APORTES AL DEBATE No 1

Corrupción y control ciudadano

Fernando De la Flor
Anel Townsend
Enrique Bernales
Vicente Santuc
Agustín Haya de la Torre

C 01 - 01642

Friedrich-Ebert-Stiftung * Bibliothek * Bonn

El siguiente material de lectura es una recopilación de algunas de las ponencias presentadas en el Foro "Corrupción y control ciudadano" que se llevo a cabo el 24 de abril del 2001 y fue organizado por el Foro Democrático y la Fundación Friedrich Ebert.

Lima, junio 2001.
Corrección de estilo: Marlene Céliz Castillo

El editor no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor.

PRESENTACION

La serie "Aportes al Debate", la cual iniciamos con este número tiene como propósito, como ya lo dice el título, aportar elementos a un debate que este en marcha sobre un problema de transcendencia nacional. No pretende ofrecer soluciones, ni recetas, pero si aportar argumentos y posiciones que posiblemente faciliteo soluciones.

El material de este número es una recopilación de algunas de las ponencias presentadas en el Foro "Corrupción y control ciudadano", que se llevó a cabo el 24 de abril del 2001, y fue organizado por el Foro Democrático y la Fundación Friedrich Ebert.

Los textos presentados describen desde distintos puntos de vista y enfoques los fenomenos de la corrupción y sus repercusiones dañinas, pero también hacen un esfuerzo por explicar sus origines y causas. El enfoque principal es la historia reciente del Perú, pero no se pierde de vista las experiencias de otros países del mundo. Muy valiosas para la discusión en el futuro son las recomendaciones que los autores elaboran para evitar la corrupción.

Agradecemos a los autores y al Foro Democrático por habernos permitido la publicación de este documento, que seguramente los interesados en el tema lo encontraran muy provechoso.

Ekart Wild
Representante en el Perú
Fundación Friedrich Ebert

LA CORRUPCIÓN ORGANIZADA DESDE EL ESTADO

FERNANDO DE LA FLOR A.
Foro Democrático

El diccionario de la Real Academia Española define "corrupción" como todo acto destinado a alterar la forma de las cosas; a dañarla, a podrirla.

Resulta paradójico, cuando menos, que el Estado, llamado a propiciar el bien común, organice formas de corrupción. Sin embargo, esto es lo que ha ocurrido en el Perú; el propio Estado ha organizado la corrupción que, hoy en día, venimos a descubrir los peruanos para nuestra vergüenza.

Nunca olvidaré lo que me sucedió el seis de abril de 1992: fui temprano a echarle gasolina a mi auto porque pensé que después del anunció de Fujimori de disolver el Congreso, intervenir el Poder Judicial, en suma, de interrumpir la vida constitucional del país la ciudad iba a estar agitada, que se empezarían a formar aglomeraciones, la movilidad iba a ser difícil y el tráfico tenso. Nada de eso sucedió. Sin embargo, encontré que el grifero estaba de acuerdo con el golpe de Fujimori. Más del ochenta por ciento del país (ocho de cada diez peruanos) estuvo respaldándolo. No ocurrió nada espectacular.

Sin duda, el Perú estaba enfermo. Lo que en otro país medianamente civilizado hubiese originado el internamiento psiquiátrico o la aplicación de una sanción carcelaria a los responsables, aquí, originó un inequívoco apoyo de amplios sectores ciudadanos, incluyendo las elites ilustradas y la más desarrollada clase empresarial.

Con el argumento de que había que ordenar las cosas, la inmensa mayoría permitió y aceptó un acto esencialmente corrupto como el golpe del cinco de abril de 1992. El propio Estado organizó desde ese momento un sistema de corrupción institucional. Lo hizo interviniendo los Poderes del Estado y controlando a las instituciones fundamentales para el ejercicio del poder.

Ahora resulta absolutamente claro para todos, lo que para unos pocos lo fue desde siempre (el Foro Democrático entre ellos): que la dupla Fujimori-Montesinos instaló en el poder una organización delictiva. El objetivo era corromper para mantenerse en el ejercicio del gobierno. Corromper mediante esa explosiva combinación de dinero y poder que caracteriza a la perversión humana, con todo lo que ello significa.

Controlaron el Poder Judicial mediante la creación de esa "Comisión Ejecutiva" (que no fue sino una efectiva comisión interventora) teóricamente destinada a llevar a cabo la enésima reforma judicial en el Perú. Recordemos los ejemplos patéticos que nos ilustran los "vladivideos" en los que Montesinos

instruye a los vocales supremos cómo votar en el ya celebre caso de la mina Yanacocha o aquel otro en el que ordena que el juez que tramitaba la acción de amparo del caso Lucchetti se presente a su despacho para definir la resolución del expediente. Además, podemos referirnos al vídeo en el que establece con los propios magistrados electorales la mecánica a seguir para liquidar el esfuerzo cívico del referéndum contra la nueva reelección presidencial promovido, precisamente, por el Foro Democrático. Aquella cruzada mereció la adhesión de más de un millón y medio de ciudadanos y el apoyo cada vez más creciente de amplios sectores de la sociedad, lo cual visto en perspectiva bien puede ser ubicado como el punto de inicio de la caída del régimen corrupto que gobernó el Perú durante la última década del siglo que acaba de concluir. En efecto, el pedido del referéndum apuntó al corazón del proyecto dictatorial: la nueva reelección presidencial.

Fue tan patética la corrupta intervención organizada desde el Estado en el Poder Judicial que, finalmente, sirvió para crear la imagen de aparente legalidad que caracterizó el régimen del fujimontesinismo.

Todo se revistió de formas legales, solemnes, sin serlo para nada. Los denominados "vladicontratos" constituyen el mejor ejemplo: " un fantasma " obliga a los medios de comunicación televisiva y a algunos diarios a cumplir estrictamente las condiciones que fije dicho "no identificado" contratante (que todos sabemos quién es) en lo que constituye una verdadera afrenta al derecho. Sin embargo, ese auténtico disparate jurídico se extendía en papel formal, con firma y huella digital de los obligados, como si las formas hicieran las cosas. Algo semejante a pretender hacer legítimo un asesinato porque el encargo consta por escrito en contrato suscrito por las partes.

El control del Poder Legislativo no necesita mayores pruebas: era más público y al mismo tiempo, más impúdico. Ninguna denuncia de corrupción fue procesada en diez años, a pesar de los indicios razonables que ahora se confirman con pruebas grabadas incuestionables. Algo más, el parlamento, que tiene también la delicada función de fiscalizar la actividad publica, no produjo interpelación alguna ni censuró a ningún ministro en una década. Además, la coartada perfecta para dar la idea del régimen de aparente legalidad fue la tristemente célebre ley de interpretación auténtica de la reelección presidencial; era como decir que uno mas uno son tres a través de una ley, con dictamen de comisión, debate y votación calificada.

Controlando al Poder Judicial -incluyendo a la Fiscalía de la Nación como parte de la estructura del sistema- y al Congreso (los dos órganos del Estado llamados a supervisar, fiscalizar y sancionar los actos contrarios a la ley y las inmoralidades) lo que se tuvo fue exactamente el resultado inverso al que correspondía: una estructura de corrupción organizada desde el propio Estado, cada vez más afiatada y en mejores condiciones de seguir con su propósito de perpetuación en el poder.

Por último, el régimen fujimontesinista logró el control de las Fuerzas Armadas (FFAA), que se convirtieron en efectivos cómplices de las atrocidades cometidas durante esa década, al extremo - importante de ser destacado- de haber pedido disculpas públicas al país por la forma en que

incumplieron sus más elementales deberes institucionales. La clave para ello fue mantener inamovibles, permanentes, los puestos de los comandantes generales de las tres armas, prescindiendo de los méritos y antigüedad de los altos oficiales. Recordemos, durante los diez años de gobierno de Fujimori no hubieron más de tres comandantes generales por arma. Eso permitió un férreo control de la estructura.

Resulta francamente lamentable y vergonzoso el reciente acontecimiento que involucra institucionalmente a las FFAA: oficiales de la más alta graduación, soldados llamados a proteger la seguridad nacional, suscribiendo, sin pudor, una acta de sujeción y sometimiento a un sistema podrido y corrupto. Esto constituye una prueba más del nivel de contaminación institucional organizado desde el propio Estado.

El daño al país es inmenso. Un Estado organizado para la corrupción -como es el que hemos tenido y recién empezamos la tarea de desmontar- compromete, sin duda, el destino de varias generaciones. Hoy en día, nuestra sociedad está afectada por un alto grado de desconfianza. La juventud no tiene fe. Los liderazgos simplemente no son reconocidos. Revertir la situación va a demandar un esfuerzo sostenido e indesmayable de muchos, por mucho tiempo.

Para empezar a salir de esta enorme crisis persistamos en el camino que ha comenzado a abrir este gobierno de transición: instaurar un régimen genuinamente democrático, con todo lo que ello conlleva y representa; es decir, un escrupuloso respeto por la independencia de los poderes del Estado, contrapesos y frenos en el ejercicio del gobierno y una efectiva práctica de las garantías y derechos ciudadanos. No existe otra salida. Es indispensable establecer las bases de un auténtico sistema democrático para que cada cual cumpla con sus propias funciones, entre ellas las de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder.

El fenómeno sucedido en el Perú -haber permitido la instauración de un Estado organizado institucionalmente para la corrupción- solamente fue posible porque hubo absoluta ausencia de control.

El notable intelectual italiano, Norberto Bobbio, en su Diccionario de Política, dice: "El fenómeno de la corrupción política es, por tanto, producido por la existencia de un imperfecto sistema de representación y por un discriminado acceso al poder decisional. Cuanto más segura esté la elite de conservar o reconquistar el poder con los medios legales o de ser castigada si usa los ilegales, tanto menor será la corrupción. Cuanto más amenazada se sienta la elite, tanto más recurrirá a medios ilegales para mantener el poder y la corrupción".

