tiene inconvenientes. Uno de ellos es que no puede prohibir pagos impropios a partidospolíticos extranjeros, funcionarios de partido y candidatos. El Grupo de Trabajo Antisoborno de la OCDE está volviendo a examinar el tema para una acción adicional en 1999. Puede ser que más tarde se hagan mejoras en ésta y en otras áreas y no debería permitirse retrasar las ratificaciones del convenio por las legislaturas nacionales. Cuando el convenio entre en vigor, Alemania y Francia han señalado que acabarán con la deducción de impuestos de los sobornos extranjeros, paso que ya han dado Dinamarca, Noruega, Polonia y Holanda. Por su parte, la OCDE buscará que se adhieran al convenio otros países que no son miembros de la OCDE más allá de los cinco signatarios actuales.

Es probable que haya suficientes países que ratifiquen el convenio por dejar que entre en vigor a fines de este año. Aunque esto será un gran logro, han de darse dos pasos más antes de que el convenio tenga una repercusión en la práctica. Hay que decretar una legislación para ejecutar y convertir las disposiciones del convenio en leyes nacionales obligatorias y hay que organizar programas para ponerlos en práctica.

Es indispensable para la efectividad del convenio un programa de supervisión que garantice su ejecución congruente por parte de los gobiernos nacionales, todo un reto. Los sistemas legales nacionales difieren y el nivel de apoyo político para contener el soborno extranjero varía de un país a otro. El objetivo preponderante de la supervisión ha de ser impedir planteamientos incongruentes con la prohibición del soborno porque los gobiernos serán reacios a imponer prohibiciones más estrictas a sus propias compañías que las que se aplican a los competidores. Impedir que la regulación caiga en el denominador común más bajo podría ocurrir sólo si todos los partidos se someten a altos criterios. Para evitar la tendencia de los signatarios a decretar una legislación minimalista, habría que diseñar rápidamente un programa de supervisión fuerte y ponerlo en práctica.

Lo más análogo al programa de supervisión para el convenio es el trabajo de la Fuerza de Choque Financiera, que se ha ganado una alta calificación por su profesionalismo y competencia durante sus nueve años de supervisión de la ejecución de leyes de lavado de dinero por parte de 26 países, 24 de los cuales son signatarios del convenio de la OCDE.

La fuerza de choque tiene su base en la sede de la OCDE en

París y hace posible que los supervisores antisoborno se beneficien de su experiencia de primera mano.

Los supervisores también se beneficiarían de la participación de la sociedad civil y del sector de negocios. Para facilitar esta participación, es necesario un proceso de supervisión transparente. La necesidad de transparencia distingue la supervisión antisoborno de la supervisión en el campo del lavado de dinero. Este proceso, que se basa en que los gobiernos supervisen a otros gobiernos, en gran parte a puerta cerrada, puede funcionar eficazmente por dos razones: los funcionarios implicados tienen relaciones desde hace tiempo y tratan con instituciones financieras reguladas por el gobierno. Las acciones para combatir el soborno, por otra parte, son más controvertidas políticamente e implican una gama mucho más amplia de industrias, la mayoría de las cuales no están reguladas.

Cuerpo de vigilancia

Hasta hace poco, el Banco Mundial y otras agencias financieras internacionales hicieron poco caso a la corrupción, aparentemente porque la consideraban un asunto fuera de su competencia. En el Banco, esta actitud empezó a cambiar con el nombramiento de James Wolfensohn como presidente en 1995. En el discurso que pronunció en la reunión anual de aquel año se hacía la primera referencia a la corrupción en un discurso presidencial. En la reunión de 1996, Wolfensohn hizo del combate al soborno la prioridad. Invitó a Transparencia Internacional a que ayudara a desarrollar la estrategia anticorrupción del Banco. En 1997, se aprobó un programa integral que incluía fuertes controles para impedir el soborno en el Banco Mundial, proyectos financiados y asistencia a los gobiernos para promover reformas. Hay cambios similares que están teniendo lugar en otras agencias internacionales de financiamiento. El FMI, al ir más allá de su atención tradicional a la política monetaria y fiscal, está subrayando la necesidad de la transparencia y otros pasos necesarios para contener la corrupción. Los bancos de Desarrollo Interamericano, Europeo y Asiático siguen al Banco Mundial y están aprobando controles más estrictos sobre proyectos y finanzas. Y la Coalición Global para Africa ha hecho del combate a la corrupción su prioridad más importante para 1998.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción se aprobó en marzo de 1996. Ha sido firmada por 26 países, pero ratificada sólo por 10. El impulso que tenía la convención disminuyó a medida que se fueron estancando los intentos de crear una zona de libre comercio hemisférica. La renovación que realizó el Congreso de la autoridad de vía rápida que necesitaba la rama ejecutiva para negociar tratados de comercio podía reanimar el interés. También iba a servir de ayuda el establecimiento por la Organización de Estados Americanos de un organismo similar al Grupo de Trabajo Antisoborno de la OCDE para brindar apoyo profesional y avance en la supervisión por parte de los gobiernos del hemisferio occidental.

