

# **CORRUPCION**

## **GLOBAL**

Alejandro Bendaña  
Ángel Saldomando  
Joseph Hanlon



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**CEI - Managua, Nicaragua.**

# **CORRUPCION**

# **GLOBAL**



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (CEI)

# Créditos

Iniciativa Internacional sobre Gobernabilidad y Corrupción (IIGC)  
Karibú Foundation

Centro de Estudios Internacionales (CEI)  
© Derechos Reservados conforme a la ley, Junio del 2005

Edición, Diseño y Portada  
COMUNICA

Edición al Cuidado de:  
Zoilamérica Narváez M.  
William Rodríguez M.

Traducción:  
Amanda Triguero

Centro de Estudios Internacionales (CEI)  
Managua, Nicaragua  
Tel. 00 (505) 2785413  
Fax. 00 (505) 2670517  
E-mail: [cei@ibw.com.ni](mailto:cei@ibw.com.ni)  
Sitio web: [www.ceinicaragua.org.ni](http://www.ceinicaragua.org.ni)

Managua, 2007

# Indice

I.	PRESENTACIÓN	7
II.	LA CORRUPCIÓN, UNA PERSPECTIVA ESTRUCTURAL (Alejandro Bendaña)	11
III.	LA CORRUPCIÓN NO EXPLICA TODO (Ángel Saldomando).	27
IV.	FORMA EN QUE LOS DONANTES DEL NORTE PROMUEVEN LA CORRUPCIÓN (Joseph Hanlon).	57

## PRESENTACIÓN

Se dice que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Aunque hoy en día es difícil concebir el poder absoluto, no por ello resulta menos grave la corrupción derivada del ejercicio o tenencia del poder político y económico.

¿Qué es la corrupción? ¿Es solamente el delito tipificado como tal por las leyes, un asunto de culpas individuales? Pensamos que no es el caso - o como nos dice Ángel Saldomando, la corrupción tipificada legalmente no explica todo - que hace falta identificar la perversión generalizada del medio global y económico. Requerimos definiciones más amplias sustentadas en la observación histórica y global del fenómeno.

Esta publicación del Centro de Estudios Internacionales y de la Iniciativa Internacional sobre la Corrupción y Gobernabilidad, parte de la necesidad de no sujetar el juicio moral a la determinación jurídica, sin negar la importancia de esta misma. Planteamos que la corrupción no es solamente, ni primordialmente, asunto de individuos, culturas, gobiernos o países. Es un asunto de poder que a su vez impone y promueve definiciones e incluso "luchas" y "estrategias" relativas a concepción que, de paso, no involucran ni cuestionan las estructuras del mega-poder. Es decir, del poder que incluso define sistemas, instituciones, leyes y procedimientos de alcance global y nacional, legalizando la gran corrupción o haciéndola aparecer como un derecho y atributo inherente a lo que suele llamarse la "globalización".

El politólogo francés Yves Mény nos recuerda: "La corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad". Lo que suele ocupar la atención de los medios, muchas veces pasa por alto la corrupción con que gobiernos poderosos, entidades multinacionales corporativas e instituciones financieras y comerciales internacionales practica cotidianamente como parte de la tarea de garantizar el sistema capitalista de poder mundial. Promueven un modelo de "gobernabilidad" o "buen gobierno" con sus respectivas definiciones de "corrupción", dirigidas particularmente a los países del Sur a fin de asegurar la rentabilidad del capital y acceso a los mercados.

La apología del mercado se vuelve apología de la corrupción, pasando por la aceptación ideológica de la supremacía del mercado sobre la idea del Estado. A lo ideológico se agrega la hipocresía, toda vez que las baterías de las prédicas anti-corrupción se enfilan contra los países pobres, como si en Alemania no estuviera la mega-empresa

Siemens en el banquillo de los acusados por manipulación de precios y pagos ilegales, o en Italia se acuse al Primer Ministro de estar involucrado en compraventa ilícita de una empresa pública; o que en Estados Unidos la empresa Enron pudiera haber prosperado a base de transacciones ficticias; o que las campañas electorales en esos países dependan de “donaciones” corporativas; o que el Presidente del Banco Mundial, entidad que pretende dirigir la lucha contra la corrupción, incurra en nepotismo al promover el ascenso y aumento salarial de su novia....

Nada esto justifica la corrupción existente en nuestros países, pero la ceguera ideológica es la misma. En Nicaragua hay edificios empresariales y hospitales privados que no pagan impuestos. El gran sector financiero —el de la más alta rentabilidad en la región - tampoco paga impuestos. Se firmaron contratos para la administración de la distribución de petróleo, o energía eléctrica, que resultan en virtuales desfalcos para el Estado y la Nación. Las exoneraciones del Impuesto sobre la Renta subsidian a la misma empresa, minimizando la inversión real. Bien dice el economista Francisco Mayorga, que se identifica como un ex banquero quebrado, en su libro Megacapitales de Nicaragua: “los nicaragüenses debemos de examinar estas nuevas estructuras de poder que se están pautando”. Se refiere principalmente a las inversiones extranjeras en rápido crecimiento, al menos en su capacidad de adquirir empresas nacionales. Aparte de las conocidas Esso, Shell, IBM, Xerox, se agregan ahora consorcios y conglomerados gigantes como Citigroup, Parmalat, Wall Mart o Cargill.

### ¿De la privatización a la desnacionalización?

La enajenación de los bienes de un país debiera de ser considerado como acto de corrupción. Bajo la bandera de la privatización se llevaron a cabo virtuales asaltos a mano armada, muchas veces con la bendición y hasta el financiamiento o condicionamiento forzosos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero, técnicamente, eso no es corrupción sino el libre mercado funcionando magistralmente en la época de la globalización neoliberal.

“La liberalización de las economías ha multiplicado las comisiones. Un fenómeno que ha pasado casi inadvertido”, destaca Rob Jenkins, profesor de ciencias políticas de la Universidad de Londres. “Con la privatización del sector público, los compradores potenciales se pelean por quién unta mejor la mano a los elegidos por el pueblo o a los funcionarios. Además, cada vez que se produce una reforma, las empresas que quieren influir en la definición de las nuevas reglas, o simplemente conocerlas de antemano se ven obligadas a pagar, sin ninguna garantía en cuanto a los resultados. He observado ese fenómeno en todas partes donde he estudiado las reformas económicas: en la India, en Sudáfrica o en Uganda. Por una ironía del destino, a comienzos de los años ochenta, el FMI y el Banco Mundial prometían que sus programas de liberalización, al reducir el poder de las burocracias, iban a suprimir las fuentes de corrupción.”

Cada vez más se discute la posibilidad de re-nacionalizar algunos de los sectores estratégicos para el país, pero en Nicaragua, al menos, está por verse si no se trata de otro intento de “reprivatizar” a favor de otros grupos económicos. No obstante, la mera posibilidad de plantearse la revisión de determinados contratos levanta protestas por parte de los afectados, aduciendo un “mal gobierno”, atentando contra la ortodoxia reinante que permite a los grandes inversionistas extranjeros y nacionales dicten sus propias reglas del juego. Y, por supuesto, los gobiernos de las empresas afectadas corren a socorrer a los suyos contra el “mal gobierno” instruyendo al Fondo Monetario que apriete las tuercas contra el país.

Sin embargo, de poco sirve escapar de los tentáculos del Fondo Monetario Internacional si no se busca a la vez romper con el fondomonetarismo. Nos referimos a la política económica todavía imperante que concede un lugar estelar a la denominada estabilidad macro-económica, a la reducción de déficits fiscales, al congelamiento de masas salariales, tratados lesivos de libre comercio, acuerdos de inversión, etc. Porque esa es la otra cara de la moneda, bajo la cual se deja el campo abierto a la corrupción legalizada practicada por el neoliberalismo; es decir, la que garantiza los intereses del capital a costa de las mayorías y del Estado - Nación mismo.

Al fin y al cabo, ante la evidencia expuesta en los siguientes ensayos, no queda más que concluir que corrupción y capitalismo marchan de la mano. (Lo que no excluye la existencia de otras manifestaciones de corrupción en países como Cuba y Venezuela, según lo admiten valientemente sus propios dirigentes políticos máximos). La corrupción grosera que contribuyó tanto a la disolución de la Unión Soviética resulta insignificante a la luz de conformación de mafias privadas poderosísimas enriquecidas por la privatización galopante de la década de los noventa en Rusia y otros países - lo que el mismo Banco Mundial califica, en unos casos, como captura del Estado.

Ya no es el asalto bárbarico y piratería del tiempo de las colonias. Las formas de explotación capitalista evolucionan, pero la esencia de extracción de riqueza desde el Sur hacia el Norte, desde los pobres hacia los ricos, se mantiene y se multiplica.

# La Corrupción

## Una Perspectiva Estructural

### Alejandro Bendaña

La definición dominante de corrupción- la cual luego notifica sobre las formas de dirigir la corrupción – es el abuso del poder público para beneficio privado. Según nuestro punto de vista, esta definición es muy limitada y sería altamente inadecuado hablar sobre el abuso del poder como se hace hoy en día en el mundo, lo cual obviamente no implica negar la seriedad de la corrupción en los sectores privados, sino evitar la selectividad molesta.

Por otro lado, la definición que muchos diccionarios ofrecen también presenta problemas analíticos y es demasiado amplia: deterioro de la integridad, virtud o principio moral: depravación.<sup>1</sup> La definición que brinda la Wikipedia confirma lo mismo. La corrupción es un concepto general que describe cualquier sistema organizado e independiente, en donde parte de este sistema no está ni haciendo las obligaciones que originalmente debía cumplir, ni realizándolas de una manera inadecuada, lo cual pudiera causar un deterioro en el propósito original del sistema. De acuerdo con la Wikipedia, los tipos específicos de corrupción incluyen la corrupción política (corrupción de un sistema político, en donde los oficiales públicos buscan un beneficio personal e ilegítimo a través de acciones tales como el soborno, la extorsión, el nepotismo, el patrocinio y la malversación o el desfalco), la corrupción en la policía, la corrupción de datos, la corrupción del idioma, según el juego de videos Metroid Prime 3: La corrupción, tercer video juego de la serie Metroid Prime en Nintendo Wii.

El problema de cómo definir y dirigir la corrupción no es nuevo. Stiaan van der Merwe, jefe oficial y fundador ejecutivo de la Transparencia en África del Sur, explica cómo “la palabra ‘corrupción’, tal y como lo explica el diccionario, podría ser demandada por referirse a cualquier cosa no ética para todo aquello que está mal en el mundo. Sin embargo, para propósitos estratégicos, para la legislación y para los procedimientos en las organizaciones, algunos parámetros o limitaciones de significado necesitan estar de acuerdo. Si todo lo malo es corrupto, la palabra se vuelve insignificante para todos los propósitos prácticos y pudiéramos enfrentar una situación en donde nada se está haciendo sobre ello”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Diccionario Webster's Seventh New Collegiate

<sup>2</sup> Stiaan van der Merwe, *Combat Corruption Collectively, Mobilizing South African Civil Society on Corruption, governance and Ethics*, (Transparency South Africa, Pretoria: 2001), p. 8. Mucha de la discusión teórica acá presentada aparece en este importante estudio.

Podríamos, claro, sacar la palabra corrupción y llamar al pan, pan y al vino, vino: explotación, robo, crimen, etc. Pero es nuestra la perspectiva de justicia global, y nuestro objetivo es ubicar la corrupción en el contexto contemporáneo de la globalización corporativa. Por tal razón, miramos a la corrupción como un proceso y no un simple acto. Un proceso facilitado por las instituciones y los grupos sociales y no simplemente un acto en particular realizado por individuos en particular. Con esto en mente, tenemos una mayor y más contemporánea comprensión sobre la corrupción. El conocimiento y las experiencias deben partir de un marco analítico de corrupción, independientemente de cómo el diccionario, la ley y las autoridades amantes de la publicidad vean la corrupción. De esta manera contribuimos a moldear una agenda más práctica y anti corrupción.

Nuestra perspectiva introduce la inclusión de una consideración moral y ética, que se deriva de las labores contemporáneas de la economía política global. Específicamente, para explorar la corrupción inherente en la relación entre la marginalización de la mayoría de los habitantes del mundo y la histórica e incomparable concentración global de poder y riqueza, proponemos como concepto de corrupción el uso y abuso del poder público y privado para el enriquecimiento privado o institucional.

Evidentemente, las definiciones son cruciales, ya que informan sobre las estrategias, luchas y resultados materiales. Así como Van der Merwe y otros han argumentado, se necesita un entendimiento mayor, más profundo y coherente sobre corrupción, precisamente para contrastar las posibilidades de transformación opuestas al fortalecimiento de la amplia condición social por parte de aquéllos que defienden las definiciones limitadas y frecuentemente resisten cualquier intento de ampliar el ámbito de la consideración y la acción anti corrupción.

Por lo tanto, el conocimiento sobre corrupción se ve influenciado por las diferentes visiones de los resultados anticipados. La ideología está en el centro de las perspectivas, particularmente en cómo los mercados y las sociedades deberían interactuar y en cómo las naciones deberían y pueden desarrollarse. El responder cuáles son las razones de la corrupción depende del paradigma o la preferencia ideológica empleada por el inquisidor. Mientras más intervenga el Estado, mientras más procedimientos burocráticos se establezcan, mientras mayor sea la propensión para el mercado paralelo "informal" y para los canales paralelos ilícitos a aparecer, más se desarrollará un semillero de corrupción y otras actividades ilegales. El aclamado político y científico francés Yves Meny, cita: "aquellos que no están convencidos de la perversidad intrínseca del Estado o en algunos meritos auto-evidentes del mercado, enfatizarán en otros aspectos: el debilitamiento de las éticas públicas, la legitimización del Estado como encarnación de interés público, la disolución de los valores colectivos a favor de las ganancias y la defensa de los intereses egoístas y privados."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Yves Meny, "Corrupción 'fin de siglo': Cambio, crisis y transformación de los valores," [www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm](http://www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm)

Algunos argumentarán que la corrupción ha estado siempre presente. Cinco siglos AC, Platón lidió con la corrupción en sus escritos. Lo que es nuevo son los altos niveles de publicidad y el rol de los medios de comunicación. De acuerdo con esta escuela; es algo así como los accidentes que pasan todo el tiempo, pero sólo se hacen espectaculares si son intervenidos por el gobierno. Así que lo que es nuevo no es el fenómeno de corrupción como tal, sino la explotación del fenómeno cuando el escándalo sobrepasa la dimensión del incidente original. El número de infracciones quizá no sea tan alto como el usual, pero la penalización pública se ha intensificado; por tanto, la extensión de la corrupción puede ser real o imaginaria cuando se convierte en una función de la percepción, o sea, en transacciones que ya no se mantienen ocultas. Algunos simplemente asumirán, de acuerdo con varias encuestas realizadas en los países industriales, que "todos los políticos son corruptos". Otros insisten en que los niveles de corrupción son mayores que antes, así como, el nivel de la violencia pública.

Retomando las definiciones, la corrupción está tipificada en códigos legales, nacionales e internacionales. Los juristas aparentemente ganaron el debate con una mayor escuela de economía sociológica y política, que quizá tuvo un enfoque más realístico en el fenómeno.

Lamentablemente, la discusión entera presupone el debilitamiento de la ética privada y pública. Quizá Albert Camus no se equivocó al decir: "cuando no hay principios, se necesitan leyes"; sin embargo, estas leyes difícilmente estarán por encima de los estándares de ética. Si la corrupción es una cuestión más de ética que una costumbre legal, entonces las leyes existentes nunca serán capaces de criminalizar el comportamiento no ético o privado. Según Meny, un acercamiento jurídico y estricto da como resultado hacer a un lado los valores y principios éticos, que son la base de las mismas leyes. No existen bosques para la siembra de árboles, lo cual constituye un gran atraso, como lo es por ejemplo la práctica común europea de las finanzas del partido político no consideradas como ilegales por los políticos, quienes argumentan que ya que los partidos eran necesarios para la democracia, también eran necesarias las contribuciones. Por lo tanto, cuando un partido llegaba al poder se suponía que sus adquisiciones se inclinarían hacia los negocios contribuyentes. De esta manera, la corrupción personal podía ser condenada, pero la corrupción por el bien del partido era aceptable.<sup>4</sup>

A medida que el neoliberalismo penetra en las esferas ideológicas y morales, los resultados son los códigos públicos y privados que hoy igualarán a la corrupción con lo legal y nada más. Tal y como lo señaló Karl Polanyi hace algunas décadas, la específica e histórica "gran transformación" (porque no siempre fue así) tomó la forma imponiendo su propia lógica y justificación en la sociedad, en donde lo ético y lo social se subordinaron al mercado "libre". ¡Qué conveniente es desde el punto de vista de

<sup>4</sup> Ver los ejemplos citados por Yves Meny, "Corrupción 'fin de siglo': Cambio, crisis y transformación de los valores," [www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm](http://www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm)

la obtención de ganancias privadas y de los poderosos que las obtienen: si pueden controlar la elaboración de las reglas- las leyes, las definiciones- entonces, el límite para las actividades “no corruptas” es el cielo!

La globalización corporativa contemporánea ha intensificado la división identificada por Polanyi. Lo que ahora es claro, después de por lo menos una década de experiencia, es que las reglas neoliberales globales de contratación, lejos de ser una panacea que termine con la corrupción como las ideologías y las G-8 nos hicieron creer, nos están dirigiendo precisamente en la dirección opuesta. La globalización no es culpable por omisión sino por comisión. No hay razón para darle el beneficio de la duda; nunca fue una situación de fuerzas transnacionales que se movían dentro de aguas desconocidas y sin ley, sino en la formación de un ambiente externo que satisficiera las necesidades y los intereses del capital corporativo global.

Por tal razón, la globalización cargada de corrupción no constituye un desarrollo impersonal e inevitable. Las nuevas reglas de corrupción-amigables, continúan siendo creadas por nuevos actores con sólo escasos avances en la regulación y penalización global desde la perspectiva de no mercado y anti corrupción. Existen hoy en día “oportunidades” masivas para practicar la corrupción, a medida que la demanda y el abastecimiento para la misma también se hicieron globales. Los marcos regulatorios nacionales, ya inadecuados, son incapaces de contener las actividades de la red internacional del crimen y/o lidiar con las prácticas económicas ilegítimas e internacionales. Mientras el sector público internacional y la ética publica se vuelven a enrolar, sus contra fuerzas globales parecen estar en su infancia, lo cual constituye un enorme desbalance de fuerzas que solamente campañas poderosas podrían contener.

Algunos reclamarán que el comportamiento corporativo puede estar influenciado, por consideraciones éticas, hacia un comportamiento más social y sensible; las fundaciones Bill Gates y el convenio global Kofi Annan vienen a la mente. Aun los especialistas académicos imparciales no están convencidos. Suzan Rose Ackerman, de Corporaciones Multinacionales, argumenta que “la insistencia de la corrupción que involucra a actores económicos importantes, sugiere que sus administradores y dueños consideran que es económicamente beneficioso, a pesar de los costos de los países anfitriones y los costos de la reputación de los negocios globales”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Rose-Ackerman, Susan, “‘Grand’ Corruption and the Ethics of Global Business” (October 1999). Yale Law School, Program for Studies in Law, Economics and Public Policy, Working Paper No. 221. <http://ssrn.com/abstract=191352>

## VII. Corporaciones globales y gobernanación global

Joseph Stiglitz figura entre los muchos que ahora admitirían que las fuerzas del mercado internacional simplemente se han hecho más poderosas, permitiendo a las naciones y a las sociedades moldearse de una manera desenfrenada: “Lo que necesitamos hacer es descubrir las políticas y los cambios institucionales que instalarán los cheques en el mercado...existen reglas de gobernanación o refuerzo que revisan las actividades de las personas que trabajan en el mercado...pero la ausencia de un marco de gobierno mundial en el intercambio y las inversiones, se expande por todo el mundo, lo cual genera un profundo déficit que necesita ser dirigido”, aseveró el ganador del Premio Nobel y ex jefe ejecutivo del Banco Mundial.