El Congreso se ha renovado recientemente, auguremos que se cumpla el mandato de la convergencia que determina que ningún grupo tenga la mayoría y que se asuman las tareas de legislar y fiscalizar sin cortapisas. Se va a producir la elección del nuevo gobierno, confiemos que no se vuelva al pasado. Las FFAA han comenzado un lento proceso de renovación. Sin embargo, nada sustantivo se ha hecho en el sistema judicial, salvo el cambio de uno que otro personaje. El Ministerio Público y el Poder

Judicial mantienen sus estructuras intactas. Entonces, es ahí donde hay que introducir modificaciones trascendentales. Ahora, se trata básicamente de personas, antes que de sistemas. Al igual que en las FFAA, hay que renovar a los responsables -que siguen siendo los mismos- y recuperar la credibilidad ciudadana. No olvidemos que el sistema judicial fue el instrumento más eficaz del régimen fujimorista para mantener la apariencia de legalidad.

Me permito plantear una sugerencia radical, que estimo puede convertirse en el inicio de un auténtico cambio en el servicio de justicia en el Perú: un acuerdo político para que el próximo Congreso disponga la renovación de los integrantes de la Corte Suprema, de tal manera de proveer tales vacantes mediante el concurso de los más destacados juristas del país, quienes convocados por un compromiso, independencia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y una adecuada remuneración por sus servicios, como por lo demás ordena la Constitución, empiecen seriamente una nueva etapa en el servicio judicial en el país, caracterizado por la independencia, la honradez y la sabiduría en las decisiones. Soy un firme creyente que el ejemplo, en un caso como el del Poder Judicial peruano, es la mejor receta para la reforma.

Como dijo el poeta, "...hay, hermanos, muchísimo que hacer".

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y CÓMO COMBATIRLO

ANA ELENA TOWNSEND
Congresista de la República

Situación actual

El descubrimiento de las cuentas de Vladimiro Montesinos en el extranjero asi como la caida del gobierno de Alberto Fujimori han puesto al descubierto el grado de corrupción que existía en ese gobierno.

Actualmente, varios generales y algunos empresarios se encuentran detenidos, acusados de haber participado en la comisión de delitos de corrupción. Cada día, los medios de comunicación continúan revelando la existencia de cuentas millonarias que estas personas poseen en el extranjero, con lo cual se confirman los indicios de que ese dinero habría sido obtenido de manera ilícita.

Corrupción

Es sabido que "la corrupción" puede generar graves daños en los países en desarrollo debido a su afecto devastador sobre el imperio de la ley, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la propiedad y los incentivos para la inversión.

Pero ¿qué se entiende por corrupción? Tradicionalmente, la palabra corrupción se ha empleado para referirse a cualquier abuso que comete un funcionario o empleado público de la autoridad que le ha sido conferida, con la finalidad de obtener cualquier clase de lucro o beneficio. En la actualidad, la definición de corrupción más utilizada por los científicos sociales es la elaborada por el profesor de la Universidad de Harvard Joseph S. Nye. De acuerdo a su explicación, la corrupción es una conducta que: a) se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales (familiares o de allegados) o a beneficios monetarios o de orden social o b) viola normas respecto del uso de cierto tipo de influencias con fines personales. Esta definición incluye conductas tales como el cohecho (utilización de una gratificación con el fin de influir en el juicio de una persona de cierta jerarquía), nepotismo (elección por vínculos familiares y no por méritos personales) y malversación de fondos (apropiación ilícita de recursos públicos por particulares).

Robert Klitgaard, uno de los expertos en el tema, desarrolló una formula para describir este fenómeno: corrupción = monopolio+discrecionalidad- transparencia[1]. Según esta explicación, la corrupción

[1] Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, *Una nueva justicia para la paz*, Mega Terra Editores, Guatemala, 1998, pp 46.

aparece donde una persona se encuentre en una situación monopólica que pueda ejercer sin restricciones legales o normativas; es decir, discrecionalmente, y pueda actuar en forma poco visible, no transparente, sin tener la obligación de rendir cuentas o someterse a controles[2]

En ese sentido, "el constitucionalismo supone la búsqueda de mecanismos efectivos de limitación y control del poder político mediante normas jurídicas[3]; éstas deben tener la capacidad de crear medidas concretas que permitan combatir la corrupción. En ese sentido, es necesario la creación de mecanismos de control que permitan a los ciudadanos conocer si el comportamiento de sus gobernantes se adapta al estado democrático de derecho. Para el estado democrático de derecho la sujeción de los gobernantes a la legalidad constituye un valor esencial que el fenómeno de la criminalidad gubernativa pone en entredicho[4]. "Por ello, el hecho que la corrupción beneficia por lo menos a algunos de los que están en el poder la convierte en un problema difícil de abordar"[5] ya que pueden utilizar actividades ilícitas para mantenerse en él, aun a expensas del desarrollo de la nación.

Durante el gobierno de Fujimori, en nuestro país tuvimos un problema de corrupción estructural, entendido como "un problema económico, porque reproduce una resignación encubierta a favor de sectores improductivos, que genera más pobreza y un grave problema político, ya que deslegitimiza el sistema representativo"[6]. La corrupción se convirtió en una práctica muy habitual. Muchos funcionarios que cometían este tipo de actos los aceptaban como una práctica común. Así, a un grupo de congresistas de la mayoría fujimontesinista les parecía normal conspirar para tener a sus representantes en el Poder Judicial o el Ministerio Público, concentrando de esa manera todos los poderes del Estado y destruyendo el principio de separación de poderes -recogido en nuestra Constitución- para poder actuar de acuerdo a las reglas de su propia organización.

En este sentido es importante rescatar lo que Michael Reisman[7], en su libro "Contra la corrupción", señala con acierto: en todo sistema normativo coexisten múltiples estándares. Lo que llama "normas míticas" indican qué está prohibido y qué permitido y "los códigos operativos" explican porqué algunas personas en ciertas circunstancias pueden hacer lo que las normas míticas prohiben sin que les pase nada. Los códigos operativos actúan cuando el hecho es secreto, si se hace público lo reenvían al sistema mítico. Es decir, este autor entiende que se trata de delitos y no sólo transgresiones a las reglas, además de conflictos entre diferentes reglas.

Veamos como funcionaba lo señalado en el párrafo anterior en el caso peruano. Para todos es conocido que existían normas penales que prohibían cierto tipo de conductas que de ser realizadas eran sancionadas de acuerdo a lo establecido por el Código Penal; esto es lo que Reisman llama normas míticas. Los códigos operativos eran aquellos que permitían que algunas personas actuaran de

[2] Op. cit, pág. 46.
[3] Diez -Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996, pp. 17.
[4] Op.cit, pp. 20-21.
[5] Kliatgaard, Robert, *Controlando la Corrupción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994, pp. 51-60.
[6] Conversación con Luis G Moreno Ocampo, *La corrupción es una forma de abuso de poder*, en Corrupción, Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal, año 1, número 1, Buenos Aires, 1995, pp. 205.

determinada manera en ciertas circunstancias, pudiendo hacer lo que las normas míticas prohiben. Un caso concreto, que puede servir de ejemplo para entender lo anteriormente señalado, es el de Vladimiro Montesinos. Esta persona, debido al puesto que ocupaba, pudo realizar varias acciones ilegales y secretas creando sus propias reglas y cometiendo delitos. En el momento que éstos fueron hechos de conocimiento público pasaron a formar parte del sistema mítico y por lo tanto posibles de una sanción. Pero ¿qué es lo que permitía que los códigos operativos que usaba Vladimiro Montesinos se mantuvieran vigentes y en funcionamiento en el Perú? ¿Montesinos actúo solo? La respuesta no puede ser afirmativa, puesto que la existencia de los códigos operativos requiere de la intervención de varias personas, muchas veces ubicadas en puestos claves. En ese sentido, cada vez se encuentran más indicios de delitos que permiten afirmar que mucha gente (políticos, algunos militares, empresarios y otros) del gobierno de Fujimori era partícipe y hacía posible que estos códigos operativos funcionaran. Incluso el propio Fujimori salía a defender[7] a Montesinos ante la existencia de denuncias vinculándolo con el narcotráfico. El hecho de que la bancada fujimorista en el Congreso se negará a que se investiguen estos actos delictuosos confirmaría lo anteriormente señalado. ¿Qué sucedía? ¿Acaso también eran participes y dejaban que estos códigos operativos se mantuvieran? Sólo una profunda investigación podrá determinar quienes son todos los responsables de que estos códigos operativos funcionaran permitiendo o participando en los actos de corrupción.

Estos actos de corrupción se fueron descubriendo gracias al papel que jugaron los medios de comunicación,[9] que hicieron posible que los ciudadanos se puedan enterar. Esto es lo que se ha denominado teoría de la comunicación, que permite descubrir los códigos operativos y aporta datos para la solución de los mismos. Como Reisman explica, los códigos operativos -que regulan la actividad de dar y recibir sobornos- exigen que se actúe en secreto; si los hechos se hacen públicos se aplica el sistema mítico. En Brasil, la comprobación de los sobornos del ex presidente Collor de Mello lo expulsó de su cargo y lo deslegitimó, aún cuando después la justicia lo absolviera. Esto ha sucedido en el caso Montesinos, pues conforme se denunciaban los actos delictivos que había cometido, los ciudadanos se iban enterando y dejando de creer en la figura idealizada por los defensores del gobierno de Fujimori.

[7]. Mencionado por Luis G. Moreno Ocampo en *La corrupción es una forma de abuso de poder*, en Corrupción, Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal, año 1, número 1, Buenos Aires, 1995, pp. 205.