La Cámara Internacional de Comercio en París está jugando un papel importante alentando a la comunidad de negocios internacional a que active su combate a la corrupción. La Cámara se centra en el mejoramiento de programas de autorregulación corporativos. En 1996 se emitieron fuertes "reglas de conducta para combatir la extorsión y el soborno", preparadas por un grupo de abogados, administrativos y académicos procedentes de una docena de países. Las reglas abordaban francamente cuestiones tales como los pagos a agentes de ventas y otros intermediarios, diversiones y regalos empresariales y contribuciones políticas. No sólo abarcan el soborno de los funcionarios públicos, sino también el soborno en el sector privado. La Cámara está preparando un manual para ayudar a las compañías a cumplir con las reglas y con el convenio de la OCDE.

El convenio de la OCDE y el mayor uso que se hace de reglas corporativas de conducta reducirán el lado de la oferta de la corrupción internacional. El lado de la demanda –extorsión y otras formas de corrupción por funcionarios públicos– es más difícil de abordar con eficacia. Cada país tiene leyes que prohíben a sus funcionarios aceptar sobornos, pero es poco probable que se apliquen esas leyes cuando los corruptos son los altos funcionarios. El Banco Mundial, el FMI, Transparencia Internacional y otros trabajan en programas para promover una mayor transparencia en las operaciones del gobierno y otras medidas para combatir abusos del lado de la demanda. Si refrenan el soborno extranjero, los países industrializados incrementarán la credibilidad en el mundo en desarrollo de sus propuestas para combatir el lado de la demanda en la corrupción.

El camino por andar

La evolución de los últimos cinco años, si bien notable, es sólo el inicio de un esfuerzo largo y difícil. Aunque hay un amplio apoyo a la acción contra la corrupción, hay grupos cerrados que se oponen a las reformas. La corrupción tiene beneficiarios poderosos: funcionarios en altos puestos, compañías con grandes recursos y una legión de intermediarios influyentes.

Allí donde la corrupción se ha convertido en una manera de vivir es necesario un cambio total. Tirar unas cuantas manzanas podridas no será suficiente. Operar un sistema corrupto exige habilidades especiales tanto de parte de los que dan sobornos como de los que los aceptan. Un sistema honesto requiere habilidades muy diferentes. Hay que introducir a gente nueva. Hay que desarrollar nuevos incentivos y controles para reforzar la integridad y castigar la corrupción.

Aunque no hay nadie que defienda abiertamente la corrupción, sus beneficiarios se valen de tácticas dilatorias para debilitar el interés público y de los medios de comunicación, y de enmiendas para restar colmillo a las leyes antisoborno y volverlas inaplicables. Para superar estas estrategias, son esenciales la perseverancia y el apoyo público. En los últimos cinco años ha ido ganando defensores el argumento de que los costos de la corrupción son intolerables. El mayor reto en los próximos cinco años es garantizar un apoyo público continuo mostrando resultados tangibles.

Las perspectivas de éxito en la lucha contra la corrupción están mejorando porque las revelaciones de los últimos cinco años han demostrado que los sistemas corruptos no son sólo injustos sino esencialmente inestables. Como los sobornos se han de pagar en secreto, los sistemas normales de controles y equilibrio no funcionan. Sin ellos, la corrupción se propaga sin control, como sucede en Italia. Las recompensas a los partidos políticos empezaron a ser del 5 por ciento del precio de los contratos del gobierno, después subieron a 8 y 10, y finalmente llegaron al 15 por ciento. A medida que las cantidades se fueron disparando, los fondos dejaron de restringirse a los partidos políticos y fueron a parar con más frecuencia a las cuentas bancarias personales de políticos importantes. Cuanto más atroz el sistema, más inevitable es la explosión final.