Evidentemente, las fuerzas del mercado no son entidades deformes sino organizaciones dirigidas por los seres humanos, quienes han concentrado cantidades improcedentes de poder económico.

Y son las sociedades y algunas veces los gobiernos en particular, pero no exclusivamente los del sur, los que se convierten en las víctimas de las políticas de liberalización económica, principalmente las privatizaciones que son consideradas cantidades masivas de recursos transferidos a manos privadas inexplicables. En muchos de estos contextos la corrupción está llena de un ambiente ineficiente o de burocracia cómplice. Sin embargo, no es técnicamente ilegal, ya que el mismo poder asegura la influencia que moldeará las leyes que protegen y promueven el flujo devastador de recursos en las manos corporativas internacionales.<sup>6</sup>

Debido a que la corrupción no puede divorciarse fácilmente de las políticas y de los ambientes institucionales –que promueven o previenen - aparece la gobernanación en la película. Desafortunadamente mucha de la discusión sobre la gobernanación, incluyendo la buena gobernanación, se ha convertido en un personaje técnico y administrativo, lo que es una búsqueda experimental sin fin por las combinaciones “correctas” de las instituciones y las políticas que asegurarán la “efectividad”. Daniel Kaufman, Director de Programas Globales en el Instituto del Banco Mundial en Washington, solicita nuevos niveles más fuertes de involucramiento externo, y del Banco, en el desarrollo de la elaboración de las políticas del país.

De acuerdo con Kaufman, existe una necesidad de ir más allá de la insistencia de la agencia de desarrollo inicial basadas en las comisiones y campañas anti-corrupción: se necesitan “reformas institucionales de segunda generación” para apoyar la contabilidad y la transparencia. “Uno no lucha contra la corrupción luchando contra la corrupción” expresó Kaufman al International Herald Tribune. “Uno debe buscar

<sup>6</sup> “Foreign Direct Investment - High Risk, Low Reward for Development”, [http://www.blue21.de/PDF/FDI-Report\\_High\\_Risk\\_Low\\_Reward.pdf](http://www.blue21.de/PDF/FDI-Report_High_Risk_Low_Reward.pdf)



más bien la mayor y más sistémica debilidad e implementar las reformas políticas e institucionales apropiadas.”<sup>7</sup> Pero ¿Quién decide qué es apropiado y si hay espacio para discusiones alternativas y definiciones de políticas apropiadas alternativas, particularmente vinculadas a las preguntas sobre pobreza y desarrollo autónomo?

No es incorrecto hacer un vínculo analítico entre la corrupción y la gobernación y entre la gobernación hacia el desarrollo y la “asistencia del desarrollo”. La corrupción es una manifestación de los fracasos en el modelo neoliberal dominante (lo cual no implica que otros modelos de desarrollo no lo tengan, o quizá no tengan problemas de corrupción). El problema es que los defectos del modelo son responsabilidad de la corrupción y la mala gobernación y no del modelo en sí.

A lo largo del curso, a finales de los años noventa, esta lógica vino a expresarse en el número incrementado de condiciones establecidas por las agencias en los receptores de ayuda que intentan “restaurar” la gobernación y detener la corrupción. De acuerdo con un observador, “los expertos de gobernación en el banco y otros lugares se equiparon con una deslumbrante colección de herramientas para medir si los programas estaban funcionando”.<sup>8</sup> Típicamente, el Banco confunde lo político con lo técnico debido a que el criterio político no se escapa de la política bancaria y de la programación.

En un artículo llamado “Corrompiendo la lucha en contra de la Corrupción”, Joseph Stiglitz, antes miembro del Banco Mundial, comentó porqué: “Aquellos que critican la postura del Banco sobre la corrupción no lo hacen verdaderamente ya que están a favor de la misma. Algunos críticos se preocupan por la corrupción en la misma agenda de la corrupción: que la lucha será utilizada como una “cubierta” que corte la ayuda monetaria a los países que desagraden a la administración de los Estados Unidos. Tales preocupaciones han encontrado resonancia en la aparente incongruencia de la charla difícil en la corrupción del Banco y en los planes simultáneos utilizados para expandir los préstamos a Iraq. Nadie puede asegurar que Iraq es libre de corrupción o que esté en los niveles bajos de corrupción.”<sup>9</sup> Stiglitz todavía cree que el Banco Mundial dirige sermones anti-corrupción, pero los procedimientos, las políticas y las instituciones son los que realmente importan.”<sup>10</sup>

7 “Anticorruption drive: Bark or bite?”, *International Herald Tribune*, April 6, 2006, p. 17

8 *Ibid*

9 Joseph Stiglitz, “Corrupting the Fight against Corruption” (November, 2006).

10 A lo cual un sitio web comentó: “Y por supuesto que la nominación de Paul Wolfowitz al Banco Mundial fue el ejemplo perfecto de tales buenos procedimientos, los cuales queremos desarrollar en esos países. Él es seguramente el hombre más competente en los casos de construcción de instituciones y desarrollo. Como arquitecto clave en la guerra de Afganistán e Iraq, mostró cómo el invadir países es una técnica más eficiente para imponer la democracia, las buenas instituciones, la seguridad y el desarrollo, las cuales estrategias tradicionales a largo plazo del Banco Mundial”. [http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/11/links\\_stiglitz\\_.html](http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/11/links_stiglitz_.html)

Sin embargo, la ganancia es más importante que las políticas y los procedimientos. En escenarios de desastre o de reconstrucción post guerra como los existentes en Iraq y otros lugares, la Casa Blanca hace un llamado al Banco Mundial para que ejerza su rol en la gran estrategia estadounidense, yendo mas allá de la imposición usual de las condiciones económicas y financieras en los regímenes de inversión al hambriento. Como explicara Shalmali Guttal, “cuando se solicita al Banco que coordine la reconstrucción de un país destruido por la guerra, éste continuará defendiendo los intereses de los Estados Unidos y sus aliados, en vez de satisfacer las necesidades de la gente en los países afectados.

El Banco primero establecerá las políticas y las reglas, bajo las cuales será solicitada y utilizada la ayuda para la reconstrucción. Luego, traerá a personajes de los sectores privados para que implementen estas reglas y políticas mientras alcanzan los costos (incluyendo el reembolso de la deuda); y cuando las cosas salgan mal - como inevitablemente saldrían bajo estas circunstancias- el Banco declarará al país afectado como estado fracasado [corrupto] que necesita una mayor y estricta aplicación de las mismas reglas y políticas que lo mantienen en un estado de fracaso continuo.”<sup>11</sup>

Lo que Naomi Klein define como “capitalismo desastroso” está infestado de corrupción protegida por el estado: “El primer paso fue la renuncia del gobierno de su responsabilidad central de proteger la población contra desastres. Bajo la administración de Bush, todos los sectores del gobierno se han convertido en agencias glorificadas, con funciones esenciales para las compañías privadas. ¿Para dónde se ha ido todo el dinero?, “le pregunta desesperadamente la gente de Bagdad a Nueva Orleans.

Uno de los lugares hacia donde se ha ido es a los mayores gastos de capital de estos contratistas privados. Bajo el radar público, billones de dólares en impuestos se han gastado para la construcción de una infraestructura que dé respuesta al desastre privatizado, elaborado, casi exclusivamente, con dinero de los contratistas públicos, incluyendo el entrenamiento de su personal (ex sirvientes civiles, políticos y soldados). Aunque todo pertenece al sector privado, los pagadores de impuestos no tienen ningún control sobre ello, ni pueden reclamar. Hasta ahora esta realidad no se ha acrecentado, ya que cuando a estas compañías se les pagan sus recibos a través de contratistas del gobierno, el complejo del capitalismo del desastre provee sus servicios al público sin costo.”<sup>12</sup>

Bajo estas circunstancias frecuentes la corrupción alcanzará alturas vertiginosas. Los Estados Unidos pueden establecer un proyecto – desalojar a un presidente electo como en Haití o simplemente invadir un país- y el Banco Mundial, encabezado por el

11 Shalmali Guttal, “Reconstruction’s Triple Whammy: Wolfowitz, the White House and the World Bank, Focus on the Global South, December, 2006. [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org)

12 Naomi Klein, “Pay to be Saved”, *The Nation*, (August 29, 2006), <http://www.thenation.com/doc/20060911/klein>

organizador de guerra Paul Wolfowitz posicionará las leyes de forma que favorezca a los intereses comerciales y políticos de los Estados Unidos, mientras reparte contratos que den una opción para la "reconstrucción" y la "rehabilitación". De acuerdo con Guttal, "todos quedan con un buen pedazo de pastel de reconstrucción de guerra, excepto - por supuesto - los residentes locales de quienes han sido destruidos hogares, familias y vidas por guerras interminables."<sup>13</sup>

Los proyectos originales son comprensibles, multidimensionales y planeados con anticipación. Los componentes militares no son excluidos. Esta situación se hizo más evidente en el caso de Haití, cuando la administración de Clinton decidió reinstalar al destituido Presidente Aristide en el poder. Cuando se llamó a Aristide después de su segundo desalojo en el 2004, Washington insistió en que éste estuviera de acuerdo con pagar las deudas acumuladas bajo las dictaduras de Duvalier, reducir el servicio civil, permitirle a Haití el "libre comercio" y cortar por la mitad las tarifas de importación de arroz y maíz. Aristide le dijo a Naomi Klein: "fue un malísimo acuerdo, sin embargo", "estaba fuera de mi país y mi país era el más pobre del hemisferio oeste; así que, ¿Qué tipo de poder tenía en ese tiempo?". No obstante, Aristide se opuso a acceder a la venta de las industrias del gobierno de Haití, incluyendo la telecomunicación y la electricidad. "Washington estaba muy enojado conmigo. Expresaron que no respetarían mi palabra, cuando ellos fueron los que no respetaron nuestra política económica común."

En los meses siguientes, Washington cortó severamente los préstamos y la ayuda monetaria, minando así al gobierno; mientras que la USAID proveía millones a los grupos de oposición. En Febrero del 2004, los oficiales estadounidenses mandaron forzosamente a Aristide al exilio en un avión. Klein se preguntó que había cambiado desde el retiro de Aristide, ¿corrupción? ¿violencia? ¿fraude?. Aristide no es un santo, pero aún las peores alegaciones son ciertas. Se empalidecen ante el record de los asesinos convictos, los contrabandistas de drogas y de armas, quienes expulsaron a Aristide y continúan disfrutando de su rienda suelta con el apoyo total de la administración de Bush y las Naciones Unidas".<sup>14</sup>

Desde entonces, y con el continuo apoyo para Aristide dentro de su país, los grupos fundados por los Estados Unidos están trabajando arduamente, soltando acusaciones de corrupción en contra del presidente exiliado.<sup>15</sup>

Mientras el Banco Mundial obtiene un mayor acercamiento tecnocrático hacia los gobiernos de los países en desarrollo, las agencias bilaterales se inclinaron a ejercer una presión política directa sobre los mismos gobiernos por el mismo objetivo. Todo esto desarrolló la falacia de que la combinación entre la presión y las urgencias políticas

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Naomi Klein, "Aristide in Exile", *The Nation*, (August 1, 2005), <http://www.thenation.com/doc/20050801/klein>

<sup>15</sup> Ver pagina web "Haiti Democracy Project" <http://www.haitipolicy.org/articles/corruption/government/>

traerían la "buena gobernación", poniendo a un lado las preguntas sobre democracia y sobre si el verdadero recurso de la "buena" gobernación es la sociedad civil y no las agencias externas y los burócratas con sus juegos de herramientas.

Desafortunadamente, la llamada Guerra del Terror, se está tomando como una justificación para una intervención más multifacética en contra de los patrones de la "gran" corrupción, que supuestamente vincula los riesgos de la seguridad en los países ricos. De acuerdo con la USAID, la corrupción mina la efectividad y la legitimidad del gobierno, provocando problemas para la estabilidad del estado. Muchos gobiernos del norte, dirigidos por los Estados Unidos, hacen hincapié en la importancia de prevenir o pre vaciar los estados de emergencia o de fracaso. El documento de estrategias de la USAID, es claro en cuanto a la necesidad de una intervención más fuerte: "Una estrategia de presión diplomática de alto nivel combinada con las inversiones que incrementarán la competencia política y económica, será la más apropiada en países con altos niveles de corrupción y la evidencia política limitada será reformada."

Bajo el encabezamiento "Desarrollar intervenciones innovadoras que dirijan la gran corrupción," el documento de estrategias argumenta que "los donantes bilaterales, en vez de los bancos multilaterales, quizá necesiten dirigir en esta área, dada la alta naturaleza política de la gran corrupción y además la necesidad de esfuerzos de anti corrupción que vayan más allá del área ejecutiva del gobierno". Una recomendación específica dice lo siguiente: "aprovechar las fuentes externas de presión para la reforma a través de estrategias, tales como los grupos consultores donantes y los esfuerzos de la inter agencia. Los esfuerzos diplomáticos combinados pueden servir como el 'bastón', mientras los acuerdos donantes actúan como una 'zanahoria' ".<sup>16</sup>

Lo que está claro es que la anti corrupción y la promoción de gobernación están siendo vinculadas a los objetivos de la seguridad y la determinación del norte para "prevenir" los estados fracasados. Si la corrupción patrocinada por el estado se percibe como un camino hacia la derrota del estado y como consiguiente una amenaza para la seguridad, entonces, para los que buscan la "Guerra del Terror" contará como una "justificación" más que persiga sus intervenciones agresivas.

Para sus propios propósitos de contabilidad, la agencia de ayuda internacional está empujando la misma conjunción de gobernación y corrupción. Hagamos a un lado, por el momento, la renuencia de los "donantes" de revisar sus propios procedimientos y el poder que simboliza. Primero, uno necesita preguntarse si la ayuda es verdaderamente necesaria para alcanzar el progreso económico y social en el Sur; segundo, si hay algo corrupto sobre el hecho de que de acuerdo con los propios números del Banco Mundial, hay un flujo neto de recursos de los países pobres hacia los países ricos; tercero, la "ayuda" tiene sus propósitos y su impacto a medida que condiciona fuertemente

<sup>16</sup> USAID Estrategia Anticorrupción, (Washington, D.C., January 2005), p. 18, 19

las políticas públicas y con ello las capacidades nacionales que presentan alternativas para el desarrollo de paradigmas, enfatizando en la privatización y la supresión de las instituciones regulatorias para el beneficio de inversionistas extranjeros y asociados locales.

Frecuentemente la realidad demuestra que los "donantes" que casi siempre desarrollan los proyectos pobremente concebidos, obtienen como resultado prestarse a sí mismos para al abuso. En estos casos, la responsabilidad del soborno debe ser compartido. En Nigeria, "18 proyectos con un valor de 836 millones de [dólares] nunca se llevaron a cabo; y otros 44 [proyectos] nunca funcionaron o se cerraron rápidamente, según informó el Ministro Financiero de Nigeria. De otros 20 proyectos que empezaron entre 1985 y 1992, más de la mitad tuvo poco impacto o fueron insostenibles, de acuerdo con informe del Banco Mundial."<sup>17</sup>

En Julio del 2002, la Red Internacional de Ríos informó sobre cómo el personal y la administración del Banco Mundial dirigieron incorrectamente a los Directores Ejecutivos del Banco en su decisión de aprobar un proyecto en Uganda, manipulando las cifras en la viabilidad económica. Un informe sugirió que el apoyo insistente del Banco Mundial para el proyecto, se debió al hecho de que los contratistas fueron uno de los más grandes clientes de la Corporación Internacional Financiera, el brazo inversionista del Banco. En Kenya, se trajo a juicio a otro banco oficial después de haber sido saqueado por recibir comisiones de parte de las compañías suecas, en intercambio por maniobrar ciertos contratos bancarios para esas firmas. Algunos observadores argumentan que el Banco Mundial y otros donantes ven lo que quieren ver, algunas veces comprometiendo la promesa del Banco de luchar contra la corrupción - la micro es pasada por alto cuando la "macro" (liberalización/privatización) demuestra un 'buen desempeño'.<sup>18</sup>

Por la misma moneda, los gobiernos de los países ricos tienen agencias de crédito y de exportación oficiales, o casi oficiales, con firmas privadas proveedoras y con "garantías de crédito de exportación" (subsidios), que luego se cobran en los países receptores, con poca atención hacia la evidencia del comportamiento corrupto de parte de la firma. Tal "aseguramiento" en contra del incumplimiento de parte de la contrapartida del país en desarrollo, se acompaña por la extracción de una garantía de parte del gobierno local para pagar por si la transacción falla. La inversión desesperada, la dependencia de la deuda o los intermediarios locales que obtienen ganancias, están de acuerdo con pagar si el trámite de la transacción sale mal, aunque todo esto haya sucedido dentro del sector privado.

<sup>17</sup> *Africa Tackles Graft, with Billions in Aid in Play*, *The New York Times*, July 6, 2005.

<sup>18</sup> "Bank's pledge to fight corruption put to test", *Bretton Woods Update No. 29*, (July, 2003) [www.brettonwoodsproject.org/topic/governance](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/governance).

De acuerdo con la Agencia Observadora de Exportación y Crédito, "en los últimos años dichas agencias (ECAs) han apoyado con una cantidad entre los US\$50-US\$70 billones anualmente, en lo que se llama "transacciones a mediano y largo plazo". Una gran parte de este dinero se utiliza en grandes proyectos industriales y de infraestructura en países en desarrollo. Muchos de estos proyectos tienen serios impactos ambientales y sociales. Por ejemplo, las ECAs financian las plantas de poder que emiten gas [con efecto] invernadero, represas de alta escala, proyectos de minería, construcción de carreteras en bosques tropicales prístinos, oleoductos, instalaciones químicas e industriales, esquemas forestales y de plantación, por mencionar algunas. Debido a que muchos de estos promedios constituyen un alto riesgo debido a sus impactos ambientales, políticos, sociales y culturales, ninguno de ellos se hará realidad sin el apoyo y el respaldo financiero de las ECAs. Por lo tanto, las ECAs, son parte esencial del desarrollo estratégico, las cuales juegan un enorme papel en los impactos dañinos de la globalización corporativa".<sup>19</sup>

La Transparencia Internacional se ha visto obligada a dar alerta no sólo a las ECAs sino también a los sobornos que ocurren en transacciones similares: "Con el objetivo de asegurar los contratos exteriores para sus exportaciones, el soborno practicado por oficiales extranjeros se ha convertido en una práctica en los países industriales, particularmente en ciertos sectores tales como las exportaciones de equipo militar y trabajo público. Normalmente, estos contratos están garantizados por el gobierno, pertenecen o están apoyados por esquemas de Seguros de Crédito y Exportación (ECI) (HERMES en Alemania, COFACE en Francia, DUCROIRE en Bélgica y ECGD en el Reino Unido, UK)."<sup>20</sup> De la deuda privada ninguna cantidad pequeña se ha hecho deuda pública a través de este pobre mecanismo. De hecho, de acuerdo con la observación de la ECA, tales créditos son tomados en cuenta como un gran y único componente para la deuda de los países en desarrollo, la cual constituyó en 1996, un 24% de la deuda total y un 56% de la deuda perteneciente a las agencias oficiales.

¿Por qué no hablar de la necesidad de asegurar también la "buena" gobernación corporativa y la transparencia corporativa? ¿O el derecho público de asegurar la información de las entidades corporativas? En una reunión del Banco llevada a cabo en mayo del 2006, el presidente Paul Wolfowitz admitió que "por cada sobornado hay uno que lo soborna, que frecuentemente viene de un país desarrollado... necesitamos hacer más para dirigir esta situación y para mantener a las corporaciones privadas para la exportación de la corrupción a las economías emergentes."