[8]. El presidente Fujimori manifestó que Vladimiro Montesinos, en "algún momento que considere conveniente" podría presentarse en la televisión para explicar lo referente a la acusación en su contra formulada por el narcotraficante Demetrio Chávez. "Tengo la fe, y la convicción que Montesinos ha trabajado eficientemente en la lucha contra el narcotráfico y en otros frentes". Desmintió que sea su asesor personal y que haya ingresado a laborar durante su gestión, pues ya laboraba en el SIN en el gobierno aprista. Indicó, asimismo, que era conocido que Montesinos había sido abogado de narcotraficantes, lo cual fue "generando capacidad profesional y técnica para la lucha contra el narcotráfico". Fuente: NOTIAPRODEH, fecha en que tuvo lugar: 01.09.96, fecha de publicación: 02.09.96. Por otro lado, Fujimori informó que el Fiscal de la Nación recibió un pedido del asesor presidencial Vladimiro Montesinos para que investigue el nacimiento de su cuenta corriente en un banco privado del país. Sobre dicha cuenta, que arroja un ingreso anual de USD 2'160,000, afirmó que tiene varios años; destacando que está en un banco peruano porque le da visos de transparencia. Dijo también: Montesinos es "abogado, consultor en muchos temas, tiene su propio estudio (de abogado) y supongo un buen número de clientes". Fuente: NOTIAPRODEH, fecha en que tuvo lugar: 15.12.99, fecha de publicación:16/12/99.

[9]Mencionado por Luis G. Moreno Ocampo en *La corrupción es una forma de abuso de poder*, en Corrupción, Pena y Estado, revista de latinoamericana criminal, año 1, número 1, Buenos Aires, 1995, pp. 205.

El papel de la comunidad es muy importante para conocer la existencia de hechos ilegales, descubrir los códigos operativos y por lo tanto deslegitimar a los autores y hacer que éstos sean juzgados. Es algo parecido a lo que ocurrió en Argentina con el juicio a las juntas militares por torturas y homicidios. En esos años, parte de la sociedad argentina había aceptado usar la violencia como herramienta política y desde el Estado, en lugar de prevenir, se desencadenó una violencia ilegal, el terrorismo de Estado. La deslegitimación militar por la guerra de las Malvinas permitió un retorno a la democracia sin condicionamientos. Los juicios permitieron confirmar que las reglas habían cambiado y la Constitución argentina se iba a respetar.

El caso peruano, durante los años del gobierno de Fujimori, tiene muchas coincidencias con lo mencionado en el párrafo anterior. Muchos militares, empresarios y funcionarios de ese gobierno habían aceptado la existencia de ciertas reglas; por ejemplo, creían que era importante consultar con Vladimiro Montesinos y aceptar lo que proponía, no les importaba la existencia de denuncias de actos delictivos en contra de este oscuro personaje, tampoco que los actos que iban a realizar fueran ilícitos. Solamente les importaba respetar sus propias reglas.

La obediencia a las reglas de la organización explica el por qué una persona puede cometer actos ilícitos que fuera de ella no cometería. Desde esta perspectiva, los crímenes cometidos por las juntas en Argentina eran visualizados como una gran guerra, de tal modo que los implicados sentían que había una especie de cobertura moral a sus acciones. No se trataba de secuestrar a una persona, sino de "ejecutar a un blanco"; no se estaba torturando a una persona, sino que se estaba haciendo "un interrogatorio táctico". El lenguaje militar funcionaba como discurso encubridor de las inmoralidades e ilicitud de la operación.

En los casos de corrupción ocurre algo parecido; un político que consigue de forma ilícita el dinero que necesita su grupo para llevar a cabo un proyecto de cambio, creyendo -equivocadamente- que no está robando o haciendo una malversación, sino que está realizando una operación política. Asimismo, un grupo de congresistas concentra todos los poderes en uno sólo en la creencia de que no se está cometiendo una infracción al principio constitucional de separación de poderes, sino que se están coordinando acciones políticas; esto último parece ser uno de los argumentos de defensa de algunos parlamentarios fujimoristas que se reunieron con Vladimiro Montesinos para decidir sobre el control del Jurado Nacional de Elecciones y de otros organismos del Estado[10]. En realidad, en este caso hay una visión que hace que las reglas formales de la ética y del Código Penal se enfrenten con otras; por ejemplo: las de la organización partidaria, que prescriben que se deben conseguir fondos para la campaña y en ese conflicto lo que importa es que Fujimori salga reelegido o que no se investiguen las denuncias contra Montesinos, por ello sus integrantes sienten que es razonable dejar de lado el dilema moral y optan por las reglas de la organización que es dirigida por una persona corrupta. En

[10] Revisar el diario "La República" del 18 de febrero 2001, donde se recoge las declaraciones de una legisladora del grupo parlamentario Nueva - Mayoría Cambio 90, que señala: "en la reunión con Montesinos se produjo una discusión y un análisis de carácter político, por lo tanto, no existe delito".

consecuencia, los delitos de corrupción no son siempre crímenes ocasionales, las reglas no son solamente las del Código Penal sino que hay otras, las reglas operativas, que son mucho más fuertes.

Sistema de Corrupción

¿Cuál es la diferencia entre un sistema normativo con casos de corrupción y un sistema de corrupción? Un sistema normativo con casos de corrupción es un sistema en el que la expectativa es que no haya corrupción, que las reglas se cumplan y que si alguien comete un acto de corrupción será aislado; un extraño que deberá ser castigado y que, posiblemente sea efectivamente castigado[11]. Un sistema de corrupción es un sistema normativo distinto, en el que la expectativa es que la corrupción sea una parte posible y probable de las conductas, donde lo probable es que sean muchos los que la cometan, que no se persigan esas conductas y que, finalmente, sea también muy probable que no se castiguen nunca. Son sistemas diferentes. Este último tenía lugar en nuestro país, como están confirmando las investigaciones, durante el gobierno de Fujimori.

Entonces ¿cómo hacemos para terminar con el sistema corrupto? Una forma de mostrar el cambio es castigando a los principales culpables, pero no basta con los cambios marginales, se necesitan modificaciones estructurales. La solución para terminar con el sistema de corrupción generalizado que existía cuando Fujimori era gobierno, no pasa solamente por castigar a algunos, sino básicamente por modificar sistemas de organización, mejorar la selección de funcionarios y generar una dinámica de expectativas diferente.

Se puede cambiar el sistema si hay información sobre los casos de corrupción y mayor demanda de control, pero de nada sirve si al final estos quedan impunes. Estamos en un contexto en que empieza a aparecer mucha información sobre los casos de corrupción, pero si no son castigados se puede dar la impresión de que esa situación es normal; incluso hay gente que podría empezar a creerlo. Esto se dio durante el gobierno de Fujimori, mucha gente creía que los casos de corrupción eran normales y por lo tanto que era difícil o imposible reprimirlos.

Para combatir la corrupción es importante actuar en tres niveles:

a) Una sociedad que tenga mayoritariamente "instalado" el respeto por la ley.

b) Autoridades que prevengan las violaciones a la ley y se sometan a ellas.

c) Agencias de control que detecten y castiguen los desvíos.

De esa forma contaremos con una sociedad que registre el perjuicio que le produce la corrupción y que demande control y con autoridades a las que les convenga asumir el compromiso de aplicar técnicas adecuadas; finalmente, el poder judicial podrá reforzar estas conductas.

Además, tenemos que tener la convicción de que los fondos públicos pertenecen a los ciudadanos y que quienes los manejan son simples administradores; por lo tanto no pueden actuar como si fueran sus dueños. Cuando los funcionarios públicos reciben sobornos con la finalidad de omitir cualquier

obligación están incumpliendo con su deber. Es más, hay un fenómeno que rompe la relación de los ciudadanos con sus representantes: cuando el representante recibe un soborno y actúa según sus propios intereses, ya que en ese momento deja de representar al ciudadano.

En consecuencia, la corrupción ataca tanto valores legales como valores culturales, además puede incorporar contradicciones, áreas dudosas y controversia. Los conflictos de desarrollo que ayudan a establecer el significado de la corrupción - entre ellos la inspección de los poderes de los gobernantes debido a intereses privados en surgimiento, y la definición de los poderes oficiales- también son partes de los orígenes de la política democrática. Estos conflictos pueden tomar muchas sendas, con el resultado de que la corrupción varía en su significado y su importancia[12]. A continuación, veamos los efectos que produce la corrupción en cuatro categorías[13]:

1. Eficiencia

Los recursos asignados originalmente a un propósito público mediante la corrupción ingresan en arcas privadas, por lo tanto se desperdician ya que son usados en forma incorrecta e ineficiente.

Si la corrupción se produce en áreas encargadas de la seguridad, medio ambiente u otras de servicios esenciales para el desarrollo armónico de la sociedad se transforman en males públicos, pues originan daños en vez de servicios.

La corrupción engendra costos ineficientes en función al desecho y la mala asignación de recursos -que con frecuencia la acompañan-, creando males públicos y deformando la política. Otra clase de ineficiencia y deformación política se presenta cuando, debido a la corrupción, funcionarios estatales de alto rango desvian las políticas públicas en su beneficio y el de un pequeño grupo de amigos.

2. Distribución (equitativa) de recursos

Sucede cuando el grupo corrupto, poseedor del poder en el Estado, se beneficia de los recursos mediante "arreglos" a expensas de quitárselos a otros sectores menos favorecidos que no tienen ese poder.