El mismo declive de deslizamiento tiene lugar en la parte que paga los sobornos. Una compañía que decide sobornar tiene que entrar en un patrón de engaño que implica mantener transacciones al margen de los libros de contabilidad y cuentas bancarias secretas. El sistema normal de control, incluidos auditores, abogados y consejos de dirección, se ha de mantener en las sombras. La falta de responsabilización llevará a abusos adicionales. Intermediarios y hasta empleados de la compañía se embolsarán dinero ostensiblemente dirigido a funcionarios del gobierno. A medida que se extienden los abusos, el riesgo de que se descubran es cada vez mayor.

Aunque no hay soluciones mágicas, las reformas individuales interactuarán y se fortalecerán unas a otras. El convenio de la OCDE, que hace del soborno extranjero un delito, fortalecerá los esfuerzos para terminar con la deducibilidad de impuestos. El convenio también provocará que las compañías en los países de la OCDE aprueben programas corporativos de cumplimiento, como lo hicieron las compañías norteamericanas después de que se aprobara la Ley de Prácticas Extranjeras Corruptas en 1977. La autorregulación corporativa multiplicará la efectividad de la ejecución de la ley gubernamental antisoborno. Incrementará también los esfuerzos del Banco Mundial para impedir el soborno. La aprobación más amplia de programas corporativos de cumplimiento por parte de compañías extranjeras hará posible que el Banco Mundial y otras instituciones

financieras internacionales insistan en programas de este tipo como una condición para comprometerse en proyectos de consecución importantes.

Muchos son los factores que contribuyen a que se presione para la responsabilización en el mundo posterior a la guerra fría: la difusión del periodismo de pesquisa, partidos de oposición que anhelan desenmascarar a partidos corruptos en el gobierno, fiscales y jueces más independientes, protección con señales de aviso, el crecimiento del movimiento corporativo de gobierno y la expansión de la economía global con una demanda cada vez mayor de criterios de contabilidad internacionales. Estos cambios refuerzan el movimiento para controlar la corrupción y las perspectivas de alcanzar reformas duraderas.

John Brademas es presidente emérito de la Universidad de Nueva York. preside la Fundación Nacional para la Democracia y es miembro del Consejo Internacional de Asesores de Transparencia Internacional. Fritz Heimann es consejero general de la compañía General Electric, es miembro fundador de Transparencia Internacional.

Este artículo aparece en *Este País* con permiso de © Foreign Affairs. 1998.

INDICADORES

Índices en economía y finanzas

Canadá, Estados Unidos y México (octubre 1998)

Canadá			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q2 98	0.4	3.1
Indicador líder	Jul 98	-1.6	-4.6
Índice de precios al consumidor	Ago 98	0.0	0.8
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T2 98	-3.09	-2.00
Tasa de desempleo	Jul 98	8.4	9.0
Tasa de interés	Sep 98	5.59	3.60

Estados Unidos			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q2 98	0.5	3.6
Indicador líder	Ago 98	0.0	0.9
Índice de precios al consumidor	Ago 98	0.1	1.6
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T2 98	-56.53	-35.09
Tasa de desempleo	Ago 98	4.5	4.9
Tasa de interés	Sep 98	5.41	5.60

México			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q2 98	1.9	4.2
Indicador líder	Jun 98	1.1	5.3
Índice de precios al consumidor	Ago 98	0.9	15.5
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T2 98	-3.54	-1.13
Tasa de desempleo	Jul 98	3.0	3.8
Tasa de interés	Jul 98	21.82	19.40

Definiciones y notas

Producto Interno Bruto: series en volumen. Ajustadas por temporada. **Indicador líder:** un indicador compuesto basado en otros indicadores de actividad económica (empleo, ventas, ingreso, etc). Señala movimientos cíclicos en la producción industrial de seis a nueve meses, por adelantado. **Índice de precios al consumidor:** mide los cambios en el porcentaje de precios de venta de una canasta fija de bienes y servicios. **Balanza de cuenta corriente:** en billones de dólares, no se ajusta por temporada, excepto en el caso de EUA. **Tasa de desempleo:** porcentaje de la fuerza de trabajo-Estándar OIT de la tasa de desempleo; en el caso de México corresponde a una definición nacional. **Tasa de interés:** tres meses.

Fuente: OCDE/OECD, Main Economic Indicators, octubre 1998.
Información proporcionada por el Centro de la OCDE en México