De acuerdo con algunos observadores, Wolfowitz estaba respondiendo a la crítica por enfocarse mucho en cómo mejorar la gobernación entre los recipientes de ayuda del Banco Mundial. Muchos gobiernos de países ricos han sido muy cautelosos con las suspensiones de la ayuda bancaria hacia un número de países. Con un informe que lleva como título "El Banco Mundial suprime la Corrupción: ¿tocará las raíces?", el

<sup>19</sup> Una cantidad de ejemplos pueden ser encontrados en [www.eca-watch.org](http://www.eca-watch.org)

<sup>20</sup> [www.eca-watch.org](http://www.eca-watch.org)

proyecto Bretton Woods, grupo europeo no gubernamental de monitoreo y defensa, expresó que a pesar de que los “movimientos de alto perfil” hechos por Wolfowitz, “las causas originales de la corrupción – los sirvientes civiles que obtienen un mal pago, la aceptación de los sobornos por los grandes negocios y el dinero sucio - se mantienen considerablemente sin dirección”.<sup>21</sup>

En el análisis final, el centro del debate de la buena gobernación descansa en el problema de la responsabilidad: la responsabilidad de crear los problemas y la responsabilidad de resolverlos. Estos aspectos no pueden ser separados, mucho menos podemos separar a las personas que causaron los problemas. Al mirar el record de la post independencia africana en 1997, el científico político de Uganda se preguntó lo siguiente: “¿Quién ha hecho tanto desastre en África? “Los líderes corruptos” dice la gente, “líderes que se están auto sirviendo y potencian el hambre”, “las personas haraganas”, dicen los líderes, “personas que están esperando que el gobierno les provea de trabajo y los alimente”. “Los malos gobiernos”, expresó el Banco Mundial y las transnacionales, “gobiernos que no han seguido las políticas fiscales correctas, monetarias, de costo e intercambio, y los gobiernos que no son responsables de su población”. “El mercado”, dicen los intelectuales de la izquierda (africanos y no africanos), “las fuerzas invisibles, trabajan a favor de aquellos que tienen capital y que ejercen el poder del estado”. “Fuera de estas cuatro posibles explicaciones”, continúa diciendo Tandon, “es el análisis de las TNC del Banco Mundial y sus prescripciones, las cuales dominan el terreno ideológico. Tienen muchos recursos humanos y financieros a su cargo, que pensar retarlos es una lucha difícil. En el campo de batalla de las ideas que compiten, los terrenos de juego no son de nivel.”<sup>22</sup>

Irónicamente, nuestro entendimiento sobre la gran corrupción global y la pregunta acerca del qué hacer nos lleva a algo similar a las campañas convencionales de anti corrupción. Estamos de acuerdo con que existe la necesidad de comprender los incentivos de hacer y aceptar que “los pagos” sean institucionales o personales, legales o no. Para cambiar esto, se debe proceder en dos direcciones: una, legalizar la reducción de espacios y “oportunidades” que dan paso a ganancias financieras ilegítimas en niveles nacionales e internacionales. La preocupación piadosa de los donantes de mejorar la gobernación de estados nacionales en el Sur, debe igualar el esfuerzo en dar fin al estado global de mala gobernación. Un ‘ambiente permitido’ es igual de crucial para generar una reforma genuina, como lo es para generar una inversión honesta. La democracia es ese ambiente, particularmente la democracia como proceso que moldea y ha moldeado los movimientos sociales. Las organizaciones de la gente, por

<sup>21</sup> *Financial Express*, May 24, 2006 quoted in *Odious Debt Online*, June 5, 2006, [www.odiousdebts.org/odiousdebts/publications/WorldBankWeedsOutCorruption.pdf](http://www.odiousdebts.org/odiousdebts/publications/WorldBankWeedsOutCorruption.pdf)

<sup>22</sup> Yash Tandon, “Reclaiming Africa’s Agenda”, in Yash Tandon, ed., *African Conceptions of Democracy and Good Governance*, (International South Group Network: Harare, 1996), p. 28.

naturaleza propia, van tender a exponer y lidiar con las causas de la corrupción, como si se opusieran a los grupos fiscales que proponen medidas sobre políticas que trata con síntomas de ese fenómeno.

La segunda avenida paralela y de refuerzo es comprometerse en la educación sostenida, para cambiar las actitudes de los ciudadanos y políticos acerca de las relaciones corruptas y que no se conviertan en personales o institucionales. Una intolerancia popular genuina para la macro corrupción, crecerá mano a mano con la capacidad y disposición de los estados, de proveer ciudadanos con servicios efectivos y necesidades básicas humanas que envuelvan a la gente en el proceso: una propuesta lejana del antiguo Banco Mundial dice que la mejor manera de eliminar la corrupción pública es eliminar al sector público. Desafortunadamente, los países del Norte y Sur (y particularmente del Este) continúan pagando por la implementación del fundamentalismo de Washington. Hoy en día el objetivo es capturar o recapturar al Estado para que los oficiales puedan alejarse de sus relaciones comprometedoras para convertirse en un agente, sino más parcial por lo menos más democrático de autoridad.

Para muchos países, del Norte y del Sur, va a ser un largo camino, ya que una de las represiones de activismo anti corrupción se extenderá para que la corrupción misma obtenga un grado de legitimidad popular donde el Estado es un extranjero burócrata, o mejor dicho un reprimido, donde las relaciones sociales se convierten en relaciones de mercado.

Para las transacciones corruptas el remover incentivos es sólo un primer paso. Después viene la reconstrucción de actividades públicas, enfocadas en el uso del poder del estado a través de la formación de representantes democráticos honestos y confiables así como oficiales del sector público. Países como Cuba y Venezuela, en donde han ocurrido terribles abusos por parte del sector privado, aún batallan con manifestaciones continuas de corrupción en el sector público. Los líderes de estos países tuvieron que retar al sector público a que declarara que la corrupción es uno de los principales, sino el principal problema doméstico. Claramente la batalla en contra de la corrupción sigue de frente, y en muchos sentidos se debe incorporar la necesidad de continua creación y renovación de relaciones de confianza y democracia entre ciudadanos y oficiales. Los esfuerzos públicos organizados para combatir la corrupción, en este sentido, son centrales para la tarea de profundizar la práctica democrática, creando un estado en el cual los ciudadanos esperan y reciben un trato justo, no sólo de los oficiales sino de cada uno de ellos mismos, lo que constituye un núcleo en cualquier proyecto social de transformación. Un fuerte “ethos” de anticorrupción totalmente contextualizado en realidades nacionales y globales es fundamental para tornar el poder en un chance social positivo.

## Hacia una estrategia alternativa de anti corrupción

Nuestra intención ha sido no de tomar los vientos del actual movimiento anticorrupción y conciencia, sino invitarle a revisar su curso y destino. Esto acarrea un esfuerzo de ampliar el consenso sobre el entendimiento de la corrupción y cómo luchar en contra de ella en una forma más holística. No hay un sólo original, pero en todos los casos sus estrategias pueden relacionarse con luchas más amplias para crear nuevos espacios para discusiones democráticas y nuevas formas de toma de decisiones.

La lucha en contra de la corrupción y por un gobierno limpio, es parte y parcialmente miembro de una lucha para profundizar los niveles de democracia y contabilización en niveles tanto políticos como económicos. Hoy en día el inmenso incremento en el poder de algunos y algunas corporaciones es la mayor amenaza a la gobernabilidad democrática y a la democracia. El poder corporativo, sostenido y protegido por el orden internacional de finanzas e intercambios, y representada por la IFI y la WTO está empeñada en capturar y corromper no sólo a gobiernos sino a sociedades.

Se necesita hacer más énfasis en las formas en las que los países más pobres son forzados a comprometerse con los más ricos en un campo de juego menos que justo (corrupto) que provoca un juego deshonesto. No existe ninguna forma de corrupción peor que la explotación y eso incluye la manera en que las corporaciones y los países ricos aseguran el acceso de materiales baratos, crudos y de labor. La explotación por parte de los ricos a través de su superioridad económica y militar, es también una forma de corrupción que niega las posibilidades de una redistribución justa y la adquisición de un ambiente equitativo de desarrollo sostenible, pero democrático. La corrupción es fijada en las mismas estructuras y procesos en los cuales las naciones y las personas se relacionan, o mejor dicho, explotan o son explotadas.

Nuestra visión acerca de la lucha anticorrupción, acepta la noción de que la corrupción es también un caso de gobernación, pero no concebimos a la gobernación como un caso de gerencia o administrativo sino político. Cabe señalar, colocando a las relaciones sociales y económicas junto y fuera de los estados nacionales, - en el núcleo de la discusión, la estrategia y acción para combatir la corrupción - un marco de empoderamiento y transformación. Por tales razones, las iniciativas de anticorrupción deben empezar por examinar la deshonestidad fundamental, aún más la injusticia de mecanismos múltiples de explotación que roban a las personas del Sur sus recursos más que necesarios.

Sólo la participación democrática sostenida, con autoridad total responsable, puede construir y organizar concienzudamente hasta tal punto donde confrontaría a la corrupción pública y privada, nacional y sistémica, ilegal y legalizada.

Vincularse con movimientos sociales, nacionales e internacionales, sería crítico para desafiar a las dimensiones corporativas internacionales que tienen un gran peso y una inmunidad total sobre los gobiernos y ciudadanos, particularmente en los países más pobres. Sólo las nuevas alianzas pueden afectar los cambios en el balance global de fuerzas de ataque a la corrupción en sus movimientos económicos, sociales y ambientales; así como los cambios en el balance de poder entre los gobiernos del Norte y del Sur, y también entre los movimientos populares organizados en relación con sus propios gobiernos. Esto forma parte de una estrategia, que reforzará a las entidades democráticas y políticas que son poderes corporativos.

Al abordar la corrupción sistémica global, significa también lidiar con la corrupción en el Norte y con los patrones de control corporativo de gobernación y toma de decisiones en el Norte. La corrupción también debe ser reducida en el Norte si se quiere hacer una contribución global sustantiva que ayude a las futuras iniciativas de empoderamiento en el Sur. El poder corporativo necesita ser impugnado en casa.

En niveles investigativos, existe una necesidad de hacer un escrutinio de las élites naturales locales, de cómo esa élite fue formada y qué rol tienen los agentes externos y corporativos -colonialismo- en cuanto a apadrinar los patrones "nacionales" de corrupción. En el análisis final, no es solamente una cuestión de simple transparencia o buen gobierno, ni siquiera de cambiar a oficiales de gobierno sobornables, sino, demandando una justicia sostenible en el contexto global, reconociendo las desigualdades inherentes en el intercambio internacional y en el sistema financiero.

Una agenda de desarrollo de la gente comenzaría por exponer que el "intercambio de liberalización" es corrupto y antidesarrollado, muchas veces por la falta de control sobre los recursos locales, el capital y también la soberanía. En Sudamérica podemos ser testigos de procesos de repudio de deudas ilegítimas corruptas, renacionalización de recursos y servicios estratégicos, así como el reclamo de los derechos sobre la tierra, el agua, los recursos naturales y la cultura. Las reglas del tratado o intercambio deben fortalecer la soberanía, en vez de desaparecerla. El intento de Bolivia de reclamar su nación y relacionar su desarrollo a las culturas indígenas locales, fue importante, así como también el Acuerdo Comercial de las Personas, firmado con Venezuela, sosteniendo concesiones basadas en la sociedad.

Se necesita tomar acción urgentemente para conectar las fugas por las que el capital fluye del Sur al Norte. Los gobiernos del Sur necesitan ser empujados (por su propia gente y no por ONG expatriadas) para que repudien deudas, mejor control y revertir la liberalización de las cuentas de capital y reimponer las acciones domésticas requeridas y la repatriación restringida lucrativa en inversiones extranjeras. Las campañas necesitan, en la eliminación del sigilo bancario, el cierre de impuestos refugiados y la toma de acción en contra de las instituciones financieras, contabilidad y firmas de

leyes y negocios multinacionales que faciliten las fugas de estos recursos. La acción es también requerida para identificar y repatriar cantidades enormes, transferidas por élites del Sur para poner impuestos sobre refugiados y centros financieros del Norte, mucho de ello ilegal. Revertir el vuelo de capital y el dominio de las transnacionales son asunto clave para combatir la corrupción.

Más adelante, si la gente relaciona la corrupción con su hambre o empobrecimiento, ayudará también una anticorrupción. Este es precisamente el por qué las estrategias efectivas irían más allá de una simple manipulación de furia por razones electorales o movilización, por el bien de la movilización. El punto es de concebir y trabajar, no solamente alrededor de programas y políticas, sino de cambiar realidades de vidas, para que la gente no sólo reaccione ante la corrupción que casi siempre les rodea, sino también hacer las conexiones con las fundaciones macroeconómicas y globales de corrupción y empobrecimiento.

Para que esa movilización se lleve a cabo, se necesita realizar un mayor trabajo para conectar y construir un consenso alrededor de los diferentes grupos sociales y civiles, trabajando en el desarrollo financiero, en deudas, gobernación, transparencia y problemas de corrupción. Este paso es necesario en la dirección para la elaboración de estrategias políticas unidas. Los problemas son estructurales, pero también éticos, si el trabajo anticorrupción nos enseña algo, es preguntarnos cuáles son los valores que sostienen el comportamiento personal, social e institucional.

El carácter de anticorrupción también debe obligar a vernos a nosotros mismos, a nuestras organizaciones de sociedad civil, sobrepasando nuestros propios niveles de transparencia e integridad. Allí y sólo allí, es que estamos moral y organizacionalmente equipados para identificar y actuar sobre preguntas más fundamentales. Preguntarse: ¿qué hace que un individuo se comprometa, tome parte o tolere actos de corrupción?, y ¿qué motiva a otros a tomar acción, a demandar un buen gobierno y tomar parte de ello? ¿Cómo la presencia de los empobrecidos crónicos y los sin poder, moldea nuestra conciencia, nuestro análisis y nuestra actitud subsecuente? ¿Cómo llegaron las cosas a ser así, cómo un porcentaje tan pequeño de gente en el mundo vino a ser rica y poderosa ahora? ¿Cómo se construyeron las estructuras corruptas? ¿Cómo las desmantelaremos? ¿Con qué las reemplazaremos? ¿Dónde cabe usted en esta historia?

# La Corrupción no explica todo

**Por Angel Saldomando**

Enero 2007

En este ensayo se aborda el problema de la corrupción describiendo su nueva apreciación, los instrumentos con que se la combate, y se presenta un caso nacional: Nicaragua: con el objetivo de discutir en condiciones específicas el resultado de los enfoques utilizados. Finalmente se exponen conclusiones.

### El nuevo énfasis en la corrupción

La corrupción es un tema antiguo en la ciencia política. Montesquieu afirmó que “cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el estado”<sup>23</sup> En su opinión, existía un límite en la desviación de los principios de funcionamiento del gobierno, a partir del cual se iniciaba un proceso de descomposición. Aristóteles, el gran pensador político griego, señalaba con más anticipación aún, que un estado bien constituido debe “desde el inicio cuidarse de los abusos, por pequeños que sean. La corrupción se desliza imperceptiblemente”, y que por ello las instituciones debe alejarse de lo que las corrompe. Quizá de manera premonitoria y muy moderna, señalo que “en toda política” los cargos públicos no debían ser lucrativos.

“El vulgar (refiriéndose al pueblo) estará menos enojado de ser excluido del gobierno que de ver a los magistrados vivir a expensas del tesoro público... pero, si está persuadido que los titulares de los empleos roban al estado, sentirá un doble desprecio”<sup>24</sup> Para prevenir estos males recomendaba que la contabilidad pública debía hacerse a los ojos del público y controlada por la difusión de información y por contrapoderes. La transparencia, la rendición de cuentas y el control por poderes independientes en el estado, se conocían como problemas políticos mucho antes que fueran redescubiertos por los teóricos de la gobernabilidad y de la corrupción, como “problemas del desarrollo” y que se introdujeran como nuevas condicionalidades de instrumentos de cooperación y de prestamos internacionales.

El análisis del papel de la corrupción, como desviación de los principios del “buen gobierno” y como prácticas nefastas de acumulación de riqueza y poder, es muy antigua.

Pero, el redescubrimiento de sus efectos disolvente en la sociedad y la institucionalidad adquirió un sentido nuevo.

En la teoría política la corrupción y sus prácticas son males que acechan a todos los sistemas políticos. Los males deben ser combatidos mejorando los principios constitutivos de los sistemas políticos, y los equilibrios sociales que contrarrestan estas prácticas. La corrupción era, en este marco, un síntoma de que las instituciones y

<sup>23</sup> *El espíritu de las leyes* libro viii.

<sup>24</sup> Aristóteles: *La Política*

principios se estaban descomponiendo por grupos sociales con poder de hacerlo y de beneficiarse, algo que recientemente se reelaboró con la teoría de la “captura del estado” y de la apropiación de renta. Pero la corrupción por sí no explicaba nada ni era causa de nada. Era un efecto y un síntoma de que “algo estaba podrido”.

Sin embargo, en los últimos diez años la corrupción se ha convertido en una causa explicativa de los problemas del crecimiento, de las deficiencias institucionales y un sentido más general como obstáculo importante del desarrollo. En los modelos de “buena gobernabilidad”<sup>25</sup> del Banco Mundial (BM), la corrupción tiene un peso considerable y se considera que ésta disminuye la eficacia del gobierno en un sentido amplio, socava el crecimiento, limita la inversión extranjera, es un impuesto regresivo para los pobres y reduce el impacto de los proyectos de cooperación. El BM define la corrupción en un sentido acotado como “el abuso de la función pública en beneficio privado”<sup>26</sup> La cooperación internacional se ha alineado, además, con este enfoque multiplicando las iniciativas para ayudar a los países a controlar la corrupción

Otro cambio es que este síntoma, transformado en causa, se veía hasta hace poco circunscrito al ámbito doméstico, es decir a los estados nacionales. Esto fue radicalmente reelaborado con el salto que dio la internacionalización de las economías y la desregulación pública a partir de los años ochenta. El fortalecimiento de redes e intereses transnacionales, legales e ilegales, que podía ejercer prácticas corruptas estimulando las existentes en los estados nacionales, aliándose con ellas o introduciéndolas en su favor, generó un problema nuevo.

No es que estos intereses no existieran, pero esos intereses coaligados adquirieron una dimensión que comenzó a convertirse en contrapoder internacional y en algunos ha llegado a dominar gobiernos nacionales o apropiarse de territorios y recursos.

Aunque por definición es muy difícil conocer las cifras de la corrupción, salvo en casos específicos, la especialista estadounidense, Susan Rose Ackerman, sugiere que “Aunque las prácticas de corrupción pueden darse a todos los niveles del sistema político y económico, el soborno de los dirigentes políticos y de los funcionarios públicos es un fenómeno especialmente inquietante. La “alta” corrupción, o corrupción de alto nivel, mueve grandes cantidades de dinero, y a menudo son las empresas multinacionales las que practican los sobornos. Si sólo el 5% de las inversiones extranjeras directas en los países menos desarrollados asumiera la forma de sobornos, el total alcanzaría una suma promedio de 2 mil millones de dólares al año. Si el 5% del valor de las importaciones de mercancías fuera desviado para sobornos, el total combinado llegaría a 50 mil millones de dólares”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Para el análisis de los modelos de gobernabilidad, ver “Gobernabilidad entre la democracia y el mercado” Angel Saldomando 2002 y *¿Medir la gobernabilidad: quimera o instrumento de trabajo?* 2002

<sup>26</sup> *Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción.* Daniel Kaufman. Finanzas y Desarrollo, septiembre 2005.