3. Los incentivos

La corrupción crea incentivos improductivos en la sociedad, denominados incentivos perversos[14]. Se dan cuando los funcionarios públicos solicitan "donativos" por cierto tipo de servicios, con la finalidad de que éstos funcionen más rápido de lo normal. Esto es bastante dañino porque los funcionarios empiezan a exigir pagos extorsivos por la provisión de cualquier tipo de servicio. De esa manera las propinas ilícitas y el dinero fácil tienden a

[11] Mencionado por Luis Ocampo en *La corrupción es una forma de abuso de poder*, en Corrupción, Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal, año 1, número 1, Buenos Aires, 1995, pp. 211.

[12] -Michel, Johnston,"Conflicto y histórico y ascenso de noras" en el Resurgimiento Global de la Democracia UNA, México ,1996, pp.201.

[13] Se ha tomado como base el texto de Klitgaard, Robert, "Controlando la Corrupción", Editorial sudamericana, Buenos Aires, 1994, pp. 51-60.

[14] *Klitgaard, Robert, Controlando la Corrupción*, Editorial Sudamericana, 1994, pp. 53.

convertirse en pagos exigidos y luego en honorarios extorsivos que dan por resultado la ineficiencia.

Los incentivos son sumamente peligrosos porque en un determinado momento pueden necesitar de otros actos corruptos para seguir adelante. Además, su existencia puede aumentar la incertidumbre de la gente respecto a actividades productivas, lo cual suele crear estímulos para conductas ineficientes en la prevención de riesgos.

Como sabemos, los organismos estatales y el hombre de la calle adoptan medidas preventivas o evasivas que en sí mimas son socialmente improductivas. En ese caso, la corrupción en determinado sector puede conducir a la gente que realiza determinada actividad a dejarla por completo.

En resumen, cuando la corrupción se convierte en una firme posibilidad los incentivos tanto para los funcionarios públicos como para los ciudadanos comunes se tuercen hacia actividades socialmente improductivas, pues emplean una creciente parte de su tiempo estudiando la manera de asegurarse pagos de sobornos y extorsiones, en vez de dedicarse de lleno al cumplimiento de sus deberes.

4. Política

Si la corrupción es empleada como un medio para conseguir metas políticas puede engendrar grandes costos, ya que suele ser un mecanismo para comprar lealtades (políticas), que muchas veces desembocan en una suerte de integración y participación. Por otro lado, cuando este mecanismo es usado persistentemente produce alineación e inestabilidad política; así la corrupción generalizada provoca la desilusión del sector popular respecto al gobierno.

PROPUESTAS PARA COMBATIR LA CORRUPCION

I OFICINA CONTRA LA CORRUPCION

También es importante señalar que 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. Así lo han entendido los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), quedando establecido en el preámbulo de su Convención Interamericana Contra la Corrupción. Además, esta Convención refiere que los Estados parte convienen en considerar la aplicación de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer la lucha contra la corrupción dentro de sus propios sistemas institucionales:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la

preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción (en la función pública) de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos, de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley para su publicación cuando corresponda.
5. Sistemas que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados parte.
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, que incluyan la protección de identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos(nacionales y extranjeros), tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, además que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. Mecanismo para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Como se puede apreciar, la mencionada Convención señala medidas preventivas contra la corrupción, que los Estados que la han ratificado están obligados a cumplir. En consecuencia, mediante un proyecto de ley he propuesto la creación de una Oficina Contra La Corrupción, que actuará dentro del ámbito de la administración pública y todo ente público o privado con participación del Estado.

Con la creación de esta Oficina se institucionalizará la lucha contra la corrupción como una política de Estado, pues tendrá carácter permanente y podrá investigar los cargos de corrupción que sucedieron tanto en el pasado como los casos que se puedan presentar en el futuro. Además, las personas que laboren en esta institución deberán ser especialistas en materias relacionadas con el objeto del presente proyecto de ley, lo cual permitirá profundizar con mayor eficacia las investigaciones. Finalmente, esta institución elaborará propuestas de políticas estatales de lucha contra la corrupción en el sector público.

La Oficina Contra la Corrupción estará a cargo de un procurador contra la corrupción, quien será designado por el Congreso de la República con el voto de los dos tercios de su número legal. La designación recaerá en un ciudadano que reúna estos requisitos: haber cumplido los treinta y cinco años de edad, ser abogado, gozar de conocida reputación de integridad e independencia.

Dentro de la Oficina se crearan dos direcciones: la primera denominada Dirección de Investigaciones, cuya función principal será la de fiscalizar el comportamiento de los funcionarios públicos y del debido uso de los recursos estatales; la segunda denominada Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, que será responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público.

II *IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN*

El tema de la imprescriptibilidad no es nuevo en el derecho penal, ya que para acabar con la impunidad se han ido generando medidas legales que hagan posible que determinados delitos sean perseguidos. Por ejemplo, tenemos el caso de Alemania, donde con la finalidad de que los crímenes cometidos por los nazis no quedaran impunes se señaló –inicialmente- que la prescripción para perseguir estos delitos empezaba a correr desde 1950; luego se prolongó hasta 1965 y finalmente, en 1979, la prescripción fue abolida[15].

En ese caso se trató de dejar en la memoria colectiva que este tipo de crímenes, por su gravedad, no podían quedar impunes por el paso del tiempo, pues no solamente se habían sacrificado miles de vidas, sino que se había destruido una nación. En el caso peruano debemos de dejar en claro que los actos de corrupción no deben de quedar impunes por obra del tiempo.

En el plano internacional, la Convención de la Naciones Unidas sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, de 1968, estipula que estos crímenes no prescriben nunca, independientemente de cuándo se hayan cometido. Asimismo, ni los principios de las Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales,

[15] Información recogida de Pastor, Daniel, *Prescripción de la persecución y Código Procesal Penal*, Editores del Puerto Buenos Aires, 1993, pp. 34.

arbitrarias o sumarias ni la Convención contra la Tortura contienen disposiciones que eximan a los Estados del deber de enjuiciar a los responsables de tales crímenes fijando plazos para ellos[16].

Finalmente, la última vez que se reconoció tal principio fue el 17 de julio de 1998, cuando ciento veinte Estados aprobaron en votación el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, cuyo artículo 29 dispone que el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra "no prescriben".

Como vemos la imprescriptibilidad de los delitos contra los derechos humanos es un tema ya reconocido por el derecho. Los delitos de corrupción que producen graves consecuencias a un país deben serlo también, por las consecuencias que pasamos analizar a continuación:

- Los delitos de corrupción hacen que los recursos del Estado -propiedad de todos los ciudadanos- sean manejados por algunos funcionarios como si fueran de su propiedad, con lo cual los derechos de muchas personas son dejados de lado. Así, el dinero destinado a la salud, educación y otros sectores se destina a satisfacer un interés particular. Los derechos a la salud y a la educación se encuentran regulados por diversos instrumentos internacionales.
- La corrupción hace que los recursos destinados a "mano de obra de trabajo" se asignen a "mano de obra ociosa", que los recibe sin haber hecho nada a cambio.
- Las personas que participan de los sistemas de corrupción crean sus propias reglas, evitando ser sancionados por las leyes vigentes y creando desconfianza de la ciudadanía en el estado de derecho, porque producen la sensación de que las leyes no deben de ser cumplidas.
- Desprestigia la labor de los representantes, pues crea una imagen en la ciudadanía como que todos estuvieran actuando en forma delictuosa.
- Si la corrupción es institucionalizada, trastoca los valores morales de la sociedad, pues hace que las personas tengan sus propias reglas o códigos operativos y los respeten. Estos códigos son secretos y violan la ley, por tanto incumplen las normas jurídicas.

En conclusión, la corrupción daña el patrimonio del Estado, con lo cual muchas personas no puedan acceder al ejercicio de sus derechos, se enriquecen los que no deben y se trastocan los valores morales de una sociedad. En consecuencia, el Estado debe mostrar su compromiso en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y para ello es necesario que la facultad de perseguir estos delitos no se encuentre delimitada por el tiempo, ya que esto significaría impunidad para los autores. La imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores y funcionarios públicos (de todos los rangos y niveles) contra el patrimonio del Estado haría imposible la impunidad, cosa muy importante

[16] Amnistía Internacional, la jurisdicción Universal: catorce principios fundamentales sobre el ejercicio eficaz de la Jurisdicción Universal en http://iccnow.org/html/ail199904spanish.html.

para la vida futura del que delinque: nunca estará a salvo hasta que obtenga una sentencia absolutoria.[17]

III DESTINAR LOS RECURSOS QUE SE RECUPEREN DE LA CORRUPCIÓN A LA GENERACIÓN DE EMPLEO

El dinero del Estado pertenece a todos los ciudadanos, pues éstos son los que mediante sus tributos aportan para construir este fondo. Por lo tanto, esta iniciativa legislativa propone que si el dinero que ha sido indebidamente apropiado mediante la corrupción llega a ser recuperado, se destine a solucionar uno de los mayores problemas que existe en nuestro país: la generación de empleo. Asimismo, que sea el Ministerio de Trabajo y Promoción Social el encargado de administrar estos recursos, para lo cual deberá contar con un comité consultivo integrado por varios ministerios. Además, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social remitirá un informe sobre la utilización de dichos fondos a la Comisión de Trabajo del Congreso y a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El fondo proveniente del dinero recuperado de la corrupción será distribuido entre los siguientes programas:

a) *Programa de capacitación laboral juvenil*

Este programa tiene como objetivo facilitar la inserción en el mundo laboral de jóvenes de escasos recursos económicos, brindándoles capacitación y experiencia. Además, promoverá el encuentro entre entidades de capacitación y empresas.

b) *Programa Proempleo - servicio nacional de empleo*

Tiene como finalidad ayudar a colocar a los desempleados en las empresas que lo requieran, para lo cual promoverá, como lo viene haciendo, la participación de los empresarios.

c) *Programa femenino de consolidación del empleo*

Este programa, que actualmente existe en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, es la primera bolsa de trabajo grupal. Articula la oferta laboral de grupos de mujeres organizadas con la demanda laboral de las empresas, a la vez que promueve espacios de subcontratación.

d.) *Programa de autoempleo y microempresa*

Se encuentra orientado a fomentar el empleo a través de la constitución de pequeñas y micro empresas. Adicionalmente, trabaja para formalizar y legalizar a pequeñas y micro empresas que ya operan en el país con el fin de que tengan acceso a los recursos económicos y financieros del sistema formal.

e) *Programa de reinserción laboral*

[17] Rubio, Marcial. *Estudio de la Constitución Política*, 1993, tomo 2, PUC, Fondo Editorial 1993, pp. 433.

El objetivo general del programa será lograr la reincorporación al mercado laboral de los trabajadores que hayan desarrollado habilidades especiales y que quedaron desempleados, mejorando su capacidad para "moverse" automáticamente en el mercado laboral y generar ingresos mediante su colocación en un nuevo puesto de trabajo de carácter dependiente o independiente.

f) Otras áreas de fomento al empleo que el Ministerio de Trabajo y Promoción Social estime conveniente.

LA CORRUPCIÓN ORGANIZADA DESDE EL ESTADO

ENRIQUE BERNALES
Comisión Andina de Juristas

Introducción

La corrupción afecta a la democracia y la gobernabilidad del país. La democracia es no sólo el ejercicio de la soberanía popular mediante la elección de representantes, es también el control ciudadano de los mismos. Según Daniel Kauffman, director del Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas del Instituto del Banco Mundial, se entiende por gobernabilidad al "conjunto de instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad". Comprende, entre otras cosas:

a. Procesos de selección y sustitución de gobierno, pero también de supervisión, así como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*).
b. Capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y transparente.
c. Espacio público donde existe y funciona un sistema legal institucionalizado, en el que los funcionarios están sujetos a mecanismos de control.

Cuando estos tres elementos no interactúan se produce un vacío que permite la apropiación del Estado por parte de los funcionarios públicos, lo cual implica una privatización de la función pública y en este contexto, la corrupción.

Causas estructurales que facilitan la corrupción en Perú

a. Históricamente no se organizó un tiempo político dedicado a crear el marco institucional para la democracia; la mayor parte del tiempo hemos sido gobernados por dictaduras militares y civiles.
b. La clase política no estuvo dispuesta a enfocar el tema de la corrupción como un problema integral sino como un asunto de investigación de hechos aislados.
c. El control ciudadano al representante no figuró nunca en las constituciones ni en el sistema jurídico. Tampoco se estimuló como elemento intrínseco el "ser ciudadano". En la evolución constitucional el tema fue muy parcial. En la Constitución de 1993, el control sólo involucra a autoridades locales y regionales; así el artículo 31 se refiere al derecho de participación mediante referéndum: iniciativa legislativa, remoción o renovación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. En la ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en el artículo 3, se mencionan los derechos de control ciudadano referidos a la

representación, es decir: revocatoria de autoridades, demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control establecidos por esta ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

d. No se creyó que la corrupción fuese un problema que podía afectar la viabilidad de la democracia, en consecuencia los sucesivos gobiernos no tuvieron un Plan Nacional Anticorrupción. En cambio países como Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Colombia, Guatemala y Argentina cuentan con leyes, proyectos, programas o bases para la creación de oficinas anticorrupción.

e. La existencia de ciertos comportamientos por parte de los partidos políticos que usan la Administración Pública como si fuese un botín o un feudo. No existe un concepto claro de Administración Pública, importando más el concepto de poder o jerarquía política.

f. La carencia de un estado de derecho verdadero y real, debido a la poca predisposición de los gobernantes y funcionarios a cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos. La decisión personal del funcionario prevalece a las normas.

g. Una cultura y tradición política que exalta los "hechos" por encima de los "textos normativos". La legitimidad suele alcanzarse *de facto y no de jure*. Esto lleva a que los gobernantes, funcionarios y ciudadanos prescindan de la norma jurídica (anomia) y de la ética (anética).

h. No existe una ciudadanía plena. El ciudadano cree que su condición como tal supone sólo el derecho de votar y no de controlar a los representantes que elige.

¿Por qué el régimen fujimorista fue tan corrupto?

Fujimori y Montesinos encontraron un país con instituciones débiles, sin un sistema de control a funcionarios, sin partidos que sirvieran de contrapesos. Un inicial respaldo ciudadano le permitió a Fujimori atacar las instituciones y reestructurarlas de acuerdo a sus fines. Con las instituciones tomadas y ocupadas por sus allegados se hizo más fácil aún apropiarse de los fondos públicos. En una dictadura no es posible la transparencia de la gestión. Muchos actos de los funcionarios se hacen a la sombra. De este modo, la corrupción se convierte en sistemática.

Actos de Corrupción

Los siguientes fueron casos flagrantes de corrupción llevados a cabo durante los años en el poder del tándem Fujimori-Montesinos:

- La intromisión del gobierno en el Poder Judicial a fin de manipularlo conforme a intereses políticos.
- El control y sumisión del parlamento (mayoría).

- La neutralización y uso político de todos los mecanismos de control público (Tribunal Constitucional, Contraloría, SUNAT, etc.).
- El caso de las cuentas de Montesinos y sus testaferros, militares y políticos del régimen, en el Banco Wiese (Montesinos) y en Suiza.
- La participación de autoridades y mandos militares en actividades de narcotráfico.
- La red de tráfico de armamentos. Venta de armas a las FARC.
- El caso de la compra de los dieciocho MIG-29 a Bielorrusia.
- El caso Popular y Porvenir y de los hermanos Miyagusuko.
- El caso del negociado de la deuda externa.
- El caso de los fondos de la privatización.
- El chantaje y control de los medios de comunicación, especialmente la televisión.
- La compra de voluntades e involucrar a militares, funcionarios públicos y empresarios en una red de enriquecimiento ilícito.

¿Qué hacer?

a. Formar valores éticos en los servidores públicos.
b. Mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión pública, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y control social, lo que deberá favorecer la generación de una cultura de rendición de cuentas.
c. Desarrollar un sistema de información ciudadana.
   Recepcionar las denuncias ciudadanas.
d. Poner en práctica un plan anticorrupción.
e. Crear un marco institucional e internalizar valores institucionales en los funcionarios.
f. Tener ciudadanos plenos, capaces de controlar a sus representantes.
g. Fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de las instituciones: consultas a ciudadanos y ONGs.

ÉTICA, LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL

VICENTE SANTUC SJ
Escuela Antonio Ruiz de Montoya

La experiencia que se acaba de vivir con el fujimontesinismo ha confrontado al "nosotros peruano" con una "experiencia radical". Las raíces de "nuestra pertenencia a un mundo común" han sido corroídas, afectando ese entramado de relaciones que es una comunidad humana sostenida por confianzas recíprocas y asentada sobre el compartir afirmaciones y negaciones valorativas. De eso hemos sido víctimas no sólo los ciudadanos en general, que nos hemos encontrado en un cementerio de destrozos éticos, jurídicos e institucionales, sino también los mismos "funcionarios del mal" que han sido desposeídos, por el ejercicio de su libertad, de la aptitud para discernir entre bien y mal, justo e injusto.

Un filósofo contemporáneo ha dicho: "La política es la moral en marcha". Entonces sería importante definir qué se entiende por política y por moral:

- La política es ese acto que siempre se vive en el presente, promoviendo, asentando y defendiendo la convivencia de una comunidad, de acuerdo a sus tradiciones y sus opciones, por una vida razonable.
- La moral es también un acto que se vive en el presente, según el cual cada uno afirma que puede distinguir entre bien y mal, pero que escoge vivir de acuerdo a lo que estima bueno. Lo bueno obliga subjetivamente, pero siempre se vive en relación con los demás. He allí lo político.

La legislación, dentro de un Estado, expresa lo razonable y los límites que la comunidad nacional ha asumido, además indica las conductas a respetar para cumplir con ese mismo razonable. En la legislación, la comunidad nacional se piensa a sí misma y define cómo actuar sobre ella misma.

El régimen democrático, basado en la afirmación de la autonomía social, expresa la capacidad de la nación de definir su bien y su mal. Reconoce que el poder está en el pueblo, entendiéndose como poder a la aptitud humana para actuar en consenso. La periodicidad de las elecciones le recuerda al elegido para ejercer el poder que ocupa un sillón vacío, porque es el sillón del pueblo y nadie puede adueñarse de él.

La autoridad de todos aquellos que tienen algo de poder en el Estado reside en que cada uno está delegado para mantener la colectividad nacional en fidelidad con los principios que están consignados en la Constitución. Para quien tiene autoridad no basta con salvaguardar la sobrevivencia física de la unidad nacional, tiene que salvaguardar también su unidad ético-moral.

En cuanto a la separación de poderes, su importancia reside en que, por un lado debe impedir que alguien caiga en la tentación de apoderarse del poder y por otro, recuerda que la democracia se asienta sobre el diálogo - desde diferentes puntos de vista - para llegar a lo razonable posible entre nosotros. Los mecanismos de control sólo son operantes si son ejercidos desde la idea de que son una forma de salvaguardar lo razonable entre nosotros y de hacerlo funcionar.

¿Por qué recordar esos principios de la democracia? Simplemente para darnos el marco que nos permita pensar en las perversiones que hemos vivido.