<sup>27</sup> *Democracia y “alta” corrupción,* Susan Rose-Ackerman. [www.respondanet](http://www.respondanet)

Un estudio del Departamento del Comercio estadounidense estima que sólo en un año (1994-1995) las firmas norteamericanas perdieron unos cien contratos en el mundo cifrado en alrededor de 45.000 millones dólares, por ausencia de penalización internacional del soborno. Es algo de qué preocuparse, sin duda.

La preocupación por la corrupción se ha disparado en varios sentidos, a medida que se acumulan sus efectos, lo que se ha traducido en convenciones internacionales como la interamericana, la de naciones unidas, la de la Unión Europea y la africana. Citemos sólo a modo de ejemplo, las motivaciones de la convención interamericana.

### La preocupación de la Convención Interamericana

La corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos;

La democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región por su naturaleza exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

El combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social;

A menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos;

La importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción;

La corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente;

La necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos;

Vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes, que socavan y atentan contra las actividades comerciales y financieras legítimas y la sociedad, en todos los niveles;

Combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados, la erradicación de la impunidad y que la cooperación entre ellos es necesaria para que su acción en este campo sea efectiva; y

Hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

El consenso sobre la corrupción, como problema de gobierno importante, nacional e internacional, es incontestable, pero hay diferencias sobre las razones de su crecimiento, sobre su causalidad y sobre su tratamiento.

### Las causas en debate

Los diagnósticos sobre las causas del incremento de la corrupción son diversos.

Algunos lo ven con fatalismo e implícitamente lo asumen como uno de esos males "viejos como el mundo". En esta visión, la corrupción es inherente a una sociedad mercantil y de intercambio donde se interpenetran mercados político-institucionales y mercados económico-sociales. Lo que cambia es el nivel de tolerancia en cada sociedad debido a razones culturales y políticas. Para otros, como S. Huntington, la corrupción se incrementa tendencialmente en "períodos de crecimiento rápido y de modernización debido al cambio de valores y fuentes de poder." Sin embargo, especialistas como Yves Meny sostiene que las contradicciones entre dictadura y democracia, o entre desarrollo y subdesarrollo, no explican nada debido a la persistencia y verificación del fenómeno en todo tipo de sociedad.<sup>28</sup>

Las razones del aumento de la importancia atribuida a la corrupción, podría estar en la visibilidad adquirida por ésta en una época de crisis políticas y económicas recurrentes; las que han dado lugar a transiciones y a reacomodamientos profundos de impacto mundial.<sup>29</sup>

La corrupción ha mostrado su mano contra su práctica habitual, discreta y oculta por definición, más que de costumbre.

<sup>28</sup> Corrupción "fin de siglo": Cambio, crisis y transformación de los valores. Yves Meny. [www.respondanet](http://www.respondanet).

<sup>29</sup> Caída del comunismo y transición en el este europeo, transiciones en América Latina y África, crecimiento irregular y concentración de la riqueza a nivel mundial, intensa competencia por mercados segmentados de altos ingresos contratos nacionales y privatizaciones. En este campo no hay país que no este afectado.



En la economía política de la corrupción se enfrentan en la actualidad dos enfoques: el enfoque de los neoliberales sostiene que el exceso de regulaciones públicas, de intervención estatal, generan costos de transacción que son evitados por medio de la corrupción; a la sombra de este estado intervencionista se crean grupos que capturan el estado y se benefician de la renta generada y del poder adquirido, lo que multiplica las oportunidades de corrupción en todos los ámbitos. La solución, según esta tesis, es desregular y privatizar para disminuir los costos de transacción y los incentivos a la corrupción, el mercado libre ajusta el precio de las transacciones de manera más adecuada y las políticas de competencia disminuyen la corrupción. Además, se debe generar transparencia mediante reformas institucionales y jurídicas que fundamente un mejor control de la acción pública, la difusión de información y una opinión pública activa.

El enfoque de quienes defienden la regulación pública sostiene que lo que más estimula la corrupción es radical y brutal, desregulación económica e institucional que se está desarrollando internacionalmente, paralelo al incremento de la desigualdad a nivel mundial. Esto trae consecuencias que aumentan la debilidad institucional de los estados y destruyen las estructuras colectivas, capaces de hacerle frente a las consecuencias nocivas de la inequidad y del mercado puro. En particular, afecta el nivel asociativo que facilita la participación y el control ciudadano. Con ello se estimula la fragmentación social, la lucha de todos contra todos y la inseguridad como acicate de la sobrevivencia a cualquier precio, incluido el de la corrupción. El aumento de la desigualdad, con la inseguridad que conlleva, puede ser un poderoso estimulante de la corrupción como medio de sobrevivencia, de compensación social o de éxito, en un contexto de pocas oportunidades formales y legales.

El punto crítico entre ambas es la relación entre lo público y lo privado, según las características institucionales, económicas y sociales que lo enmarcan.

Otros enfoques han llamado la atención sobre la crisis del rol de intermediación política en democracia, producto del debilitamiento de esta y su sustitución por los políticos de negocios, mercantilizando la democracia. También se considera que la corrupción es un instrumento usado por grupos sociales para compensar y/o promoverse cuando son discriminados o postergados, como ha ocurrido en el sur de Italia o con las minorías inmigrantes en Estados Unidos o con la implantación del narcotráfico en zonas pobres.

Dada la dimensión de la corrupción y los peligros que conlleva, los tratamientos recomendados son de diferente naturaleza. En el ámbito nacional se intenta avanzar en la legislación, caracterizando mejor los delitos de corrupción e incluyendo aspectos nuevos como el blanqueo de dinero, el soborno internacional, por ejemplo. La mejor definición jurídica del fenómeno permite avanzar en la caracterización y delimitación

de la corrupción, es decir se definen los comportamientos ilícitos y por lo tanto pueden ser penalizados más eficazmente, en vez de que por medio de argucias legales los responsables puedan evadirse. Otro instrumento es la adhesión a convenciones internacionales, que refuerzan las legislaciones nacionales y permiten la penalización internacional, disminuyendo los refugios posibles para los transgresores.<sup>30</sup>

Pero dado que es difícil imaginar que estados con corrupción sistémica puedan automedicarse, la cooperación internacional ha incorporado el tema en sus estrategias. Las causas se relacionan con tres preocupaciones: la reglas del comercio y la inversión internacional, la eficacia de los proyectos, la mejora de los ambientes institucionales nacionales en que la cooperación actúa.

Para avanzar en la disminución de la corrupción, algunos organismos financieros, como el BM, se han convertido en paladines autodenominados, gracias a los medios de que disponen y al impulso que el nuevo director Paul Wolfowitz le ha impreso en esta dirección.

En 2006 el Banco Mundial invirtió 4,500 millones de dólares, es decir un 19.2% del financiamiento otorgado por el banco. Si a ello agregamos los esfuerzos de otras instituciones y agencias, sin duda que parte importante de los "fondos para el desarrollo" están siendo absorbidos por la lucha contra con la corrupción.

Los instrumentos más importantes para materializar estos esfuerzos son una amplia gama de acciones que parecen no tener un límite claro. Ellas van desde las reformas institucionales, los proyectos sectoriales, el apoyo al periodismo investigativo, la auditoría social por citar algunos.

### Supuestos, contrabando e instrumentos

La corrupción y los medios con que se pretende combatirla tienen una relación equívoca.

La Onu dice que la corrupción disminuye la inversión, particularmente la externa. En esto coinciden el Banco Mundial el Fondo Monetario Internacional y casi todas las instancias que se ocupan del problema. Esto es algo falso, que no ha sido demostrado; más bien hay evidencia de la continuidad e incluso del incremento de flujos financieros en países de alta corrupción.

También se le atribuyen efectos disolutivos sobre la institucionalidad, la legitimidad, y las asimetrías de poder. Esto es exacto y verificable en diferentes tipos de sistema político.

<sup>30</sup> Las diferencias en y entre las legislaciones generan vacíos jurídicos que son aprovechados por los comportamientos corruptos, por ej el soborno internacional o la evasión de impuestos.

Si esto es así, los principales enfoques deberían analizar este segundo aspecto como prioritario. Ello llevaría a dejar en un plano secundario las políticas privatizadoras y desreguladoras dentro de los argumentos de la anticorrupción. La amalgama lleva un contrabando de legitimación del mercado desregulado, que no tiene justificación.

La corrupción es fundamental desde el punto de vista del poder político y de la institucionalidad. Desde el punto de vista del mercado, constituye una ventaja adicional, pero sólo en casos contados alcanza a alterar las asimetrías de poder ya existentes, a lo más las profundiza o incorpora en nuevos llegados al juego. La corrupción es funcional a procesos de acumulación y la concentración del poder. Esto debería ser el asunto central.

Las consecuencias morales y políticas o los impactos negativos de la corrupción tienen la paradoja de ser igualmente graves que otras actividades, perfectamente legales pero moralmente condenables y con efectos devastadores en el ambiente, la seguridad y la salud humana. En este sentido, la corrupción hace parte de otros comportamientos predatorios, incorporados en una sociedad guiada por el incremento de la ganancia y la apropiación privada de ésta, sin parámetros sociales, ambientales, de igualdad y seguridad humana.

El punto es porque ahora la corrupción aparece como un fenómeno fuera de control y se le atribuye una importancia causal para procesos estructurales como la pobreza, el debilitamiento de la democracia, la falta de resultados de las reformas neoliberales y del crecimiento del crimen transnacional. Esta mezcla, operada esencialmente por instancias internacionales, transporta supuestos contrabando e instrumentos que es necesario analizar.

El supuesto de que la corrupción es causa del fracaso de los procesos mencionados, sufre de una grave distorsión de la realidad. Atribuye el mal a la fiebre y no a la enfermedad y por ello se ocupa sólo del termómetro. Si el supuesto fuera cierto, sólo sociedades íntegras se hubieran desarrollado, lo que históricamente no es cierto sino que además tales sociedades íntegras son una extrema minoría. Este análisis que amalgama males debido a la corrupción se separa de las ciencias políticas y económicas. Al darle importancia a la creciente corrupción como factor explicativo actual de males económicos y políticos, pretende establecer un punto de vista a-histórico y moral. Es decir el modelo societal paradigmático ofrecido por el capitalismo liberal es intrínsecamente bueno, sus problemas constituyen anomalías y desviaciones. De allí que la corrupción adquiera un status desmesurado como expresión de la perversión de los buenos principios del gobierno, del mercado libre, del estado mínimo y de las normas de integridad y eficacia institucional; los que deben ser restaurados con medidas de mercado y de moralización de la función pública mediante nuevos procedimientos institucionales y penalización individual de los transgresores.

En realidad, lo que hay que hacer es restaurar la historicidad de los procesos económicos

y políticos, individualizando los factores que pesan en su dirección fundamental, así como en sus consecuencias, dentro de lo cual la corrupción juega un lugar acotado.

El mundo ha estado sometido, en los últimos 20 años, a una enorme presión para alinear a los países con normas estándar es de ajuste económico, economía desregulada y apertura a los intereses transnacionales que conducen la actual fase de globalización, particularmente en el ámbito financiero y comercial. Esta tendencia se alimentó, además, de la creencia que después de la guerra fría no había obstáculos para el establecimiento de un nuevo modelo de capitalismo global desregulado. La tendencia dominante fue asumida por las instancias financieras internacionales, la cooperación e incluso por acuerdos regionales.

Las consecuencias han sido durísimas para la democracia, la equidad, el ambiente y las posibilidades de integración social en los respectivos países. En esta transición mundial, quienes amortiguaron mejor fueron justamente quienes supieron proteger sus sociedades mediante arreglos internos, que tuvieron en cuenta su historia y sus equilibrios sociales y no es casual que en ellas la corrupción no se haya convertido en un síntoma febril de procesos negativos en la economía y la política.

No es casual tampoco que los enfoques sobre gobernabilidad se hayan preocupado desde el inicio, sobre todo de la conducción de la transición hacia el capitalismo desregulado y, luego, a medida que ésta se estableciera pasaran a ocuparse cada vez más de identificar porqué los buenos resultados no llegaban.<sup>31</sup>

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD	
La crisis de ingobernabilidad y la respuesta neoliberal: Nueva relación entre la democracia y el mercado El contexto internacional, final guerra fría: capitalismo desregulado y globalización	La teoría del exceso de demanda  La redefinición del papel del Estado  Una democracia limitada
Crisis de la deuda y la generalización de los programas de ajuste	I La gobernabilidad para el ajuste II La gobernabilidad para mejorar las capacidades institucionales
La cooperación internacional para la buena gobernabilidad	La gobernabilidad para mejorar las capacidades institucionales
Desafíos de la democratización	La gobernabilidad democrática
La crisis de la gobernabilidad y la transformación del modelo de regulación	La búsqueda de un nuevo modelo de regulación nacional e internacional

<sup>31</sup> Esta ya públicamente reconocido en América Latina al menos desde el 2002 en la última reunión de gobernadores del Banco Interamericano.

Es a partir de la segunda etapa del concepto de gobernabilidad, promovido por las IFI's, que la corrupción se ubicó como factor explicativo de los resultados indeseables del nuevo modelo societal del capitalismo globalizado, más aún, cuando la tolerancia política disminuyó radicalmente en las sociedades, la corrupción se convirtió en un importante chivo expiatorio. Sin embargo, nunca se explicó por qué los primeros enfoques de gobernabilidad no consideraban a la corrupción como problema esencial, cómo se llegó a ella y por qué los programas de reforma económica e institucional usaron de la corrupción como palanca de apoyo y contaron con la tolerancia y protección de las IFI's.

“Los multilaterales (BM, FMI, OCDE) en la primera generación de políticas de gobernabilidad consideraron que el buen gobierno y la buena gobernabilidad era aquel que lograba hacer pasar las reformas económicas liberales surgidas del consenso de Washington, en condiciones de estabilidad política. Los gobiernos eran premiados según su habilidad política y según la autoridad ejercida para mantener el ritmo de las reformas, sin retroceder o ceder ante consideraciones como costo social, protesta u oposición.

No existían consideraciones acerca de corrupción, eficiencia institucional, integridad o transparencia, puesto que la mayoría de las reformas eran condicionadas, y no discutidas pública o democráticamente, aunque hubiera elecciones. Esto llevó a un tipo de gobernabilidad dura y ortodoxa, sin capacidad de organizar consensos amplios, favoreciendo burocracias autónomas y grupos de interés sin control e instituciones sin capacidad de regulación y elaboración de política, con altos grados de corrupción. Esta modalidad todavía está en operación en la mayoría de los países, conduce a un estado débil capturado por grupos de interés fortalecidos o surgidos en una economía desregulada; no hay consensos amplios o en expansión, el nivel de organización social disminuye, la política tiene una función exclusiva de mantener la continuidad de las reformas, hoy bajo reconocimiento del conflicto”<sup>32</sup>

La introducción de la corrupción en el enfoque de gobernabilidad dominante en los multilaterales se hizo progresivamente, más en el marco de una tentativa de corrección que de causalidad estructural, pero al final quedó en esta posición porque no se podía poner en cuestión el modelo y la forma de imponerlo. Desde que se atribuyeron los poco resultados de los programas de ajuste y reforma económica e institucional a las deficiencias institucionales de los estados, la corrupción quedó rápidamente como la mayor de ellas, integrándose en los enfoques neo institucionales de la gobernabilidad.

Esta evolución también marcó el instrumental y el alcance de los medios con que se pretendía combatir la corrupción.

<sup>32</sup> Medir la gobernabilidad ¿quimera o instrumento de trabajo? Envío 2003 y Cei 2006.

Desde una ausencia total al inicio de los programas de reforma y de promoción del capitalismo desregulado, se pasó paulatinamente a finales de los 90 a la denuncia, las convenciones internacionales y a la elaboración de programas anticorrupción en las instancias de la cooperación internacional y se estimularon la elaboración de políticas y estrategias nacionales.

El principio básico de las estrategias anticorrupción es el de considerarlas como una desviación de los buenos principios de funcionamiento de la administración pública y del mercado y la de atacarla, combinando exposición a la luz pública y reformas institucionales.

Aunque hay diferencias en los énfasis, más por división del trabajo que por alguna diferencia de enfoque, según las agencias, es posible describir el conjunto de acciones que ha sistematizado el propio BM.

La estrategia de anticorrupción establece que ésta debe ser tratada dentro y fuera del gobierno y necesita de un enfoque específico, es decir, adecuado a las causas y formas que tiene cada país. Pero, aunque los enfoques específicos son cada vez mencionados en la cooperación, como condición de la apropiación local, se insiste en que la matriz es común. Esto quiere decir que se deben seguir las políticas estándar de reforma económica.

“Tomando en consideración la política y los intereses creados implicados, el proceso de reforma anticorrupción busca reforzar las oportunidades y minimizar las dificultades en la implementación de las reformas.”<sup>33</sup>

El carácter funcional de las estrategias anticorrupción queda de manifiesto, pero como siempre la pregunta de fondo que oculta es: ¿Cuáles son esas reformas? ¿Cómo se hacen? ¿Qué impacto tienen? A esto debe responderse que, como la evidencia acumulada lo indica, las reformas conducentes hacia el capitalismo desregulado<sup>34</sup> no solucionaron los problemas de pobreza y desarrollo, más bien generaron descomposición social, condicionaron la democracia, agudizaron las diferencias entre grupos sociales y favorecieron la hegemonía del capital financiero y comercial. Las reformas se hicieron bajo una enorme presión, vía condicionalidad, sin tiempo para el debate público, la consideración de opciones y la elaboración de política, el resultado fue el vaciamiento de la democracia y la generación de incentivos poderosos para posicionarse, a cualquier precio, en reformas que no se podían modificar.

<sup>33</sup> Controlando la corrupción hacia una estrategia integrada. Banco Mundial. Washington DC 2000.

<sup>34</sup> Las “reformas” son en realidad un paquete estandar de políticas conducentes a la liberalización comercial, neutralidad tributaria en realidad favorables a las grandes empresas, privatización, flexibilidad laboral y liberalización financiera. En esto debe agregarse los programas de reformas el estado.

El tráfico de influencias, la colusión entre intereses económicos y políticos, la obtención de ventaja, se incrementaron acelerada y profundamente, agudizando la corrupción y la prebenda, tanto para viabilizar como para obtener beneficio de las reformas. En paralelo, la descomposición social debilitó aún mas la capacidad de contra poder de las sociedades.