Procuremos comprender cómo ha sido todo esto posible. Primero, tenemos que darnos cuenta que la democracia peruana, al igual que todas las democracias occidentales, ha acabado por olvidar las afirmaciones respecto al hombre y la vida en común, que presidieron su nacimiento. Poco a poco las democracias han centrado su atención sobre el respeto de los procedimientos (elecciones, definición de reglas de juego, etc.) más que sobre el respeto del hombre, el ciudadano. En vez de dar una finalidad humana a la economía, todas han acabado por ponerse al servicio del sistema económico mundial que nos domina, incluso, han creado el *corpus* legal que el mismo sistema requiere. "No hay otra manera de hacer" decía Margaret Thatcher. Hemos acabado por creerlo. Y así la necesidad ha entrado tanto en la economía como en la política. Hemos dejado que nos dominen los valores y los mecanismos de cierto mercado, referencia absoluta. Los valores cuantitativos, los del dinero, han acabado por imponerse en todas partes.

Es dentro de ese contexto político-económico que emergió el régimen fujimorista. Surgió en un momento en que la debacle económica del régimen anterior hacia más urgente el sometimiento a la necesidad económica predicada mundialmente. Además de esa circunstancia, el país sufría los embates de la violencia terrorista que llevaba a todo tipo de salidas individuales, afuera o al interior del país. Hubo ciertamente organizaciones de la sociedad civil - como las Rondas Campesinas, entre otras - que enfrentaron la violencia en su terreno. Pero esas organizaciones no podían ser soportes de un proyecto político.

La historia nos enseña que circunstancias de ese tipo son las que propician el surgimiento de gobiernos autocráticos o totalitarios. Suelen estar acompañadas de dos fenómenos de masa que se presentaron aquí: el miedo - que disuelve el lazo social- y la esperanza, que moviliza la colectividad en una actitud de negación radical de todo lo anterior, con la voluntad de inaugurar algo completamente nuevo, acudiendo a la figura de un salvador.

Los dos fenómenos juntos - miedo y esperanza - golpearon a la vez a la colectividad nacional acompañados de dos discursos de corte fundamentalista totalitario, tanto el económico como el terrorista. ¿Cómo extrañarnos que se produjeran los efectos que H. Arendt ha observado para los sistemas totalitarios?

- Disolución de las clases sociales, desagregada en una masa atomizada y amorfa.

- Invención de una ficción servida por la propaganda y el miedo: la ficción de la ineludible sumisión a leyes naturales, las del mercado o las del poder autoritario.
- Consolidación del sistema en un punto ciego en donde se anudan la coherencia de la ficción y el rigor de su aplicación.

Muy rápidamente el país fue sometido por la propaganda fujimorista a un permanente chantaje sobre el posible regreso a la situación anterior: tanto económica como a la violencia terrorista. Esas dos amenazas radicales justificaban y legitimaban la necesaria sumisión a lo que decía y hacía el presidente "con manos que no tiemblan". La colectividad nacional se encontró entonces en una especie de "agujero negro" hecho de muchas fuerzas desatadas, todas a la vez: militares, jurídicas, institucionales, económicas. Ese juego de fuerzas que actuaban en nombre de la necesidad era tan rápido que no permitía ver *la violencia de la mentira que estaba a la obra*. Pero, por otra parte, se respondía a la necesidad colectiva de creer en algo. Rápidamente el nido estuvo preparado para todo lo que vino después (todo tenía que someterse a esas necesidades y explicarse por ellas):

- Descomposición de las instancias de representación de la sociedad civil.
- Descomposición de las diferentes instancias de la institucionalidad nacional: Fuerzas Armadas (FFAA), justicia, Congreso, Tribunal Constitucional, etc.
- Control de los medios de comunicación.
- Los procedimientos que tipifican la democracia moderna pierden sentido, pero con la perversidad de aparentar cierta formalidad.
- Mantener a la mayor parte de la población a niveles de sobrevivencia para que no pueda abrirse a otros problemas. Utilización del evidente "teatro populista" de la distribución de regalos.

Es inútil seguir el listado de las perversiones del régimen fujimorista. Lo más interesante es:

- Reconocer la sistematización del montaje que hacía que ninguna crítica pudiera tocarlo: estaba preparado para responderlas todas.
- Tomar conciencia de que el sistema montado no ha funcionado sin valores, sino que ha sabido colocar los valores cuantitativos del mundo económico, los del dinero, que fueron los que, a escondidas, sostuvieron el conjunto.

¿Qué pasó con el control ciudadano?

Primero, reconozcamos que las herramientas heredadas para ello de la democracia moderna - partidos y sindicatos- con su sistema de representación se habían esclerotizado, funcionarizado y fueron objeto de una lucha sistemática para anularnos, aunque dejasen la ilusión de actuar. Al respecto, el pobre rol de la minoría en el Congreso es ilustrativo.

Por otra parte, una sociedad necesita creer en algo, por eso se creyó en la eficacia de procedimientos que escapaban a todo control. Cada día se nos administraba la prueba de esa eficacia.

Si bien las organizaciones de la sociedad fueron sistemáticamente vaciadas de su contenido, buena parte de sus demandas eran respondidas desde un inteligente populismo.

En cuanto a las organizaciones de derechos humanos creo que se dejaron obnubilar, largo tiempo, por las violaciones en el ámbito de guerra, dejándose arrinconar en esa reivindicación. Era demasiado tarde cuando miraron otros aspectos.

Es así como el sistema logró consolidarse en un punto ciego en donde se anudaban la coherencia de su ficción y el rigor de su aplicación.

Conclusiones

Hemos padecido juntos una patología social que nos obliga a pensar sobre el carácter social humano, diferente al animal que descansa sobre programaciones genéticas. El nuestro descansa sobre la libertad, sobre el hecho de compartir valores; la afirmación de esos valores es una manera de encausar la violencia entre nosotros. Pero, valores e institucionalidad dependen de un permanente "creer en" y querer lo razonable posible entre nosotros. Sin esa permanente voluntad, la convivencia democrática está amenazada. Hemos visto cómo - tanto individual como colectivamente- podemos renunciar a la moral y a la democracia.

Creo que hemos sido llevados a reconocer que "lo malo del mal" no es tanto la desobediencia a la ley como la mentira y el autoengaño que no dudan en encerrarse en la justificación indefinida, en la falta de honradez, en la conformidad fraudulenta con la ley, en la impostura.

Hemos visto cómo la impostura generalizada es capaz de crear un mundo ficticio jugando con tres tipos de simulacros que son "lo malo del mal":

1) El de la perversión de la idea del deber. El "no mientas" deviene en "debes mentir, engañar".
2) El de la subordinación a una "seudo-ley": la del jefe o la del grupo.
3) El "seudo-respeto" de la letra de la ley, sabiendo que se la cambia según la conveniencia.

Con todo lo sucedido ha quedado evidenciado también que por más perfecto que sea el montaje de la corrupción siempre se fragiliza. Asentado sobre la mentira, el miedo, la violencia, no puede hacerse valer al nivel de las conciencias morales que son las que, de hecho, dan consistencia siempre a todo "nosotros humano". Esos regímenes subsisten mientras dura el miedo o en tanto la colectividad crea en su inevitable permanencia. Perdida esa convicción están fragilizados.

En esa fragilización hemos podido ser testigos del rol importante de la juventud que, en un momento dado, supo cumplir aquí con el rol histórico de todas las juventudes: ser crítica de lo instituido, además de recordarnos nuestra capacidad instauradora sobre la base de valores. Los jóvenes, por su acción, llevaron a la colectividad a un ejercicio de juicio sobre lo vivido. Juicio que es posible cuando nos

despegamos de la necesidad, creemos en lo razonable que sigue existiendo entre nosotros y nos atrevemos a pensar que, como lo hicimos ayer, podemos inaugurar algún razonable nuevo.

En ese contexto hemos vuelto a descubrir la importancia de las organizaciones de resistencia. Surgieron muchas, de todo tipo, en todos sitios. Descubrimos también el valor y la funcionalidad de nuevos mecanismos de control y de mediación, como son las mesas de diálogo, los foros, donde dialogando sobre diferentes temas, sin ubicarse en una perspectiva de poder, regresa la palabra a su rol fundamental de reflexión sobre nuevas puestas en sentido y en forma de nuestro mundo. Si tales diálogos inducen al entendimiento del espacio social y permiten explorar nuevas puestas en representación de la vida política, cumplen un rol decisivo.

En este momento en que para pensar en la organización humana ni el recurso a Dios ni el recurso a sus sustitutos - como fueron la lógica de la historia, la revolución o cualquier otra referencia que debía llevarnos con seguridad a un punto de libertad y felicidad- funcionan como ayer, tenemos que constatar que en verdad el mundo (como humano) está entre nuestras manos, está confiado a nuestra posibilidad de ser razonables. El futuro depende de las decisiones buenas o malas que sepamos tomar. Allí está nuestra responsabilidad. Esa responsabilidad tiene dos caras: mira hacia ayer y mira hacia mañana. Responsabilidad es "responder por" el futuro en donde nuestras decisiones inscriben o cierran ya responsabilidades.

Esa responsabilidad es la que siempre ha asumido el ser humano cuando ha puesto en sentido y en forma su convivencia. Pero ayer el ser humano podía creer que lo hacía obedeciendo a instancias superiores; hoy sabemos que lo hacemos obedeciendo únicamente a la manera cómo la vida humana viene a nosotros: siempre con otros, ligados unos a otros por el cuerpo y la palabra, ligados también a una naturaleza exterior que hay que respetar. Hoy somos más conscientes de ello.

También sabemos de los alcances y límites de la política: Lo que puede hacer ella es sólo asentar las condiciones para que cada uno pueda vivir su vida de acuerdo al sentido que quiere darle. Ella no lo da. Pero para que cada uno pueda abrirse a la pregunta del sentido, es deber de la política - y lo puede hacer- liberarnos de la violencia de la naturaleza proporcionando a todos lo que necesitan para su sobrevivencia; puede también liberarnos de la violencia entre nosotros mediante leyes que la controlen. No le podemos pedir más, pero eso, sí.

ÉTICA, LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANO

Agustín Haya de la Torre

I

En la ciencia política la corrupción es entendida como una categoría referida al uso del largo público para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Se manifiesta a través del cohecho, que modifica la decisión pública en beneficio del interés privado; del peculado o desvío de fondos en provecho propio; del nepotismo, que significa el otorgamiento de puestos de trabajo o contratos públicos a parientes.

Tiene que ver pues, con el comportamiento ilegal del funcionario público; se trata de una transacción entre dos partes, entre quien corrompe y quien se deja corromper. Es la forma de vincular de manera irregular el interés privado con la administración pública, situación que ha estado presente siempre a lo largo de la historia. El problema para las sociedades consiste en tratar de controlarla mediante mecanismos eficaces de vigilancia y sanción.

En el Perú, la venalidad fue un factor que acompañó al régimen colonial que ofrecía los puestos públicos prácticamente al mejor postor y propiciaba la apropiación de tierras y minas. La república se vio desde su fundación infestada por este vicio, favorecido por la débil organización del Estado y la marginación de la gran mayoría de los peruanos del ejercicio de la ciudadanía.

A lo largo del siglo XIX hubo casos notables, como los escándalos de los consignatarios del guano; de los tenedores de bonos de la deuda pública; los contratos Dreyfus y Grace; los negociados en la compra de armamento. Durante el siglo XX hubo también una larga lista expresada en diversos campos: como favorecer ilegalmente la explotación de nuestros recursos naturales y otorgar contratos públicos que claramente beneficiaban a determinadas empresas; recordemos el caso de la *International Petroleum Company* y el de grandes explotaciones de minerales por parte de compañías extranjeras.

En los últimos veinte años, el tratamiento irregular de quiebras financieras fue usado por funcionarios del gobierno en provecho propio. Lo mismo sucedió con la adquisición de barcos, material de guerra, insumos y provisiones para entidades estatales. Igualmente, motivaron procesos judiciales: el manejo corrupto de la re-negociación de la deuda externa, el otorgamiento de divisas subsidiadas (dólares del Mercado Único de Cambios-MUC), los depósitos del Banco Central o los créditos para la construcción del tren eléctrico en Lima.

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

Estos hechos se han venido repitiendo a lo largo de varios gobiernos porque siempre fue difícil investigarlos, además las sanciones no eran lo suficientemente severas; esta situación, por ejemplo, contribuyó a mermar la confianza de la sociedad en los gobiernos constitucionales de Fernando Belaúnde y Alan García. El repaso de estos actos negativos nos hace ver la debilidad del Código Penal peruano para castigar los delitos económicos cometidos por altos funcionarios públicos y grandes empresarios privados. La mayoría de las veces, deslindar responsabilidades significó una confrontación con el poder político y económico, por lo cual los procesos constitucionales fueron interrumpidos o distorsionados, cuando no descartados, por la escasa independencia de las instituciones del Estado. La influencia política sobre la magistratura y la variante correlación de fuerzas en el Congreso han hecho que en demasiadas ocasiones las responsabilidades se diluyan o se atenúen.

II

En los últimos años, los escándalos de corrupción en el mundo han provocado la caída de varios jefes de Estado debido al hartazgo de la sociedad ante el abuso del poder para enriquecerse a costa del dinero público. En Brasil, se recuerda a Fernando Collor de Mello como el primer presidente sudamericano depuesto por una acusación del Congreso ante los graves delitos cometidos. Por cierto que ello fue posible merced a una intensa movilización popular que prácticamente obligó a las instituciones a actuar consecuentemente. Años antes, en Venezuela, el ex presidente Carlos Andrés Pérez fue encarcelado por el desvío ilegal de fondos reservados. En Ecuador, la fuga del presidente Bucaram, que a las pocas semanas de asumir el mando dio pruebas de seria inestabilidad emocional mientras saqueaba el erario nacional, fue el fruto de grandes manifestaciones de indignados ciudadanos. En Corea del Sur, se comprobó que el ex mandatario Roh Tae Woo había recibido trescientos millones de dólares de treinta y cinco grupos empresariales para obtener beneficios.

En Italia, la operación manos limpias - emprendida por jueces y fiscales probos- acabó con el sistema de partidos surgido luego de la segunda guerra mundial y que se mantuviera por décadas de las comisiones ilegales, obligando a una recomposición que afectó al régimen político y a la propia sociedad. Hombres a favor del régimen de la posguerra, como Giorgio Andreotti (siete veces primer ministro y miembro del gabinete en treinta gobiernos), fueron juzgados por su complicidad con la mafia. La tarea en ese país no ha terminado porque presuntos reformadores del sistema corrupto, como el líder de la derecha Silvio Berlusconi, tienen procesos por haber sobornado con más de seis millones de dólares al ex primer ministro socialista Bettino Craxi.

En los ochenta, se produjo en EEUU el más grande escándalo público de su historia que costó a los contribuyentes trescientos cincuenta mil millones de dólares, por el robo de los fondos garantizados por el Estado de las cajas de ahorro y préstamos, ante "la vista gorda" de los funcionarios responsables.

Durante la década del noventa, el secretario general de la OTAN Willy Claes tuvo que renunciar en Bélgica (1993) al verse involucrado en el cobro de coimas en negocios de armas. En Japón, los

escándalos se hicieron frecuentes al punto de obligar a dimitir a primeros ministros como: Morihiro Hosokawa por desvío de fondos públicos; Kakuei Tanaka por aceptar sobornos de la Lockheed y Tomiichi Murayama cuando se descubrió que se habían usado un billón de dólares de los recursos públicos para cubrir préstamos ilegales al sistema financiero privado. En la India, un gran contingente de políticos y legisladores perdieron sus puestos por una cadena de sobornos y peculado.

La corrupción se ha hecho tan sistemática que es conocido internacionalmente el margen de dinero que entidades o empresas públicas y privadas consideran como gasto para lograr la aprobación de sus préstamos u opciones de negocio en muchos países, en particular los subdesarrollados. Así tenemos que en la compra que hizo Iberia de Aerolíneas Argentinas, la empresa española exhibió con desparpajo el pago de una cuenta de ochenta millones de dólares a personas "asociadas" al proceso.

En el negocio de la compra y venta de armamento, quizás el más lucrativo en el planeta, pretextos como los del "secreto de Estado" o "razones de seguridad nacional" sirven para encubrir grandes negociados. Se hacen enormes fortunas, tanto en los países vendedores como en los compradores, a costa de promover conflictos o incentivar el temor ante la amenaza de guerra.

III

Volviendo al Perú, lo que ha sucedido durante el gobierno de Alberto Fujimori trasciende, por su magnitud, los anteriores episodios de podredumbre conocidos en nuestra historia y no es fácil encontrar en el mundo contemporáneo esquemas semejantes. Es la primera vez que el presidente de la República y su asesor principal organizan la comisión de delitos como un sistema criminal montado desde el corazón del Estado. Para ello usaron como soporte toda la estructura de las Fuerzas Armadas (FFAA) y a sus servicios de espionaje y como coartada la lucha contra el terrorismo y la seguridad nacional.

Explotaron criterios totalmente equivocados como el supuesto carácter "tutelar" de los institutos armados o el concepto profundamente inmoral de la obediencia ciega para justificar su distancia de la Constitución y de las leyes. Creyéndose fuera del alcance de los órganos que provienen de la voluntad popular se dedicaron a interferirlos y controlarlos, de manera de tener rienda suelta para sus fechorías. La vergonzosa subordinación de militares, magistrados y legisladores a sus propósitos criminales fue el eje sobre el cual funcionó la dictadura de la "cleptocracia".

Medio año ha pasado desde que el vídeo Kouri-Montesinos empezara a revelar de manera irrefutable la podredumbre terminal de la dictadura que Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos impusieron al Perú. Ahora tenemos una clara relación de los delitos cometidos y podemos pedir desde la sociedad civil, sin lugar a dudas, la pena correspondiente.

Pocos malhechores dejan pruebas tan contundentes de sus crímenes como este dúo de cleptómanos, tan diversos que su enumeración no es breve:

1. Golpe de Estado del cinco de abril de 1992, por el cual se rebelan contra la Constitución y las leyes; es decir, contra la soberanía popular.
2. Asesinatos, desapariciones y torturas (Barrios Altos, La Cantuta, campesinos, estudiantes, agentes del SIN, etc.)
3. Imposición fraudulenta de una carta política inconstitucional, en 1993.
4. Violación flagrante de la Constitución y las leyes al imponer la nueva reelección del presidente en funciones.
5. Conspiración ilegal para impedir el referéndum del Foro Democrático.
6. Fraude electoral en las elecciones de 1995 y del 2000.
7. Uso indiscriminado de fondos públicos y del aparato estatal, incluidas las FFAA, en los procesos electorales.
8. Violación de la autonomía de los poderes del Estado e instituciones constitucionales.
9. Organización de una red nacional e internacional de narcotráfico.
10. Lavado de dinero.
11. Cobro de comisiones ilegales.
12. Peculado de fondos públicos, malversación.
13. Contrabando de armas.
14. Manejo ilícito de donaciones extranjeras.
15. Subsidios y colocaciones ilegales en bancos y financieras comprometidos con sus negociados.
16. Tráfico de influencias.
17. Soborno y coacción sobre los medios de comunicación.
18. Traición a la patria por negociado de armas obsoletas.
19. Uso ilegal de doble nacionalidad.
20. Fuga y abandono de cargos públicos.