“No es un secreto que el impacto de las reformas no sólo fue económico y social. También implicó un ajuste político en las sociedades, que dismantelaron las infraestructuras de movilización social, vaciaron de contenido las nociones de derechos sociales por la de “igualdad de oportunidades” y no de resultados, generaron un tipo de participación aditiva funcional a la marcha de las reformas y a la fragmentación institucional de la toma de decisiones, frente a la cual la sociedad perdió posibilidad de incidir. Estigmatizaron la movilización social y su legítima pretensión de convertir sus demandas en prioridades de gobierno, con el argumento de la estabilidad; favorecieron procesos de captura del gobierno y el estado por minorías corruptas que comercializaron su apoyo a las reformas y constituyeron redes de complicidad que bloquearon el acceso al sistema político, generando concentración y autonomía del poder al punto de vaciar a la democracia de toda sustancia.”<sup>35</sup>

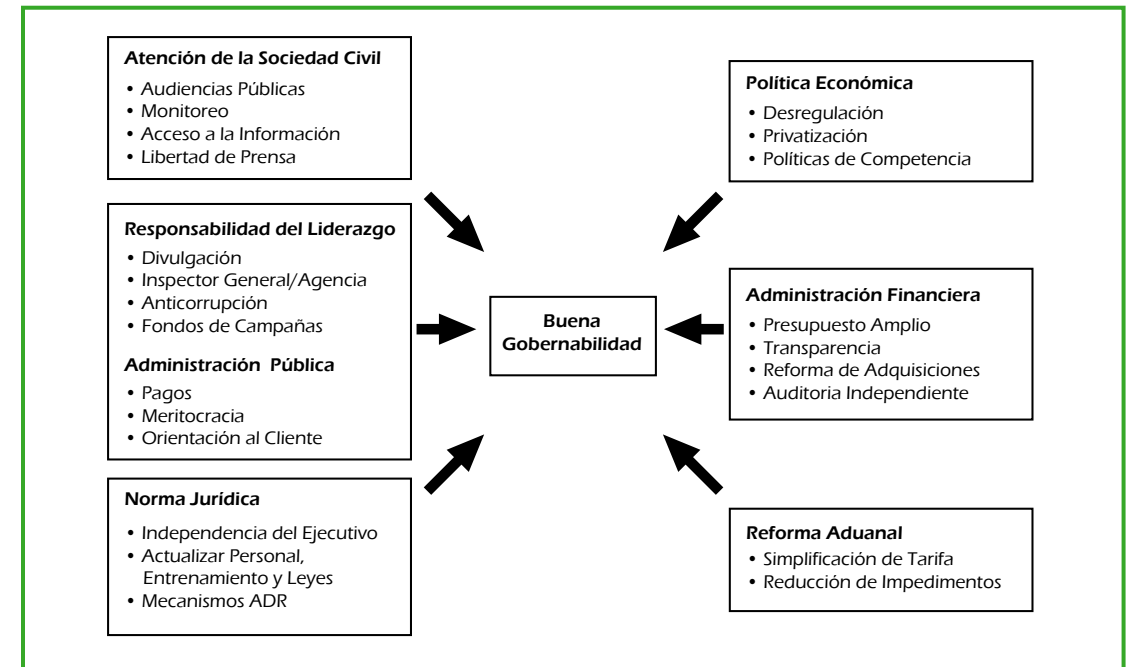
¿Es de extrañar que en este contexto la corrupción se haya agravado como expresión de un desastroso cambio social?

Las buenas intenciones de anticorrupción, loables en sí, contienen una debilidad en base a lo anterior, que se convierten en fallas estructurales. Esto se constata en la condiciones que se reclaman para que las estrategias anticorrupción sean exitosas. Las condiciones supuestas chocan con la realidad

Condiciones para las estrategias anticorrupción	
Condiciones	Realidad
Información rigurosa	Secreto, burocracia autónoma respaldada por IFI's
Liderazgo político	Condionalidad Programas estándar
Acción colectiva	Debilitamiento democracia Descomposición social
Plan de acción	Colusión entre intereses económicos y políticos

<sup>35</sup> Gobernabilidad ¿democracia y reformas? A Saldomando 2004. Parafraseando a V. Tokman de la idea dominante de empleo y solidaridad sistémica pasamos a la realidad de la sobrevivencia, la competición desigual y la descomposición social.

El mundo virtual de los domadores de corrupción en la cooperación internacional no tiene en cuenta a los verdaderos depredadores que han engordado. El esquema siguiente ilustra, según el Banco Mundial, el enfoque integral anticorrupción.<sup>36</sup>



Como se puede apreciar, el conjunto de ejes de acción están enmarcado en una matriz única de política económica. Y aunque la consideración de los ejes de acción pueda ser de sentido común en una lógica de funcionamiento de la administración pública, la realidad es que la corrupción sistémica, que es la importante al fin de cuentas, tiene una estructura social igual que la del mercado, de la que se alimentan mutuamente. Es imposible quebrar la estructura social de la corrupción si no se modifican las condiciones económicas y políticas que la incitan, la favorecen y la alimentan.

Por otro lado, la impunidad, autonomía y respaldo que han recibido las prácticas de los grupos empresariales como únicos protagonistas del crecimiento, del bienestar y de la

<sup>36</sup> Los programas del Banco a nivel de países en materia de gobernabilidad y lucha contra la corrupción tienen como base un fundamento bien investigado de diagnósticos y evaluaciones empíricas que utiliza herramientas como los informes 'Haciendo negocios', estudios del 'clima para la inversión', indicadores del gasto público y de la capacidad de gestión financiera y el diagnóstico acabado por país de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción (GAC) del Instituto del Banco Mundial. Los indicadores de gobernabilidad del Instituto supervisan en forma periódica las reformas en más de 200 países, donde evalúan la participación y la responsabilidad, la estabilidad política y la ausencia de sucesos importantes de violencia y terrorismo, la eficacia de los gobiernos, la calidad del marco normativo, el imperio de la ley y el control de la corrupción. Por otra parte, los índices de transparencia del Instituto del Banco Mundial miden los aspectos de transparencia económica/institucional y política en casi 200 países.

libertad, están lejos de la experiencia real en materia de desarrollo humano, equidad y democracia.

En un periodo de transición, este respaldo ha sido casi una carta blanca o “patente de corso” si se quiere, en la mayoría de los países de la región.

La propia inestabilidad de la transición y los pocos resultados del modelo societal propuesto, ha impedido además, que éste logre estabilizarse, induciendo probablemente en este caso a que la corrupción se haga menos abierta en la medida que la colusión entre política y economía se institucionaliza.

Las estrategias anticorrupción dan pocos resultados si se ubican sólo en dispositivos institucionales al interior de una matriz estándar de política económica y no atacan la estructura social de la colusión entre corrupción, mercado y política que se desarrolla en la falta de regulación, en las “zonas liberadas” y en la restricción a la entrada de actores diversos involucrados en cada sector. Los análisis convencionales sostienen que los progresos serán siempre lentos y de largo plazo; sin embargo, la desarticulación de algunas redes en sectores claves puede crear un clima de urgencia y de intolerancia frente a la corrupción, que legitime rápidamente políticas audaces.<sup>37</sup>

### El caso Nicaragua

La apreciación corriente sobre el nivel de corrupción en el país es que ha aumentando dramáticamente.

La corrupción apareció como un fenómeno importante posterior a 1998. Aunque había percepción en la opinión pública acerca del fenómeno de pagos indebidos por trámites, multas, etc; no se consideraba que ésta estuviera muy difundida y se atribuía a los bajos salarios de funcionarios. A pesar de algunos casos que habían provocado comentarios en los medios de comunicación, éstos se consideraban excepcionales.

En 1998 Nicaragua se encontraba en la posición 61 del índice de Ética y Transparencia. Hacia el 2003, el país había retrocedido hasta la posición 88 del rango internacional y la percepción de una corrupción creciente se había generalizado en la población. En 1999, en diferentes encuestas de opinión, la población manifiesta una percepción negativa de las instituciones. El 88.4% cree que hay corrupción en la Presidencia, el 85.8% en la Asamblea Nacional, el 81% en el Consejo Supremo Electoral y el 80.8% en la Corte Suprema de Justicia.<sup>38</sup>

Informes oficiales testimoniaban sobre la percepción que la clase política y las

<sup>37</sup> Sintomáticos son en este sentido los casos de Perú con la crisis de Fujimori, en Argentina con la crisis de La Rúa y la deslegitimación del “menemismo” y la caída de Sanchez de Lozada en Bolivia.

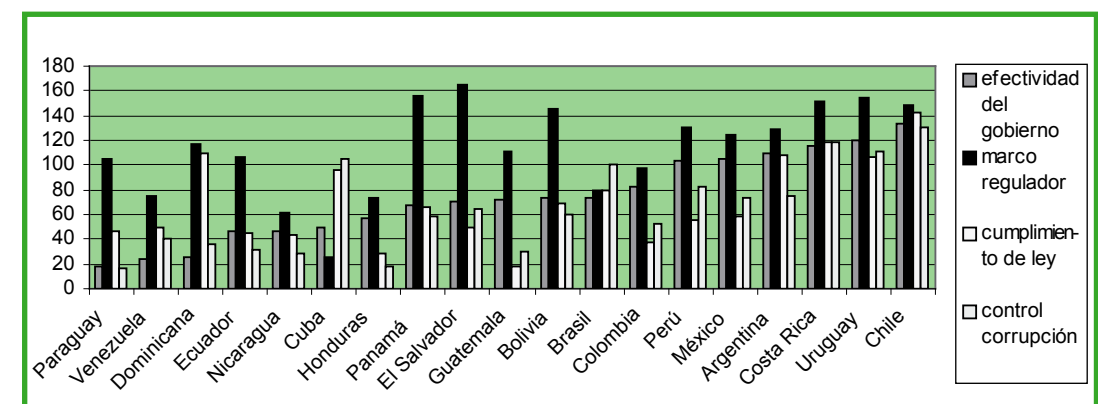
<sup>38</sup> Instituto de estudios nicaragüenses IEN 2000.

instituciones estaban completamente desprestigiadas por la corrupción, el abuso del poder, los arreglos entre partidos y la ineficacia de las instituciones.

“En general, la opinión de la ciudadanía expresada a través de encuestas realizadas anualmente durante 1997-2000, han mostrado que cerca del 90% de los ciudadanos perciben que existe corrupción en el estado”<sup>39</sup> Y según otras fuentes citadas, el 87% de la población tiene una imagen de corrupción de la clase política, el 70% no cree en la honestidad de los funcionarios de los cuatros poderes del estado y existe una fuerte demanda de transparencia y renovación de la política.

En una clasificación de 25 países latinoamericanos efectuada por el Banco Mundial sobre 156 países para efectividad del gobierno, 166 países para marco regulador y cumplimiento de la ley y 155 países para control de la corrupción, Nicaragua quedaba en el lugar 47 para efectividad del gobierno, en el 62 para marco regulador, en el 43 para el cumplimiento de la ley y en el 29 para control de la corrupción.

En su mejor posicionamiento; en el tema del marco regulador sólo se encontraba por encima de Cuba, y en su segundo mejor posicionamiento, en el tema de efectividad del gobierno sólo se encontraba por encima de cuatro países (Ecuador, Venezuela, Dominicana y Paraguay). En el cumplimiento de la ley aventajaba sólo a Guatemala y en control de la corrupción aventajaba sólo a Paraguay.



Fuente Banco Mundial 2001

Fue durante el gobierno liberal de Arnoldo Aleman (1996-2001) que esta situación se manifestó críticamente, aunque tenía raíces anteriores. El contralor de la época hizo denuncias por enriquecimiento ilícito del presidente y allegados y por la malversación de fondos públicos. El episodio terminó, paradójicamente, con el encarcelamiento del contralor Agustín Jarquín, quien formulara los cargos y extrañamente éste tuvo sólo

<sup>39</sup> El desarrollo humano en Nicaragua 2000, pág 137 y El desarrollo humano en Nicaragua 2003, pág 115.

el apoyo explícito de algunas agencias de la cooperación internacional y de algunos sectores de la sociedad civil. La clase política se abstuvo de tomar posición. Los arreglos políticos entre los partidos dominantes afectaron la neutralidad de las instituciones y su capacidad de regulación

Posteriormente la cooperación internacional promovió un comité de transparencia dirigido desde la vice presidencia y apoyado por el BID; reforzó junto con otros donantes a la Contraloría General de la República (CGR). Varios de esos esfuerzos están aun en marcha. Paralelamente se reforzó la Procuraduría General de la República que debe velar por los intereses del estado, y se abrió una oficina de quejas y denuncia.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, hubo que esperar hasta el año 2002 para que algunos de los responsables fueran penalmente responsabilizados, de los cuales sólo el ex Presidente Alemán está en arresto domiciliario, pese a una condena de 20 años de cárcel.

Lo más grave es que la dimensión del fenómeno no sólo es grande sino que apareció sólo como la punta del iceberg. Poco a poco, y gracias a informes e investigaciones independientes, fue quedando al descubierto un proceso de corrupción a gran escala iniciado desde los inicios de la transición política en los 90. La razón es que este proceso fue ocultado durante largo tiempo detrás de las transacciones políticas y de intereses económicos, con la excusa de generar estabilidad política y hacer reformas económicas. La vinculación de un proceso acelerado de ajuste y de reformas económicas, de privatización y de desregulación pública generó un enorme reacomodamiento social y económico.

La corrupción jugó un papel fundamental en facilitar la redistribución del poder económico y político entre los grupos involucrados en las transacciones, compró la estabilidad y la ausencia de oposición y debate público y sirvió de instrumento para el acceso a la explotación de oportunidades de negocios. De esta manera la gran corrupción significó un monto importante para las condiciones de un país pobre.

Estimación de apropiaciones por grupos económicos y políticos (en millones de US \$)

Apropiación	Monto
Privatizaciones	1,950
Pagos en bonos	650
Pérdidas por quiebras bancarias	525
Apropiación de cooperación internacional	875
Transferencia de bienes a privados	500
Apropiación gobierno liberal	400
Total	4,900

Fuente: Oscar René Vargas. Op.cit.

En la medida en que los principales actores se involucraron en el proceso, la corrupción evolucionó hacia una forma sistémica dejando comprometida a toda la institucionalidad.

## Perfil de la corrupción

Las fuentes de la corrupción se ubican en diferentes planos:

- 1- En el manejo de recursos públicos.
- 2- En las transacciones corrientes: "mordidas" por servicios públicos, trámites y para evadir reglamentaciones o abaratar costos como en el caso de aduanas.
- 3- Evasión de la ley.
- 4- Obtención de mercado y oportunidades de negocios.
- 5- Desvío de fondos externos por usufructo doloso o mala utilización.

La corrupción puede tener tres características en términos de dimensión social; puede ser: de baja intensidad, endémica y sistémica. ¿En que posición se encuentra Nicaragua?

Según Ética y Transparencia, Nicaragua se encuentra en una de las posiciones más desfavorables. Pero más allá de la percepción que tendería a ubicar a la corrupción como endémica, en base a los principales casos de corrupción es posible afirmar que ésta tiene un carácter más bien sistémico por dos razones:

Primero, porque la interpenetración de intereses políticos y económicos le restan autonomía y neutralidad al estado, lo que se refleja en el prebendarismo, control y uso de las instituciones por parte de los partidos políticos.

Segundo, porque el peso de la corrupción en términos de dimensión del fenómeno e impacto, se encuentra principalmente en el tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito.

Estas dos formas de corrupción se relacionan y se refuerzan mutuamente, conformando un sistema que se reproduce a sí mismo.

La corrupción se expresa de diferentes maneras, a como la siguiente tabla lo ordena. Y conforme a ésta clasificación, podemos intentar caracterizar la corrupción en su conjunto, según una apreciación de su intensidad.

Caracterización de la corrupción en Nicaragua	
Soborno	Pequeña corrupción en la administración pública, (aduanas, migración etc). Grande cuando se trata de actividades económicas
Malversación	Con alto impacto en casos con sectores políticos y administración central
Tráfico de influencias	Alta en el sector político y económico
Abuso de funciones	Alta en la administración de justicia
Enriquecimiento ilícito	Alta en casos de la administración pública
Blanqueo del producto del delito	Se realiza a través de bancos y adquisición de patrimonio
Encubrimiento	En algunos casos importantes
Obstrucción de la justicia	En algunos casos importantes. Alta en acceso a la justicia.
Corrupción política	En casos de colusión entre intereses económicos y políticos, importante según los casos.

Una lista de focos de corrupción señala la extensión del fenómeno y su estrecha relación política y económica.

Focos de la corrupción en Nicaragua	
Soborno	Pagos por atribuciones de mercados, concesiones. Migración.
Malversación	Huaca 1 y 2.
Tráfico de influencias	Deuda interna, concesiones indebidas
Abuso de funciones	Atribución de fondos en la AN, ONG fantasmas, exenciones diversas
Enriquecimiento ilícito	Quiebra de bancos, Banades, Banic, deuda interna, apropiación de bienes públicos, desviación de fondos de cooperación.
Blanqueo del producto del delito	Compra de tierras, inversiones, empresas off shore,
Encubrimiento	No hay procesados
Obstrucción de la justicia	Impunidad en casos, MTI, Aduanas, Puertos, quiebra de bancos, funcionarios denunciados.
Corrupción política Colusión con intereses económicos	Exención indebida de impuestos a empresas turísticas, mineras, madereras. Privatizaciones Casos Conazucar, Iniser, Parmalat, Enitel, Petronic, Cementera,

## ¿Cómo enfrenta la corrupción el Gobierno con los donantes?

### El enfoque del gobierno

Pese a la trayectoria histórica de la corrupción, el país no abrió un debate en relación a este problema si no hasta en 1999, como consecuencia del desempeño de la administración del Presidente Alemán y del incremento de la ayuda externa derivada del Huracán Mitch. El país no contó con una mención explícita de necesidad de políticas específicas sino hasta en 2000-2001.

Sin embargo, existían dispositivos legales e institucionales a los cuales se les podría haber exigido eficacia. El país dispone de artículos de ley de rango constitucional y penal en los que se caracterizan los delitos y las sanciones. Además, cuenta con disposiciones normativas de control que, aunque deben ser mejoradas, constituyen una base que podría ser utilizada contra la corrupción.

Artículos constitucionales y penales referidos a controles y delitos	
Artículos constitucionales	Contenido
Art. 112	Ley de Presupuesto General de la República
Art. 130	Integridad moral de funcionarios
Art. 154	Contraloría General de la República CGR
Art. 155	CGR establece controles
Código penal	
Cap. 1 – 2 artículos	Usurpación de atribuciones y abusos de autoridad
Cap. 2 – 4 artículos	Prevaricato
Cap. 3 – 2 artículos	Desobediencia y resistencia de los empleados públicos y abandono de los destinos públicos
Cap. 10 – 5 artículos	Malversación de caudales públicos
Cap. 11 – 2 artículos	Fraude y exacciones ilegales
Cap. 12 – 2 artículos	Cohecho
Cap. 13- 2 artículos	Negocios incompatibles con el destino
Cap. 14 2 artículos	Prolongación y anticipación indebida de funciones públicas
Cap. 16 – 3 artículos	Peculado y conclusión

Adicionalmente, el país inició desde 1995 un programa de reforma del estado, que además de modificaciones institucionales, reducción y descentralización de la

administración pública, implicaba mejorar la capacidad de administración y de control de los recursos públicos. Aunque no existen evaluaciones públicas e investigaciones independientes de este programa, puede decirse que los avances han sido muy lentos en 10 años de vida del programa. Pese a todo, poco a poco se van generalizando sistemas uniformados de gestión y de control interno en las diferentes administraciones nacionales y locales. Esto puede considerarse el resultado más importante en el tiempo del programa de reforma del estado.

En materia de iniciativas específicas de anticorrupción, éstas debutaron en base a exigencias de la cooperación para la vigilancia de fondos especiales para la reconstrucción, luego del huracán Mitch. Estas exigencias quedaron consignadas en los acuerdos del grupo consultivo de Estocolmo, en 1999, y en las reuniones que la precedieron. Incluso, fueron diseñados indicadores de seguimiento, que al final no fueron utilizados.

Luego, en el 2001 fue creado el Comité de Transparencia. Dependiente de la vicepresidencia y de la cooperación externa, su función fue más bien simbólica y sin impacto real.

Posteriormente, el problema de la corrupción fue incorporado oficialmente en la estrategia de reducción de la pobreza y en el plan nacional de desarrollo, como un eje transversal sobre transparencia. Sin embargo, en sus versiones sucesivas la matriz de políticas nunca llegó a cristalizar en un programa coherente, que fuera algo más que los proyectos sectoriales de fortalecimiento institucional. En la actualidad (2006), el gobierno saliente deja en herencia un borrador de estrategia que no se sabe si será asumido por el nuevo gobierno.