Seguramente esta lista puede ser aumentada y desagregada porque estamos ante un par de psicópatas sin el menor límite moral y sin el más mínimo sentimiento de culpa. De lo que se trata es de tener claridad sobre el sistema criminal que organizaron para sancionarlos consecuentemente. Hay que reconocer que el procurador de la República para el caso, el abogado José Ugaz, ha hecho una lista detallada de los delitos cometidos y ha presentado las pruebas correspondientes para que sean acusados, aunque tanto Alberto Fujimori como Vladimiro Montesinos se encuentran prófugos en el extranjero.

Una de las tareas más urgentes del actual gobierno de transición es el de agotar esfuerzos para lograr su captura y repatriación. Jurídicamente, el caso más complicado es el del ex presidente por la insólita protección que le otorga el gobierno de Japón socapa de tener dicha nacionalidad, lo que a su vez se agrega a la larga lista de delitos cometidos.

Todavía buena parte de la sociedad peruana se pregunta cómo todo esto fue posible. Es evidente que la comprensión de la pareja se dio desde que Montesinos le arreglara a Fujimori las faltas tributarias de sus negocios inmobiliarios, antes de la segunda vuelta de las elecciones de 1990. El entonces candidato no tuvo ningún reparo en recurrir a un personaje expulsado del ejército por traidor a la patria y cuya foto aparecía en todas las dependencias militares del país prohibiéndole el ingreso. A lo largo de los ochenta, se le conoció por sus vínculos con el mundo de las drogas. Eso le sirvió al ex capitán para trasladar su esquema de vida privada, donde había descubierto el lucrativo negocio de ser abogado y cómplice de traficantes colombianos y norteamericanos, al ámbito público. El autoritarismo congénito del fugitivo y su completa amoralidad calzaron al milímetro con el currículum del "narco-abogado". Cuando dieron el golpe, sabían que atentaban contra una Constitución democrática que establece con nitidez en su disposición final que "no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone". Sin embargo, una amplia proporción de la población respaldó ese acto criminal. Ello demostró que el respeto al estado de derecho no es una norma afianzada en la sociedad peruana, donde la gran mayoría se identificó con el delito sin la menor conciencia de culpa. En esta sociedad, debilitada por el trauma de la hiperinflación y el terrorismo de Sendero Luminoso, las corrientes autoritarias no encontraron mayor resistencia para imponer sus criterios arbitrarios. De esa manera, la debilitada institucionalidad democrática fue rápidamente sujetada a los designios de la mafia que conquistaba todo el poder.

La crisis del sistema de partidos, que fue hegemónico en los años ochenta, favoreció el avance autoritario. A ello se añadió como poderoso instrumento ideológico el neoliberalismo que impuso el capitalismo salvaje como norma social. Sus promotores apuntaron a constituir no sólo una economía de mercado sino una sociedad de mercado. Es decir, al legalizarse el lucro como motor de la vida social los linderos morales y jurídicos dejaron de ser obstáculos insalvables. Hacer dinero como sea se convirtió en una consigna, en medio de la fantasía del rápido crecimiento cobijado por el flujo monetario de las privatizaciones y de los créditos externos.

La dupla de delincuentes que se había enquistado en el poder político percibió las señales de la bonanza y decidió aprovecharla para enriquecerse. Al control de las instituciones añadieron el de los medios, en particular la prensa y la televisión, lo que limitó severamente las posibilidades de fiscalización por parte de la sociedad civil.

IV

La lucha contra la corrupción requiere de criterios éticos suficientes e instrumentos legales adecuados para combatirla. En ese sentido, es necesario precisar delitos como el tráfico de influencias y el conflicto de intereses, de manera tal que los servidores públicos no usen sus cargos en provecho propio o para favorecer a terceros. En este aspecto los vicios se han convertido en costumbre cuando se tolera que profesionales u empresarios que llegan a cargos públicos sigan ejerciendo actividades privadas cuyos

ingresos se acrecientan precisamente por la autoridad o representación que tienen. Por eso es urgente introducir modificaciones legales.

Debe definirse con claridad el acceso por concurso al servicio civil para establecer una verdadera carrera administrativa. Al dejar el cargo, hay que adoptar el juicio de residencia para las autoridades o representantes, en todos los niveles; asimismo, sus declaraciones juradas de bienes y rentas deberán ser evaluadas en plazo perentorio por las Cortes Superiores o la Corte Suprema al término de sus mandatos.

Es preciso que se establezca la licitación obligatoria y los concursos públicos para la adquisición de bienes, provisión de suministros, contratación de servicios, elaboración de proyectos y ejecución de obras a partir de un monto base.

En vista de que este vicio tiene una larga historia y se ha convertido en una mala costumbre difícil de erradicar, es necesario que la ley señale que la calidad de servidor del Estado será considerada como circunstancia agravante en los delitos económicos. Por tanto, quienes sufren condena por ellos tampoco podrán ser beneficiados con amnistías, indultos o derecho de gracia, ni ningún tipo de beneficios penitenciarios. De la misma manera debe declararse su imprescriptibilidad. Se trata entonces de establecer sanciones severas para quienes burlándose de la confianza popular usen el cargo para enriquecerse ilícitamente.

Sin embargo, el asunto fundamental es ¿cómo regular de algún modo el abuso del poder, fuente de esta perversión, desde conceptos y herramientas políticas sólidamente asentados en principios éticos? En este sentido la presión social sobre sistemas y gobiernos corruptos está dando algunos resultados interesantes, como lo demuestra el Código de Ética que asumió el nuevo presidente de México, Vicente Fox, en noviembre del 2000. En él anunció su compromiso con el bien común al plantear que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y que está por encima de los intereses particulares. En ese Código propone una docena de puntos, que entre otros, se refieren a la honradez en el ejercicio del cargo; a la transparencia en el acceso a la información gubernamental; a la rendición de cuentas, que le permitirá proveer eficacia y calidad en la gestión de la administración pública para mejorar su fiscalización; a la promoción de la igualdad de oportunidades y al respeto a la dignidad de la persona humana.

Por otro lado, el politólogo suizo Alois Riklin ha sistematizado en seis procedimientos los aportes de la civilización occidental, desde los griegos hasta la actualidad:

1. ***Control del poder mediante constituciones y leyes***, planteado por Platón y Aristóteles para que los gobernantes se vinculen a las leyes y para que finalmente impere la ley antes que los hombres.
2. ***División del poder***, de manera tal que no se concentre en una sola mano y mediante su separación el poder controle al poder. Propuesta hecha desde las constituciones mixtas, que en su tiempo hicieron Aristóteles y Polibio, hasta su consolidación teórica por Montesquieu.
3. ***Limitación del poder por medio de derechos fundamentales inviolables***, basados en la naturaleza humana, anteriores y superiores al Estado. Estos derechos, como fundamento del

constitucionalismo moderno, fueron definidos magistralmente por John Locke y recogidos en la Declaración de la Independencia de EEUU, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) y actualizados desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y sus pactos sucesivos.

4. ***La moderación del poder mediante el principio de proporcionalidad***, que significa el uso de medios justos por parte del Estado para la consecución de un fin legítimo. Es el fundamento jurídico de toda legislación y de la administración de justicia.
5. ***Participación en el poder de los ciudadanos***, que desde sus raíces atenienses se ha convertido en un derecho extendido e inclusivo con el ejercicio del sufragio universal.
6. ***Nivelación del poder***, de manera tal que se disminuyan las barreras para participar en él y la relación entre el Estado y la sociedad sea lo más horizontal posible.

V

El saqueo ha dejado exánime a la economía y por los suelos la dignidad y la moral de una sociedad que durante un tiempo demasiado largo creyó en delincuentes como Fujimori y Montesinos. Esto fue así por la extrema debilidad de las instituciones y sobre todo por la baja intensidad, por decir algo, conque se asumen los derechos ciudadanos, lo que hace precaria nuestra democracia. De allí la importancia de convertir los procedimientos señalados en normas de comportamiento, en cultura social y política, expresadas en la vida cotidiana, para poder construir una sociedad democrática.

Por eso es que hay que generar el más amplio consenso social, para que el trauma que padecemos se supere con las propuestas y las medidas adecuadas, a fin de evitar el penoso "borrón y cuenta nueva". Tenemos que ser intransigentes no sólo con el pasado sino con un presente que al permitir la mercantilización de las elecciones hace que el futuro sea incierto, porque el camino está lleno de trampas. ¿Cómo es posible que sigamos tolerando que los procesos electorales no tengan regla alguna que obligue a revelar de dónde provienen los fondos de las campañas o que no se ponga límite alguno a las contribuciones privadas? Con ello promovemos no sólo la desigualdad en la competencia, sino la corrupción que pasará la factura en cuanto el candidato beneficiado llegue al poder. Resulta peligroso e inmoral que aceptemos la inversión millonaria de grandes empresarios en aspirantes presidenciales o los gastos de postulantes al Congreso que usan en sus campañas más dinero que el total de ingresos que van a recibir durante cinco años, si salen elegidos.

Convenir en estos aspectos, tanto en la falta de rigor para sancionar el delito económico como en la comercialización de la política, es fatal para la construcción de la sociedad democrática a la que aspiramos. Hay que tener en cuenta la advertencia de Carlos Marx en el Dieciocho de Brumario cuando espetaba a los prevaricadores: "Si en las cumbres del Estado tocáis el violín ¿qué podéis esperar sino que se baile abajo?"

CORRUPCIÓN Y CONTROL CIUDADANO

Presentación 03

La corrupción organizada desde el Estado 05
Fernando De la Flor A.

El fenómeno de la corrupción y como combatirlo 09
Ana Elena Towsend

La corrupción organizada desde el Estado 21
Enrique Bernales

Etica, legislación y mecanismos de control 24
Vicente Santuc SJ

Etica, legislacion y mecanismos de control ciudadano 29
Agustin Haya de la Torre