### El borrador de estrategia amplia y plan nacional anti corrupción

La estrategia propuesta se apoya, en parte, en la matriz de acciones establecida para el fondo anticorrupción de multidonantes. La propuesta intenta establecer una relación fluida entre “la investigación, la queja y la sanción de actos indebidos”; para ello propone que sean reforzadas la administración pública, el sistema judicial, las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Mediante acciones transversales se sugiere un fortalecimiento institucional, coordinación entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil, mecanismos de percepción-medición y campañas de educación.

#### “La Estrategia propuesta consiste en reforzar las tres áreas focales:

- El Sistema de Administración Pública, que abarca tanto el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, como la función pública y rendición de cuentas.
- El Sistema de Justicia.
- El Sistema de la Relación Gobernantes – Ciudadanía”.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Documento Borrador de Estrategia pag (i)



Para las medidas prácticas se proponen 8 sectores abordados como se describe en la tabla siguiente.<sup>41</sup>

Sector	Descripción
Contrataciones del estado	Establecer un nuevo Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, transparente y eficiente, que permita a los proveedores del Estado participar en igualdad de oportunidades y al mismo tiempo asegurar contrataciones de calidad que permitan un uso adecuado de los recursos del Estado.
Función pública	Aprobación de las leyes claves. El proceso de profesionalización incluye la adopción de códigos efectivos de comportamiento, capacitación especializada, así como la construcción de un nuevo sistema de incentivos.
Sistema de justicia	Será el proceso judicial - desde la queja hasta la sentencia - el que finalmente tendrá que debilitar el viejo sistema aplicando las nuevas reglas institucionales. Mayor fortalecimiento y profesionalización de la acusación y construcción de casos (fortaleciendo al Ministerio Público), así como la creación de un proceso judicial más abierto, apolítico, profesional y responsable que va a requerir de un esfuerzo concertado para todos los actores, por muchos años.
Relación gobierno ciudadanía	La transparencia de los procesos electorales resulta básico para la democracia representativa y se hace necesario que en Nicaragua, a corto plazo, se proceda a: revisar y reformar la Ley Electoral para crear un marco jurídico que garantice la participación ciudadana a través del sufragio de manera transparente y efectiva. Garantizar la cedula para todos los ciudadanos y ciudadanas del país, dentro y fuera de la República. En particular, deben crearse los mecanismos y procedimientos para la cedula de nicaragüenses en el extranjero.

<sup>41</sup> Ver matriz de acciones, anexo IV Plan Nacional de Acción.

Participación en políticas públicas	En Nicaragua, la participación ciudadana ha venido fortaleciéndose desde la aprobación de la "Ley de Participación Ciudadana", pero sus efectos se han visto, con mayor medida, fuera de la capital del país con su implementación en los municipios. Es necesario, sin embargo, tomar aún muchas medidas para hacer de la participación ciudadana una realidad nacional. Es importante que la "Ley de Participación Ciudadana" sea vinculante para todas las instituciones del Estado y no únicamente para el Gobierno Central y los gobiernos municipales.
Acceso a la información	El acceso a la información es una herramienta básica, que permite la formación de una opinión pública crítica y organizada, por lo que la Asamblea Nacional debe proceder a lo inmediato a aprobar la ley y de esta manera garantizar que todas las leyes contemplen una estructura realizable para: 1) brindar información de forma rutinaria y efectiva, y 2) decidir ágilmente la liberación de la poca cantidad de material sensitivo.
Comunicación estratégica	En consecuencia, como parte del sistema de participación ciudadana debe fortalecerse, a largo plazo, el diseño e implementación de una campaña nacional de comunicación estratégica en el marco de la transparencia y gobernabilidad.
	La sociedad civil tiene altas responsabilidades tanto en sus obligaciones hacia la sociedad (respeto a las leyes vigentes, obligaciones tributarias, etc.), como también a sus oportunidades de participación en procesos de decisión, incluyendo a los medios de comunicación, así como a otros sectores formadores de opinión pública. Los poderes e instituciones del Estado pueden colaborar en el tema de corresponsabilidad ciudadana mediante la promoción de una cultura que promueva esta actitud y la formulación de una política de consenso sobre el tema de seguridad ciudadana.

La estrategia combina el clásico menú de acciones institucionales de reforzamiento de controles y procesos administrativos con acceso a la información, denuncias y participación para ejercer presión y observación ciudadana sobre la corrupción.

La idea de este tipo de estrategia es combinar una doble presión de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, incrementando el control, la observación, la denuncia

y la capacidad de sanción. Este tipo de estrategias está bien alineada con las recomendaciones de los organismos internacionales.

Sin embargo, se deben observar algunos aspectos débiles de esta propuesta de estrategia.

### **La elaboración de la estrategia**

La elaboración de la estrategia está inspirada en las líneas de acción que fueron identificadas para el fondo anticorrupción multidonante. El borrador fue encargado a una consultora y no es el resultado de un equipo con un enfoque multidisciplinario, con un mandato y un respaldo político claro. Además, se hace al final de una administración saliente y todo parece indicar que todavía no existen preparativos políticos que le den continuidad para enfrentar un cambio de gobierno.

### **El diagnóstico de la corrupción**

El borrador de estrategia parte de un supuesto muy simplista, que además ha fracasado en estos años. Este es que fortalecimiento institucional, junto con algún tipo de participación ciudadana, produce resultados en materia de control de la corrupción. Aunque estas premisas en sí no son erradas, son insuficientes. La estrategia no elabora un diagnóstico de la corrupción, no tiene hipótesis de trabajo, ni una evaluación de las instituciones ni del contexto político que debería facilitar el ataque del problema. Un estudio de caso significativo habría sido importante para describir el comportamiento de los actores y su compromiso político, y sobre todo para poner de relieve la pertinencia de la estrategia y sus límites.

Por otra parte, el borrador se refiere a la corrupción como “el sistema viejo”, el que debería ser reemplazado progresivamente por uno nuevo, como si se pudiera establecer una frontera entre ambos. Esto lleva a no identificar los mecanismos de reproducción y constituye una enorme debilidad si se habla de corrupción sistémica.

La corrupción tiene, además, una estructura social igual que los mercados; ésta genera intereses, redes y operadores. Esto es particularmente crítico en la corrupción que vincula economía y política, y no sólo transgresiones individuales.

### **Las hipótesis y metas de trabajo de la estrategia**

Los objetivos e indicadores del borrador de la estrategia están principalmente referidos al desempeño institucional y a la realización de acciones de coordinación. Esto es así, porque justamente la estrategia no tiene hipótesis sobre el problema de la corrupción y por lo tanto no posee objetivos con indicadores de impacto en algún tema específico.

Los indicadores son, por lo tanto, exclusivamente de ejecución, es decir de resultado de acciones previstas (por ejemplo: ley aprobada, institución fortalecida, campaña diseñada etc.).

### **Los actores de la estrategia y los sectores**

Otro aspecto que se debe considerar es que una estrategia, para ser aplicada necesita identificar actores concretos y específicos por sectores. La alusión a la sociedad civil, a las instancias de participación y a la relación con las instituciones, es acertada en un nivel de agregación macro, pero en la aplicación es menos útil.

La identificación de actores, según sectores, se hace importante si se considera que la corrupción no se expresa de la misma manera y con la misma importancia, según el ámbito en que se desarrolla. Sobre esto no hay una reflexión específica en el borrador de estrategia.

La consecuencia de esta debilidad es que no puedan desarrollarse análisis específicos sobre corrupción y género, corrupción y servicios públicos, corrupción y protección ambiental, por citar algunos temas relevantes.

### El enfoque de la cooperación

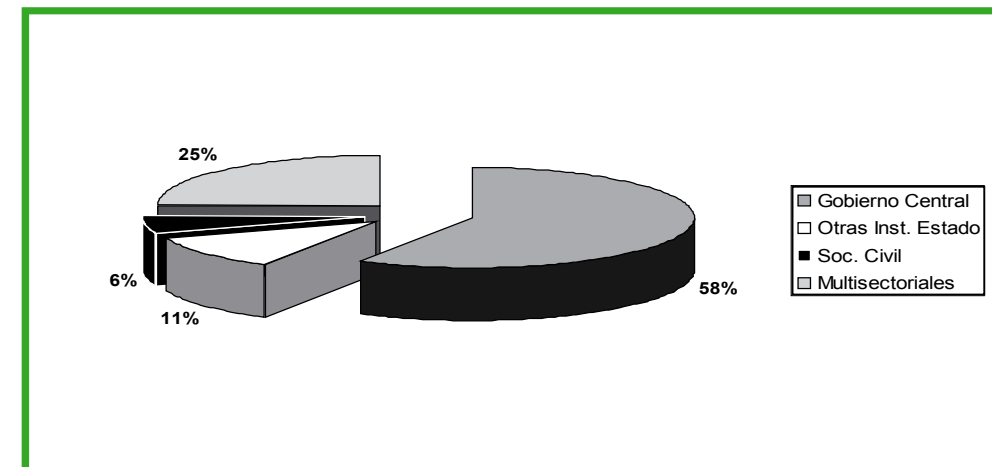
La cooperación internacional ha jugado un papel significativo en los últimos 16 años. Nicaragua es uno de los países que tiene uno de los mayores volúmenes de cooperación per cápita. Dada su importancia en relación al PIB, la diversidad de áreas en que trabaja y la variedad de agencias presentes en el país, podría decirse que la cooperación es “el cuarto sector de la economía del país”. Unos 8,000 millones de dólares han sido canalizados al país bajo forma de cooperación, donaciones y préstamos multilaterales.

Siguiendo la evolución del país, la cooperación ha tenido tres fases en ejes de acción.

Período	Temas
1990 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pacificación</li> <li>• Reformas económicas e institucionales</li> <li>• Estabilidad y arreglo político</li> <li>• Compensación social</li> </ul>
1994 - 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas económicas</li> <li>• Reformas del estado</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Municipalismo y desarrollo local</li> <li>• Justicia</li> </ul>
1997 - 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas económicas</li> <li>• Justicia</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Procuraduría Defensa DH</li> <li>• Corrupción</li> <li>• Cooperación política y sociedad civil</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo</li> </ul>

Fuente: **Informe de Gobernabilidad** (Centro de Investigación de la Comunicación, 2006).

Como puede observarse, la cooperación apoyó la pacificación y sus costos para pasar luego a una fase más clásica de reforma económica y apoyo a la institucionalidad, para entrar luego a una etapa donde los temas más institucionales adquieren importancia. La secuencia que ha guiado, además, la evolución de los enfoques de gobernabilidad, La mayoría de la cooperación fue canalizada hacia las instituciones del gobierno central y en menor medida hacia otros poderes del estado y aun menos hacia la sociedad civil.



Fuente: **Informe de Gobernabilidad** Centro de Investigaciones de la Comunicación, 2006, con base en datos oficiales.

Las áreas de concentración se distribuyeron de la siguiente manera:

Areas	Temas	Fuentes
Democracia y Estado de Derecho	Estado de Derecho	BID, USAID, PNUD, COSUDE
	Derechos humanos	PNUD, GTZ, Finlandia, UNICEF, ASDI
	Elecciones	Noruega, USAID, ONG, AECI, GTZ, BID
	Transparencia	USAID, DANIDA, ASDI, Finlandia, Noruega
Reforma del Estado	Reforma Administración Pública	BM, BID, DANIDA, Finlandia, ASDI
	Descentralización, municipios y desarrollo local	Holanda, GTZ, USAID, PNUD, BM
Participación	Consultas, diálogos, concertaciones, difusión, capacitación	DANIDA, COSUDE, ASDI, USAID, BID, BM, PNUD

Fuente: **Informe de Gobernabilidad** / Cinco / 2006.

En materia de transparencia y corrupción la cooperación se enfocó en un primer momento en programas de modernización institucional a nivel central y local. Aunque en orden disperso, con ello se pretendía desarrollar, de arriba hacia abajo, toda la cadena de fortalecimiento institucional, normas y procedimientos que generaran una arquitectura institucional eficaz, eficiente e íntegra.

Con este enfoque se procedió a financiar programas de reforma del estado (BM); de transparencia e integridad (BID); de modernización de justicia (BID, AID); de fortalecimiento de la Contraloría General de la República (BID, AID, AECI GTZ), por citar los más relevantes. En este campo han sido invertidos unos 25 millones de dólares.

Los programas tuvieron una vida difícil, producto de los avatares de la situación política inestable del país, pero fueron ejecutados progresivamente.

Para minimizar los riesgos y mejorar la coordinación, los cooperantes comenzaron a impulsar "mesas de coordinación" entre el gobierno y ellos en el año 2000-2001. La mesa de justicia coordinó en un primer momento los esfuerzos en este campo, para luego denominarse, de manera más amplia, "mesa de gobernabilidad", en el marco de nuevos esfuerzos por aplicar enfoques de armonización y alineamiento de la cooperación realizados entre los años 2005 y 2006.

Paralelamente y desde los esfuerzos post Mitch, la cooperación financió, aunque en proporciones modestas, encuestas, capacitación y auditoría social, fundamentalmente con ONG, para complementar esfuerzos con la sociedad civil. Fue de esta manera que se desarrolló Ética y Transparencia, la Coordinadora Civil y la Red por la Democracia y el Desarrollo Local, por citar algunas de estas organizaciones.

De manera complementaria a las iniciativas antes mencionadas, la cooperación impulsó un programa específico denominado Fondo Conjunto para Combatir la Corrupción (1.6 millones de dólares), que se ha venido renovando periódicamente desde el 2002. Dinamarca, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, el Reino Unido y el PNUD, financian el fondo bajo la coordinación de Noruega.<sup>42</sup>

#### **Las áreas de trabajo de este programa se refieren a:**

1. Fortalecimiento de la Dirección de Comunicación Estratégica para la Coordinación del Fondo.
2. Fortalecimiento de la Oficina del Procurador General.
3. Fortalecimiento de la Comisión de Análisis Financiero.
4. Sistema para medir la percepción de la corrupción.

<sup>42</sup> Report to Norad, September 6, 2006, by Olga Baires, independent consultant, Silje Gamstobakk, adviser, Norad; Jannicke Bain, teamleader, Norad.

5. Comunicación y acceso a la información.
6. Fortalecimiento del sistema de participación ciudadana para la auditoría social sobre recursos públicos y entrega de servicios.

#### **Las políticas de Gobierno y Cooperación**

Es evidente que el enfoque anticorrupción ha estado fuertemente influenciado por las exigencias de la cooperación. Las medidas prácticas han sido influenciadas también por el apremio externo, derivado de la condicionalidad.

Si bien la corrupción es un problema nacional que supone una voluntad y una acción política propia, en el caso de Nicaragua esto no ha sido posible establecerlo.

La razón es que las reformas económicas e institucionales utilizaron la corrupción como medio de viabilizarlas, establecieron prebendas y tráfico de influencias. Por el lado de la cooperación, parte de los fondos utilizados en proyectos y altos salarios, vinieron de la cooperación y sirvieron para estabilizar un personal político favorable a este proceso.

Con la falta de transparencia en la atribución y uso de los fondos, parte de ellos derivados de la condicionalidad; la multiplicación de ventanillas y proyectos sin información y criterios claros en muchos casos, cada una con sus procedimientos, generaron muchos vacíos.

Es con los esfuerzos actuales de armonización y alineamiento de la cooperación, que suponen una mejor coordinación con los objetivos, programas y procedimiento nacionales, que se busca incrementar el impacto y reducir las debilidades institucionales en el seguimiento y el control; pero ello no ataca a la corrupción. La coordinación entre las instituciones nacionales y la cooperación internacional es insuficiente.

El análisis de la corrupción y los enfoques para combatirla, adolecen de la profundidad necesaria que incorpore los elementos institucionales y políticos, específicos para el país, por lo que es poco probable que esto surja de instancias oficiales o de la propia cooperación debido a la necesidad de mantener la prudencia y las buenas relaciones.

Por esta razón, las acciones son de reforzamiento institucional clásico: mejora de la legislación, de las normas, de los recursos humanos, de los procedimientos, de los organigramas de funcionamiento y control. Adicionalmente se incorporan la información y la participación.

El problema radica en que los enfoques convencionales que pudieran ser comparables con cualquier realidad, por ser excesivamente estandarizados, podrían ser más bien una limitante si no se adaptan a al contexto local.

Lo anterior requiere de una mayor diversificación de las iniciativas dónde conviven programas convencionales, acciones específicas, investigación independiente y desarrollo de masa crítica.

La lucha contra la corrupción no puede tener éxito sólo en el nivel del control y la regulación institucional. Esta debe ser acompañada por un aumento de la participación y del control ciudadano que contribuya, además, a recomponer el tejido colectivo de la sociedad en sectores claves mediante acciones específicas.

El diseño de los programas de cooperación, por más armonizados y alineados que estén, deben considerar un enfoque que identifique las estructuras de control y los intereses en juego e incorpore un conjunto de acciones vinculadas. La economía política de la cooperación está en pañales con relación a estos aspectos, a pesar de la existencia de una abundante literatura relacionada con este tópico.

# Forma en que los donantes del Norte promueven la corrupción

**Historia de la Nueva Mozambique  
Por Joseph Hanlon**

El Corner House

La corrupción es un fenómeno mundial y antiguo. Sin embargo, en los últimos años, los donantes del Norte se han pronunciado altamente sobre la corrupción en los países del Sur y también sobre la necesidad de que estos países se limpien a sí mismos. Por otro lado, dichos donantes se oponen a cambiar sus propias políticas y a hacer de todo lo que es corrupto, una prioridad. De hecho, continúan apoyando a las élites corruptas del Sur, las cuales están dispuestas a que las prioridades del Norte, basadas en la liberación disminuyan, incluyendo el libre comercio y la caída del estado.

Existe evidencia de que las políticas de liberación que los donantes del Sur solicitan por parte de los países del Sur, han coincidido entre sí y han incrementado los niveles de corrupción. África es un buen ejemplo de ello.

Independientemente de las reformas de ajuste estructural de casi más de una década, los comentaristas han notado que los niveles élites de depredación han crecido, lo cual ha provocado una "criminalización" virtual del estado en algunos países. "África continúa siendo improductiva y... la búsqueda de rentas u honorarios inmerecidos se hace cada vez mayor", expresó Béatrice Hibou, investigadora del Centro Nacional de Investigación Científica en Bordeaux. Añadió, además, que en algunas partes de África el aparato burocrático, incluyendo las cortes, están siendo privatizadas y criminalizadas; los fraudes en los bancos y las compañías se están desarrollando y el comercio de droga y el lavado de dinero se están volviendo omnipresentes. Mozambique es uno de los casos en cuestión, en donde la corrupción era casi inexistente en los años setenta y ahora ha crecido altamente en los noventa.

Los donantes del Norte están tratando fuertemente de obtener reformas políticas que sean "mercado-amigables". Además, se han unido a ciertas élites para lograr que las reformas se cumplan, aún sabiendo que dichas élites están ligadas a la corrupción.

Estos donantes también han aprobado a un adepto al ignorar la corrupción cuando les ha convenido mejor. Cuando un gobierno, como el de Mozambique, les dice a los donantes lo que ellos quieren escuchar, rápidamente pone en su lugar a las reformas que los donantes desean y no desaprovechan mucha ayuda monetaria. Los donantes no han querido ver los altos niveles de corrupción que existen y no han escuchado las súplicas de parte de los grupos de la sociedad civil y local para que se tomen verdaderas medidas en cuanto a la corrupción. Dichos donantes se ha comportado de forma que los hechos inconvenientes sobre corrupción se interpongan en el camino de la ayuda económica.

### El crecimiento de la Corrupción

Mozambique fue visto como un modelo de integridad al final de los años setenta, así como en los países europeos el partido líder había establecido límites entre el comportamiento de los oficiales públicos a través de una mezcla de vigilancia, incentivos y represiones mutuas.

El idealismo y la voluntad política fueron iguales o más importantes. En la primera década de independencia del país, entre 1975 y 1985, los oficiales mozambiqueños creyeron que estaban construyendo una mejor nación y que la integridad de estado era importante. Tanto el servicio civil como el liderazgo eran conocidos por su honestidad. La burocracia pudo haber sido ineficiente, pero las historias sobre los altos o pequeños niveles de corrupción eran raras, tan raras que cuando Francisco Langa, miembro del Comité Central de Frelimo y director del Centro de Apoyo a los Refugiados y al Movimiento de Liberación, fue capturado por malversación de fondos, el caso se consideró altamente inusual. Langa, quien había sido líder militar durante la guerra de liberación de 1965 a 1975, sintió tanta vergüenza que se disparó y murió en 1980.

**Mozambique admirada por su integridad a finales de los años 70, está ahora "cerca de convertirse en un estado criminalizado".**

Sin embargo, hoy en día hay al menos dos formas agresivas de corrupción en Mozambique: "la corrupción administrativa" y la "captura del estado".

La corrupción administrativa tiene que ver con pagos no legales para hacer que los oficiales se burlen o apliquen correctamente las leyes, reglas y regulaciones existentes. También puede involucrar a oficiales del estado, quienes manipulan fondos públicos bajo su control en beneficio financiero y directo a su familia.

Algunos ejemplos sobre la corrupción administrativa que aún prevalecen en Mozambique, incluyen el pago de sobornos para obtener algo a lo que los ciudadanos tienen derecho (por ejemplo, la anestesia aplicada durante una operación) o trato preferencial (centro de estudios o notas aprobadas en exámenes). En una encuesta realizada, un 45% de 1200 encuestados informaron que habían sido víctimas de estos tipos de corrupción en los últimos seis meses. De éstos, el 31% pagó menos de U\$6 dólares, el 6% pagó entre U\$6 y U\$60 dólares y el 22% tuvo que pagar entre U\$60 y U\$600 dólares. Esta suma de dinero es enorme, en un país donde los ingresos por persona son de solamente U\$300 dólares. Las demandas de dinero más comunes provinieron de oficiales de salud (30%), educación (27%) y la policía (21%). Dichos sobornos no fueron solamente financieros; casi un 5% de los encuestados dijeron que se les había solicitado "tener relaciones sexuales con al menos un oficial de gobierno".

Por el contrario, la captura de estado involucra tomar el control de las instituciones, tales como ministerios, las agencias judiciales o regulatorias, con el objetivo de obtener apuestas ilícitas equitativas, control informal o rentas varias. Este tipo de corrupción ocurre frecuentemente cuando los intereses comerciales y políticos de los oficiales del estado coinciden y se extiende en regímenes políticos cleptocráticos, donde "las instituciones del estado han sido utilizadas para satisfacer los intereses de un líder en

particular y a su amplio círculo". Incluye, entre otras cosas, la "venta de las decisiones de la Corte hacia los intereses privados y el mal manejo de los fondos del Banco Central".

En Mozambique, la corrupción en la captura de estado está más arriba que la corrupción administrativa. En dos grandes escándalos bancarios ocurridos en los últimos años, al menos U\$400 millones de dólares han sido robados, en parte por altos personajes en Frelimo, el partido líder de Mozambique. Dos personas que trataron de investigar los fraudes bancarios, un editor del periódico y un jefe de gobierno en supervisión bancaria, fueron públicamente asesinados y se bloquearon las investigaciones de dichos asesinatos. (Ver cuadro: Liberalización y Escándalos Bancarios en Mozambique, p.3)

Además, el sistema legal ha colapsado y las leyes establecidas en la Corte están disponibles al mejor postor. El lavado de dinero es común y Mozambique se ha convertido en una importante bodega de drogas y centro transitorio, en donde altos personajes están involucrados.

Cuando el abogado, General Joaquim Madeira, envió como parte de las investigaciones recientes de corrupción, solicitudes de información a cuatro ministros, el resultado fue que uno envió el material solicitado, otro llamó por teléfono diciendo que no respondería y dos no respondieron del todo. Aparte de esto, y como Madeira había expresado al parlamento, los inversionistas extranjeros se han quejado en cuanto a:

**"las condiciones extra-legales que se imponen habitualmente sobre ellos por parte de los líderes del gobierno de Mozambique, que van desde demandas por grandes comisiones hasta sociedades en la empresa".**

La Policía Criminal de Investigaciones no procesa y, algunas veces, ni siquiera destruye los archivos del dinero robado en los bancos y el gobierno. Además, han bloqueado la investigación de casos llevados al Banco Central, y el Banco de Mozambique. Los magistrados y los oficiales de justicia "acumulan fortunas ilegalmente". Los jueces y los abogados del estado son también corruptos:

**"no teníamos idea de la magnitud de involucramiento de los jueces y hasta de los abogados en asuntos de negocio. Hasta el pago de los abogados se ha alterado a través de una sentencia dictada fuera de las leyes, la cual ha sido compartida por el juez en cuestión" [Existe] una creciente tendencia sobre la ilegalidad con el objetivo de obtener supremacía sobre la ilegalidad, el deshonesto por encima del honesto". La cultura de la legalidad es todavía un sueño".**

Un estudio realizado por el Instituto Sudafricano de Estudios Sociales (ISS) resume la historia: Mozambique "está muy cerca de convertirse en un estado criminalizado".

### Liberalización y Escándalos Bancarios en Mozambique

Una clave a los escándalos que ha mostrado miles de millones de dinero ilícitamente extraídos de los bancos de Mozambique en la última década, fue la liberalización en el inicio de los años 90 por parte del sector financiero impulsada en el país por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En 1994, el primer nuevo banco privado abrió- el Banco Internacional de Mozambique, propiedad en parte del Banco Comercial Portugués (BCP) en un 50% y de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial en un 25%. En 1995 el Banco Mundial hizo la privatización del Banco Comercial de Mozambique (BCM) "una condición necesaria" para otorgar préstamos.

El único interés privado capaz de hacerse cargo del BMC, fue un consorcio formado por Antonio Simões, un hombre portugués de negocios, con intereses en la aseguradora de Mozambique y en los sectores trabajadores de metal, por el Banco Mello de Portugal y por una compañía que servía de fachada de la familia del presidente Joaquín Chissano. Sin embargo, el liderazgo del Banco Central de Mozambique (BDM) - conocido por su integridad y honestidad a pesar de la creciente corrupción de la vida pública- hizo saber que Simões no era aceptable debido a que tenía deudas con bancos locales, y que estaba fracasando en la rehabilitación del sector de los trabajadores de metal y no estaba rindiendo cuentas de los préstamos concesionales que había recibido de parte de los donantes para este propósito. El BDM comenzó a buscar a otro postor, pero con el respaldo del Banco Mundial, Simões adquirió finalmente el BCM en julio de 1996.

El BCM ya tenía problemas de corrupción y los nuevos dueños fallaron en la conducción de una diligente intervención de cuentas- una investigación de los riesgos financieros, operativos y legales conectados con una inversión. Estos aseguraron que sería imposible darse cuenta de cuáles fraudes ocurrieron antes de la privatización y cuáles después. Sin embargo, algunos nuevos manejos fueron introducidos y un oficial informó haber encontrado una amplia cantidad de fraudes. "El Banco necesitaba una limpieza total", afirmó.

Dicha limpieza nunca ocurrió, de acuerdo a informe oficial; los accionistas no quisieron que se diera. En 1998, Simões vendió sus acciones al Banco Mello, el cual a su vez fue vendido al BCP de Portugal y en el 2002 el BCM se introdujo en el Banco Internacional de Mozambique. La cantidad total de dinero perdido está aún en discusión, pero se acerca a los U\$200 millones de dólares.

Mientras tanto, el IMF exigió que otro banco, el Banco de Desarrollo Popular (BDP) fuese privatizado a finales de 1996. Un grupo de Mozambique cercano a la familia del presidente Chissano, fue instaurado para apoderarse del banco pero no pudo encontrar el socio extranjero que necesitaba. Al no cumplir con el período establecido para esto, el IMF comenzó con cortar la ayuda si el banco no estaba en manos privadas a finales del mes de junio de 1997.

Finalmente, Chissano le pidió al Primer Ministro de Malasia, Mahathir Mohammed, el cual instruyó al Banco del Sur de Malasia que se convirtiera en un compañero. El BDP finalmente se privatizó el 3 de Septiembre de 1997.

En el caso del BCM, la corrupción era endémica desde el inicio. No se efectuó ninguna intervención inteligente de cuentas. El banco generó préstamos a los miembros de la élite de Mozambique, quienes aparentemente no tenían intención de pagar dichas deudas. El BDP, ahora conocido como Banco Austral, colapsó y los dueños privados devolvieron sus acciones al gobierno el 3 de abril del 2001. Las pérdidas sobrepasaron los U\$150 millones de dólares y se necesitaría una fianza por parte del gobierno. En el 2002, el ABSA de Sudáfrica se apoderó del Banco Austral.

#### Asesinatos

Dos críticos destacados de Mozambique que trataron de intervenir en estos escándalos mencionados, pagaron con sus propias vidas.

La primera víctima fue Carlos Cardoso, editor del periódico Metical y vocero de la facción "de desarrollo". Cardoso estaba investigando los escándalos bancarios, cuando recibió un disparo de bala por parte de alguien que pasaba en un vehículo el 22 de noviembre del 2000. A inicios de

1998, Cardoso había reflejado que los préstamos de Noruega, Suecia, Francia, Alemania y Suiza parecían haber sido utilizados por Antonio Simões para comprar el BCM en vez de la rehabilitación de la industria trabajadora de metal.

La segunda víctima fue Antonio Siba-Siba Macuacua, el respetado jefe de supervisión bancaria del Banco de Mozambique. Este fue asesinado y empujado por las escaleras de los cuarteles generales del banco, el 11 de agosto del 2001. Siba-Siba había sido nombrado autor intelectual de la facción de desarrollo en un intento de recuperar el control e imponer la integridad. Sin embargo, cruzo los límites al tratar de recolectar por parte de la élite Frelime y re-adueñarse de sus propiedades.

Al inicio ninguno de estos asesinatos se investigó; pero debido a que Cardoso era un periodista conocido internacionalmente, su asesinato se convirtió en tema de una campaña internacional. Luego, se inició una investigación y se apresó a seis pistoleros en enero del 2003. No obstante, los mayores autores de dichos crímenes permanecen libres. A uno de los prisioneros se le permitió escapar de la prisión de máxima seguridad para asegurar mantuviera en silencio a los que le habían pagado por dicha hazaña. Se absolvió a siete policías que habían sido acusados de facilitar dicho escape a finales del 2003. El juez expresó que habían sido utilizados como "chivo expiatorio para esconder a la clase de los intocables", los que habían organizado la operación. Algunos testigos habían acusado al hijo del presidente Chissano de haber ordenado el asesinato de Cardoso, ya que éste estaba involucrado transacciones internacionales ilegales de dinero.

A diferencia de Cardoso, Siba-Siba no era muy conocido a nivel internacional, por lo que no se realizó ninguna campaña internacional y su asesinato fue superficialmente. Los robos de miles de millones de dólares del sistema bancario continúan, en su mayoría, sin investigación.

Fuente: Hanlon, J., "¿Promueven los Donantes la Corrupción? El caso de Mozambique". Tercer Mundo Cuatrimestre 25, 4, 2004, pp. 747-763.

## La corrupción y los donantes extranjeros

¿Cuáles son los factores detrás de este incremento en la corrupción? Entre muchas de las cosas que han contribuido, hay un factor que sobresale: la alta intervención por parte de las instituciones financieras internacionales y la ayuda bilateral de los donantes en las últimas dos décadas, apoyando la liberalización, lo cual fue facilitado por alianzas tácitas entre los donantes y la facción depredadora de la élite de Mozambique.

En los años ochenta, Mozambique se convirtió en campo de batalla de la Guerra Fría. El Apartheid del África del Sur fomentó el ataque a la Marxista Mozambique, formó y suplió a la ciudad de rebeldes de Renamo para participar en una guerra, la cual eventualmente cobró más de un millón de vidas y U\$20 billones de dólares. Sin embargo, no fue sino hasta que los donantes se fueron a la huelga dos veces y retuvieron la ayuda alimenticia en 1983 y 1986, que Mozambique hizo su "giro hacia el Oeste", capitulando finalmente un ajuste estructural y una transición hacia la economía de mercado. La ayuda económica luego se duplicó de U\$359 millones de dólares en 1985 hasta U\$975 millones de dólares en 1988. Los gastos del Gobierno se cortaron, incluyendo la educación y la salud. Y, la privatización, la cual había iniciado en 1980, se aceleró. Junto a la desestabilización y la ayuda surgió una forma de recolonización, cuando los oficiales extranjeros del Banco Mundial o las agencias donantes comenzaron a generar órdenes en muchos ministerios, mientras las corporaciones europeas recibían nuevamente los derechos exclusivos sobre mucha de la producción del país que había poseído en tiempos coloniales.

Durante este período, los donantes desempeñaron un papel en la promoción de políticas que, aumentaron la corrupción en cuatro formas:

- Se promovió la privatización como una prioridad de urgencia. Los donantes miraron hacia otro lado cuando se pasaron pequeñas firmas a los amigos y familiares del liderazgo. La administración de la compañía tenía que depender en la nomenclatura, debido a que ninguna clase de negocio nacional se había desarrollado antes debido a las restricciones que habían durante la época colonial. La transparencia haría el proceso un poco lento.
- En 1988, la Fundación del Desarrollo Rural y Agrícola se estableció utilizando los fondos de la contrapartida donante para generar "préstamos" a los militares y a los oficiales de los partidos, sin intención de que dichos préstamos fueran devueltos. Los donantes aceptaron que el dinero estaba siendo utilizado para comprar la parte de los militares, y los oficiales del Partido Frelimo se opusieron a terminar la guerra y a abandonar el socialismo.

**El crecimiento de la corrupción en Mozambique se debe en parte al respaldo de las instituciones financieras internacionales referente a la liberación.**

**Los donantes enseñaron a las élites de Mozambique que el capitalismo es más sobre patrocinio que ganancia.**

- El Proyecto de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa del Banco Mundial, se estableció en 1989, con el objetivo de ayudar a los nuevos dueños de los negocios privatizados. Se dió en préstamo casi U\$33 millones de dólares. El Banco notó, a través de su propia evaluación del proyecto en 1998, que está "supuesto a haber ejercido una gran presión en la administración de otros bancos para asegurar los desembolsos convenientes de los fondos del proyecto", socavando la "calidad de crédito de los subpréstamos". A través de la evaluación, se admitió que el 90% de los préstamos nunca serían pagados, mientras tanto, un Proyecto de Reestructuración de la Empresa Industrial del Banco Mundial dio U\$30 millones de dólares en préstamos a compañías de estado más privatizadas, préstamos que probablemente en su mayoría, tampoco serán devueltos.

**Los críticos de la corrupción en Mozambique han tenido que batallar en contra de las acciones de los donantes.**

- Los donantes respondieron a las apelaciones concernientes a la fundación de proyectos, hechas por una organización cercana al Presidente Joaquim Chissano, la que a finales de los 80 ya era considerada corrupta. Cuando se preguntó a los donantes porqué continuaban apoyando a esa organización, expresaron abiertamente que estaban teniendo problemas con el gasto de grandes presupuestos de ayuda y vieron en ello una forma de obtener influencia en la oficina presidencial para que se les aprobaran sus proyectos. A través de esta vía, se aprobaron aquellos proyectos que violaron las políticas gubernamentales.

Fue durante este período, a finales de los 80, que los oficiales de Mozambique y las personas de negocio recién surgidas y con poca experiencia en el mundo del capitalismo, sufrieron en efecto un giro difícil por parte de la comunidad de donantes. La lección principal fue que el capitalismo no tiene que ver con las ganancias sino con el patrocinio, cómo los negocios pueden ser "privatizados" y provistos de "préstamos" y que no necesiten ser devueltos.

No es sorpresa que la corrupción y el apoyo de los donantes haya continuado siendo correlativo. Los donantes continúan alineándose con facciones élites depredadoras que ven la captura del estado como la única vía hacia un desarrollo rápido de la burguesía nacional. Al mismo tiempo, los donantes rechazan las apelaciones de una facción de una élite "de desarrollo" más crítica, la cual promueve a mayor plazo una perspectiva empresarial que requiere de un mayor estado de intervención, función y honestidad.

Por ejemplo, en la reunión del Grupo Consultivo de donantes, llevada a cabo en octubre del 2001, justo dos meses después del asesinato del propio supervisor de gobierno, Mozambique pidió U\$600 millones de dólares en ayuda y recibió U\$722 millones. De acuerdo con Sergio Vieira, ex Ministro de Seguridad, este juramento que fue lo suficiente para tapan el hueco en el sistema bancario causado por el reciente



Banco Mundial y la IMP, facilitó además los robos. (Ver cuadro: Liberalización y Escándalos Bancarios en Mozambique, pág.3). Todo ello resultó ser una señal de que la comunidad internacional estaba aplaudiendo el “buen comportamiento del gobierno”, minimizando la importancia de ambas situaciones, el escándalo bancario y los asesinatos de aquellos que actuaron en contra de éste.

Los críticos han batallado en vano hasta ahora en contra de las acciones de dichos donantes. En una reunión cerrada, llevada a cabo en el año 2002, una de las campañas más destacadas de Mozambique en contra de la corrupción, expresó lo siguiente:

**“apelamos a los donantes para que ejerzan presión sobre el gobierno y que éste siga la pista de las personas de altos niveles, cuyos nombres son conocidos y quienes están involucrados en la corrupción bancaria. El gobierno está invirtiendo dinero para tapar hoyos que existen en los bancos, y un 45% de éste proviene de los donantes. Yo les pregunté a los embajadores ¿por qué se oponen a ejercer presión sobre el gobierno? Si introducen el dinero de los donantes dentro del presupuesto y no investigan a dónde va exactamente, están apoyando la corrupción”.**

Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales también han promovido indirectamente la corrupción administrativa a través de la violación de los salarios de los trabajadores civiles.

### Dicen una cosa, hacen otra

¿Por qué los donantes terminan apoyando la corrupción en Mozambique, aún en contra de su interés muy claro de desarrollar buenas políticas?

Primeramente, y siguiendo la guía del Banco Mundial, la cual sienta las bases para la comunidad donante en Mozambique, “las buenas políticas” están explícitamente igualadas con las llamadas “buenas políticas económicas”. De acuerdo con dos de las políticas teóricas que encabezan el Banco Mundial, todo esto se resume en tres factores: el excedente en el presupuesto del gobierno; el control sobre la inflación (como una medida de política monetaria); y la apertura del comercio. Según se resume, “el corazón del ajuste estructural” está en la “disciplina fiscal, la liberalización del comercio, así como en otras políticas mercado-amistosas”. Como bien escribe el ex superior vicepresidente del Banco Mundial, Nicholas Stern, lo importante es que un país sea apoyado, “en la identificación y en el intento de hacer desaparecer los obstáculos que impiden el crecimiento”.

La corrupción no tiende a ser identificada como uno de estos “grandes obstáculos”, aun cuando los oficiales superiores de Mozambique han realzado el problema. Cuando alguien como Darius Mans, Director del Banco Mundial en Mozambique, exterioriza explícitamente su preocupación concerniente a la crisis bancaria, los asesinatos, “la

superficialidad de las raíces de la democracia multi partidista en Mozambique” y la “habilidad de las élites de capturar el estado y de las instituciones -privadas-, tiene sumo cuidado al expresar que está precisamente repitiendo “expresiones que son de preocupación para los “observadores”. La implicación es que su preocupación es tomada con mucha menos seriedad que sus duras demandas económicas concernientes al “fortalecimiento del ambiente macroeconómico”.

De la misma forma, las fórmulas están basadas en la necesidad de refrenar la corrupción y parar las reformas legales y judiciales que se repiten año con año sin poner ningún esfuerzo a de cada una de ellas. Esta falta de seriedad refuerza el hecho de que las figuras claves de la élite de Mozambique no creen solamente que la corrupción debe ser aceptada, sino que es una ruta normal hacia el desarrollo capitalista.

### Apoyo para la Corrupción Administrativa

Aunque las instituciones financieras internacionales (IFIs) y los donantes bilaterales frecuentemente ayudan a instituir programas que luchan en contra de la corrupción administrativa, también la promueven a través de los recortes en los gastos de los servicios públicos de los países receptores.

Para el país de Mozambique, el final de los años 80 significó un cambio hacia el capitalismo de mercado bajo la tutela del Banco Mundial; mientras que en el primer semestre de los 90 se dio una época de control de la inflación y de un gobierno mínimo impuesto por la Fundación Monetaria Internacional (IMF) que fue una época en donde las instituciones financieras pensaron que mientras menos gobierno hubiese, mejor, y que el desarrollo debía ser dejado en manos del sector privado.

El IMF impuso cortes violentos en los gastos de gobierno. No fue sino hasta que el IMF comenzó a impedir que los países donantes dieran una ayuda para la reconstrucción de lo destruido por la guerra, provocando una protesta pública sin precedente de parte de los donantes en 1995; fue el mismo IMF el que se vio forzado a disminuir un poco sus gastos.

Los salarios constituyeron los componentes más altos en los gastos del gobierno. Un estudio realizado por las Naciones Unidas mostró que de 110,000 empleados civiles, más de la mitad pertenecía al área de salud y educación y el ejército

sólo tenía 12,000 personas. El estudio llegó a la conclusión de que el Servicio Social en Mozambique estaba siendo demasiado pequeño para proveer los servicios básicos. La única forma de enfrentar los cortes violentos en los gastos del IMF era bajando los salarios en cinco años. Los salarios del personal, entre ellos profesores y enfermeras era un tercio de lo que habían sido en 1991. En 1995, el IMF y el Banco Mundial habían exigido que los salarios de los servicios públicos de Mozambique bajaran a un tercio del nivel que tenían hacia cuatro años atrás. Esto provocó que los salarios, tanto de las enfermeras como de los maestros bajaran a un “nivel miserable de pobreza”.

Según un folleto publicado en 1995 por la Fundación de la Niñez de las Naciones Unidas y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, tal “desgaste de la remuneración de los proveedores de los servicios públicos” fue una causa clave en la fuerte caída de la moral y la calidad del servicio público por toda África. En Mozambique el personal se vio forzado a exigir pagos extras o a pedir tiempo libre para ganar más dinero en un intento desesperado por alimentar a sus familias. Una mujer, quien iba a dar a luz en un hospital, tuvo que pagar US\$2 dólares a la partera. Así como bien lo expresaba una mujer de la provincia de Nampula: “exigir dinero es ilegal. Sin embargo, las parteras expresan lo siguiente: ‘trabajamos tan duro todo el día que no tenemos tiempo para sembrar nuestra comida como lo hacen otras mujeres.’”

Y un profesor de primaria de la provincia de Sofala añadió:

“En la educación nosotros tenemos un pie adentro y otro afuera, ya que somos padres y no nos gusta ver a nuestros hijos morir de hambre.”

Los donantes y las organizaciones no gubernamentales empeoraron el problema de los salarios de los bajos servicios civiles, pagándole a los técnicos y a los obreros civiles altos salarios para que trabajasen para ellos, provocando que el gobierno se hiciese más incapaz y débil.

Algo más serio fue que los donantes comenzaron a dar dinero extra a los obreros civiles - para atenderles a ellos - para realizar seminarios durante un día de trabajo y para hacer consultorías en vez de trabajo del gobierno. Los donantes animaron a los obreros civiles a robar tiempo y a hacer labores fuera de su trabajo en vez de incentivarlos a hacer el trabajo por el que el gobierno les estaba pagando, creando así un clima de corrupción aprobada por los donantes.

El servicio público altamente corrupto dejó años de salarios de pobreza. La corrupción entre los obreros civiles de Mozambique quizá no tenga ya la excusa de ser una necesidad de sustento, pero fueron las instituciones financieras internacionales las que forzaron a hacer lo que hicieron, en primer lugar. Las IFIs que crearon el problema de la corrupción administrativa; simplemente se han lavado las manos y han culpado más bien a Mozambique.

Una segunda razón del porqué los donantes terminan apoyando el crecimiento de la corrupción, tiene que ver con su necesidad de probar a los demás de que su enfoque es efectivo; ya sea que estén bajo presión en cuanto a incrementar la ayuda que satisfaga a sus objetivos internacionales en cuanto a probar la viabilidad de las agendas neoliberales o justificar los niveles existentes de ayuda hacia los gobiernos conservadores. Los donantes tienen que mostrar las historias exitosas de desarrollo. Mozambique es uno de los pocos candidatos para ejercer este rol en África. Cuando el Banco Mundial quiso justificar el incremento de la ayuda y las políticas bancarias a través de un informe mostrado en una conferencia de las Naciones Unidas, basadas en el Financiamiento para el Desarrollo, llevada a cabo en marzo del 2002 en Monterrey, México, dicho informe citó a cinco países exitosos en donde “las reformas institucionales han creado un rápido desarrollo”. Sólo dos de ellas están en África: Mozambique y Uganda.

Existen informes negativos, aparte de los donantes, en donde se cree que la corrupción, el incremento en la pobreza o la disminución del espacio democrático no son buenos ingredientes en tales historias exitosas. Apuntar hacia la creciente pobreza rural en Mozambique, es decir que el emperador no tiene ropa, es un mensaje que los donantes no pueden escuchar. Ésta es la razón por la cual hay una marcada divergencia entre el reafirmar las historias que los donantes cuentan, basadas en sus triunfos de desarrollo, o en mantener la corrupción bajo control y las historias que los críticos locales cuentan sobre las dificultades del crecimiento rural y la alta corrupción.

La reunión del Grupo Consultor llevada a cabo en octubre del 2001, ofrece varios ejemplos. El ignorar las aseveraciones de la sociedad civil, basadas en “el ajuste estructural y el alto crecimiento, no ha dado como resultado una reducción en la pobreza”. Los donantes estarían de acuerdo en que “los logros más significativos de los últimos 10 a 18 meses” fue el Plan de Acción para Reducir la Pobreza en su totalidad. (PARPA), el cual está encargado de dirigir políticas monetarias cerradas para “suavizar la inflación”; éste contradice al cortar los gastos en la educación y en otras áreas relacionadas con la pobreza entre los años 2001 y 2004. Esto se dio en un tiempo donde la educación primaria necesitaba expansión no disminución y los profesores - quienes morían de SIDA - necesitaban ser reemplazados. Por otro lado, los donantes no se preocuparon de que PARPA estaba exento de los costos de reestructuraciones bancarias, dejando al gobierno libre de gastar dinero y de crear un hueco en el sistema bancario, originado por un alto nivel de corrupción aún cuando impone límites bruscos en los fondos relacionados con la pobreza.

### **Ayudando a los donantes a darle un giro a la historia**

Las facciones depredadoras en la élite de Mozambique, las que han notado rápidamente que los donantes necesitan construir las historias exitosas de África y disminuir las condiciones en deterioro, han hecho lo mejor para ayudar. Aseguran que Mozambique ha hecho tres cosas que los donantes quieren:

- Embarcarse en políticas mercado-amistosas y en restricciones fiscales, “implementando, a la vez, medidas claves en la liberalización financiera, intercambio de liberalización y privatización a través de una serie de ajuste de operaciones”
- Manejo de fondos de ayuda, relativamente transparentes. Mientras la élite depredadora de Mozambique no ha dudado en involucrarse con robos, tienen cuidado de asegurarse de que no sea dinero donado el que está siendo robado. “Es fácil y transparente controlar los fondos destinados a Mozambique,” aseguró Guido van Hecken, Jefe de Gabinete de Bélgica para el Secretario de Estado de la Cooperación de Desarrollo. “Las autoridades de Mozambique... saben cómo trabajar con la comunidad donante”. “La transparencia del gobierno y la contabilidad ha aumentado,” escribe el ex vicepresidente del Banco Mundial Nicholas Stern.
- Se exaltan las políticas de los donantes. Por ejemplo, en una conferencia de inversión del Bien Común, llevada a cabo el 25 de febrero del 2002, el Presidente Joaquim Chissano mencionó “el éxito logrado en los últimos años con la estabilidad de los agregados macro-económicos” y prometió a los delegados que el gobierno continuaría creando un “ambiente económico favorable para el desarrollo de un fuerte sector comercial.

Al mismo tiempo, las facciones depredadoras conocen la manera de no perder tiempo en proyectos que los donantes consideran de baja prioridad, tales como lidiar con la corrupción, que no incluye ayuda monetaria.

Ellos entienden que a cambio de las historias exitosas de los co-autores donantes, obtendrán un libre acceso para involucrarse en una acumulación primitiva a través del estado, robando bancos, falsos contratos de obras públicas, exigiendo partidas de inversiones, contrabandeando drogas y otros productos, y equipando el sistema judicial para omitir los arrestos. También saben que, ante los ojos de los donantes, tienen una ventaja sobre las críticas del estado en la corrupción; tal es el caso del gobernador del Banco de Mozambique, Prakash Ratilal, quien muchas veces no dudó en señalar los fracasos de las agencias de desarrollo internacional. Se están practicando programas de anti-corrupción en el Banco Mundial y en la burocracia bilateral británica, con el objetivo de controlar la corrupción administrativa y la corrupción que involucra la ayuda económica.

En conclusión, a los donantes se les permite desarrollar el mito de la historia del éxito de Mozambique, prolongando la vida de sus instituciones. Sus colegas en Mozambique obtienen el poder de crear espacios amplios para la depredación y la captura de estado.

## Los donantes son puestos a prueba

Las conexiones entre la corrupción del gobierno de Mozambique y una economía política global, han sido de gran conocimiento durante años. A mediados de los 90 ya existía evidencia de que los donantes de Mozambique habían caído en prácticas corruptas, y en muchas formas habían provocado la decadencia, generando, por ejemplo, sobornos indirectos y fallando en denunciar robos y mal uso de los fondos de los donantes. Aún así, los donantes nunca dieron a conocer adecuadamente tales problemas.

Aún cuando en 1998 el editor de periódico, Carlos Cardoso, argumentara que los préstamos de 5 países europeos habían sido usados por los empresarios portugueses: Antonio Simões, para comprar el Banco de Mozambique (BCM) en vez de rehabilitar la industria del metal, (ver cuadro: Liberación y Escándalos del Banco de Mozambique, pág 61.), ninguno de los donantes dijo si los préstamos habían sido pagados o si habían preguntado al gobierno qué había pasado con su dinero. Se les avergonzó en privado. Algunos reconocieron que no habían encontrado la documentación de los préstamos hechos 6 años antes, pero ninguno pidió ver las copias de Cardoso sobre los acuerdos en dichos préstamos. A pesar de la campaña y la presión de Cardoso acerca del gobierno honesto y las fuerzas de la sociedad civil en Mozambique, los donantes no consideraron que el escándalo u otro tipo de corrupción constituyesen un problema para ellos.

Por un tiempo, pareció que el asesinato de Cardoso (quien era conocido personalmente por muchos donantes) en el 2000, la gran afluencia del dinero gubernamental al BCM y el colapso del Banco Austral, estaban causando inquietud en algunas partes de la comunidad de donantes - especialmente cuando se hizo claro que era dinero donado el que estaba reemplazando al dinero robado, en parte por el antiguo gobierno y los oficiales de Frelimo. Pero cuando llegó el tiempo de actuar, los donantes reafirmaron su apoyo en contra de la corrupción.

La primera prueba fue efectuada a mediados del 2001, cuando se pidió a los donantes que aprobaran un documento sobre estrategias para reducción de la pobreza (PRSP) por parte del gobierno y, con ello, la reducción de la deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Esta iniciativa se desarrolló en 1999. Las fuerzas de la sociedad civil de Mozambique apelaron a los donantes para que ellos presionaran al gobierno en material de corrupción, recordándoles que ellos tienen mayor influencia sobre el gobierno que la sociedad civil. Algunos oficiales nórdicos en Maputo pidieron que la aprobación del PRSP se retrasara hasta que el gobierno proveyera más información acerca los escándalos bancarios.

**Los donantes y las fracciones depredadoras de la élite de Mozambique resultaron en una relación simbiótica.**

**Los donantes tienen que desarrollar sus historias de éxito, mientras la élite de Mozambique tienen que darse mas espacio para la depredación.**

Pero, al parecer, las instrucciones provenientes de Washington llegaron rápido a la embajada de Maputo, indicando que había que aprobar el HIPC a toda costa. La razón fue que bajo una pesada presión indirecta por parte de los críticos de campaña del IMF y el Banco Mundial, los Estados Unidos, quienes se habían opuesto al comienzo a la cancelación de la deuda y que eran vistos como un bloqueador del HIPC, querían cambiar de imagen. (Hoy en día sólo dos países, Uganda y Bolivia, han obtenido alguna cancelación de la deuda por parte del HIPC.) Los oficiales de la USAID se situaron a la par de los donantes nórdicos pero, al final, el asunto de la corrupción no se incrementó, la PRSP se aprobó y Mozambique obtuvo la condonación de la deuda.

Una segunda prueba llegó a la reunión del Grupo de Consultores donantes en octubre del 2001, a sólo dos meses del asesinato del supervisor banquero Siba-Siba Macuacua. Por el momento no existe alguna investigación sobre la muerte de Siba-Siba, y su esfuerzo por obtener malas deudas había sido detenido. Los problemas más altos y retóricos provinieron de los donantes acerca de los asesinatos, la corrupción, los escándalos bancarios y la necesidad de sobrellevar "esfuerzos agresivos para recuperar préstamos no-utilizados"; también la ejecución de "hacedores de crímenes en toda la extensión de la palabra" y "asegurar que las expediciones financieras relacionadas con la recapitalización de los bancos sobre la no saturación de los gastos relacionados con la pobreza". Así mismo, cuando el asunto surgió de nuevo en mayo del 2002 en una reunión de un grupo de 10 gobiernos donantes que proveen un presupuesto directo al gobierno, aún no existían "esfuerzos agresivos para recuperar préstamos no ejecutados", ni tampoco investigaciones sobre varios crímenes mayores. Cuando los donantes quisieron retrasar el segundo apoyo al presupuesto, les fue denegado por los otros, como resultado de lo expuesto anteriormente.

## El Banco Mundial también falla con su prueba

El Banco Mundial también falló en cuanto a su actuación en estar atentos a que "la ayuda extranjera podría inducir a la corrupción" y también prestar atención a sus propias advertencias de no limitar la estrategia anti-corrupción de "estandarizar soluciones técnicas". Aún el propio sitio web del Banco Mundial en materia de anti-corrupción, "no habló específicamente de corrupción en estrategias de desarrollo" hasta 1996 y que algunas de las políticas seguidas en Mozambique eran incorrectas, por ejemplo en ignorar que el "pago adecuado" en el servicio público es esencial para prevenir la corrupción.

De igual manera, el anterior vice-presidente del Banco Mundial, Nicholas Stern, hoy reconoce que "el acercamiento del gobierno del libre mercado mínimo" fue seguido por mucha gente en los ochenta e inicios de los noventa", presuntamente incluyendo muchos de

**El Banco Mundial admite haber ignorado el hecho de que el pago decente de los obreros civiles es esencial para prevenir la corrupción.**

**El Banco Mundial también admite que ha empujado a los bancos de Mozambique para que hagan préstamos, sabiendo que no iban a ser pagados.**

los oficiales de su propia institución, los que no obtendrán sus metas propuestas. Sin embargo, en 1995 el Banco tuvo éxito al hacer que las Naciones Unidas eliminaran un libro hecho por UNICEF y el UNDP, llamado Paga, Productividad y Servicio Público el cual en la base de estudios de un gran número de países, incluyendo Mozambique, concluyeron que la corrupción y otros aspectos de menor interés para la calidad del servicio público no debían ser erradicados. "Hasta hoy, los ingresos adicionales del gobierno son necesarios para la sobrevivencia de la mayoría de los servidores públicos, los cuales están en primera fila en los servicios de entrega." La razón para eliminar esta conclusión fue simplemente que lograba una crítica implícita para el ajuste de las políticas que el Banco promovía.

Más recientemente, a pesar de que reconocieron haber empujado a los bancos en Mozambique a hacer préstamos corruptos que se sabían no recuperables para obtener rápidamente la privatización, el Banco esperaba aparentemente que el gobierno hiciera lo correcto para la deuda. En julio del 2003, el director del IMF, Horst Kohler logró evadir las preguntas de los periodistas acerca del fraude bancario y del asesinato de Siba-Siba; más bien logro elogiar al gobierno del presidente Chissano por tomar medidas en "reforzar al sector financiero". "Para Kohler", la información que la agencia del gobierno de Mozambique comentó para ella misma, fue que "el pasado sólo puede ser barrido ahora debajo del tapete".

## El futuro

En el año 2002 el Banco Mundial, orientando a la corrupción en términos "sistémicos", "institucionales" y "políticos", en vez de identificar "ofensores individuales", se unió a los donantes al poner US\$85 millones de dólares en un proyecto de reforma del sector público. La oficina Commonwealth y Extranjera Británica, dieron a conocer que su acercamiento en "obstruir la corrupción en África" es "holístico" y "apunta a la construcción de la capacidad de las instituciones".

En la misma línea NORAD, la agencia de ayuda noruega, discute que "la investigación y persecución de los casos de la corrupción requiere de un gran personal y otros recursos que implican altos costos mayores a los que los países pobres pueden costear", sería mejor prevenir la corrupción, "elevando la atención pública y reduciendo la porción de comportamiento corrupto. Pero los donantes difícilmente serán capaces de adecuar las medidas de anti-corrupción que son "sistémicas", "institucionalmente creadas", "de creación de conciencia" u "holísticas", o si ellos continúan rechazando a los ciudadanos por practicar tal adicción. El anterior vicepresidente del Banco Mundial, el señor Stern, cita a muchos otros oficiales en instituciones internacionales y bilaterales de apoyo, cuando él dice orgullosamente que su institución ha "aprendido de sus errores". Pero es la élite depredadora de Mozambique la que se ha beneficiado de esos "errores", así como los pobladores de Mozambique, no el Banco ni las agencias de ayuda bilateral, las cuales sí están pagando por esas lecciones.

Informe elaborado por Joseph Hanlon de la Universidad Open, UK.

**En el CEI buscamos contribuir a la justicia económica y social mediante la investigación vinculada a la formación de conciencia crítica en la sociedad sobre el sistema internacional dominante, sus principales actores, y cómo éstos intervienen en la realidad nacional.**

**Aportamos a la construcción de solidaridad y capacidades de las comunidades y sectores más pobres y marginados víctimas de la violencia de la "globalización" en su expresión militar, política, ambiental, económica y cultural.**

**Trabajamos con redes y con movimientos sociales como vía y fuerza para la construcción no violenta de alternativas de soberanía, democracia, equidad social y de género y protección ambiental.**

**Promovemos capacidades para la resolución transformadora de conflictos.**

**Managua, Nicaragua.  
Apartado 1747**

**e-mail: [cei@ibw.com.ni](mailto:cei@ibw.com.ni)  
[www.ceinicaragua.org.ni](http://www.ceinicaragua.org.ni)**

**Teléfono:(505) 2785413**

**C  
E  
I**

**Centro de Estudios Internacionales**