

La corrupción en la Europa de los noventa: impacto sobre el sistema político

Jorge Jaraquemada Robledo*

Algunos conceptos preliminares

Comentaremos diversos fenómenos concretos de corrupción que afectaron a sistemas políticos europeos, asumiendo que importa una transgresión tanto de normas legales como de principios éticos de parte de quienes participan en una transacción ilícita o de quienes, abusando de sus funciones públicas, las usan en su beneficio para lograr una ganancia personal que no es necesariamente monetaria.

Los casos de corrupción que se conocieron en Europa en la década de los ochenta y noventa impactaron fuertemente sobre el sistema político o al menos sobre la permanencia en el poder de los gobiernos. Nos interesa analizar brevemente estos casos porque su ocurrencia echa por tierra algunas tesis sobre la corrupción.

Una de ellas sostenía que la corrupción era una derivación del sistema económico capitalista y de su afán de lucro. Así los líderes fundamentalistas islámicos responsabilizaban al capitalismo de la corrupción imperante en el régimen del Sha de Irán y los de esquemas políticos como el soviético afirmaban que en la sociedad comunista la corrupción no existiría y los “pocos” casos suscitados en sus países desaparecerían “en la medida en que el sistema socialista se estableciera cada vez más firmemente”. Los niveles de corrupción descubiertos en la ex Unión Soviética demostraron claramente que en los sistemas totalitarios ella suele ser más extendida que en las sociedades abiertas, llegando a ser una de las características centrales en la relación Sociedad-Estado en esos regímenes.

Otra tesis se basaba en que determinadas sociedades subdesarrolladas favorecían la corrupción, siendo su factor condicionante. Como ejemplos se daban los casos de corrupción en África y en México donde los favoritismos y los sobornos estaban por sobre la honestidad. Sin embargo, los casos de España e Italia que veremos desmienten la postulación de que las culturas desarrolladas son impermeables al problema.

* Abogado Universidad Católica; Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, Investigador asociado al Instituto de Libertad y Desarrollo.

Así como en el caso de la ex Unión Soviética es el enriquecimiento ilícito por uso desviado de las facultades políticas y administrativas, el medio más frecuente de corrupción, en los casos de Europa Occidental lo más recurrido es el soborno a los políticos. Esto se debe a que un agente externo recurre al político que está en una situación de poder y que tiene facultades para generar o contribuir a las leyes y reglamentos. La conducta ilícita trata de influenciar sobre ellos para obtener beneficios en el más alto plano decisional del Estado. De esta forma, mientras más expandido sea el poder estatal mayor será la vulnerabilidad estructural de la clase política respecto de la corrupción.

El caso de la ex Unión Soviética

Con la Glasnost –procesos para transparentar las decisiones– que impulsó Gorbachov en la ex Unión Soviética, comienza a quedar al descubierto la mala administración económica, los derroches y la corrupción. El objetivo inmediato de esta nueva política era cuestionar el pasado reciente, lo cual posibilitaría criticar posteriormente el sistema en que se sustentaba, lo que se haría en la etapa de la Perestroika o proceso de transformación.

Tras el fallecimiento de Breznev se hizo cada vez más evidente que su gestión fue muy corrupta. A tal postura se suman los juicios del dirigente comunista chileno Luis Corvalán quien en un libro que escribió sobre la URSS afirma que en esos años la corruptela era un “fenómeno generalizado que corroía a la sociedad soviética. Se conoció y denunció, por ejemplo, la mafia del algodón, en la que estaban metidos nada menos que el Viceministro del Interior, yerno de Breznev, diputado Yuri Churbanov y el Presidente de Uzbekistán y miembro del Buró Político del PCUS, Sharaf Razhidov”.

La ausencia de transparencia en las decisiones económicas, la rigurosidad de las planificaciones estatales, la centralización de todo el comercio en una burocracia donde se identificaban el partido único con el Estado, la ausencia de libertad personal y la carencia de opinión pública autónoma, eran elementos que otorgaban a la corrupción, tanto en la Unión Soviética como en los demás regímenes comunistas, una plena seguridad de que podía realizarse sin mayores dificultades. Una vez más se comprobaba que un sistema totalitario era un buen instrumento para procurarse ganancias personales y grupales en perjuicio de la economía del país.

En el libro de Manuel Leguineche *La Primavera del Este*, se describe bien otra expresión de la corrupción en los países signatarios del Pacto de Varsovia: el favoritismo en la designación de los cargos. Existía una corrupción generalizada de la Nomenklatura en que el partido selecciona a sus cargos de confianza, puestos claves para sus burócratas y altos funcionarios de una lista de nombres surgida de sus propias filas. En todas las naciones del Este el sistema de los ‘privilegiados’ ha sido por regla general sinónimo de incompetencia, favoritismo y corrupción. El socialismo real no tenía sitio para los idealistas.

Ni la competencia para ocupar los cargos políticos, ni los concursos para llenar los puestos en la administración del Estado, en las empresas públicas y en las universidades, era algo que se admitiese como una cuestión válida en los países socialistas. Esos procedimientos, propios de una 'democracia burguesa' eran reemplazados por las designaciones cupulares y por la cooptación, con lo que se caracterizaba a los regímenes socialistas como sociedades eminentemente prebendatarias.

El caso italiano

En Italia el problema de la corrupción alcanzó gran relieve en los primeros años de la década de los noventa cuando quedó al descubierto la existencia de vastas redes de tráfico de influencias y de sobornos en las que se vio involucrada gran parte de la clase política. Desde que los magistrados en Milán, aquel febrero de 1992, decidieron seguirle proceso a un dirigente socialista que había recibido comisiones en la adjudicación de unos contratos municipales, el desenlace de los eventos adquirió proporciones insospechadas. Tres meses más tarde, 29 personas —políticos y burócratas locales y hombres de negocios— se encontraban entre rejas.

Y pronto, se puso al descubierto una conspiración en el seno mismo del poder, los dirigentes más destacados de los partidos tradicionales demócratas-cristianos, socialistas, hasta republicanos, vieron sus nombres vinculados a procesos judiciales, acusados de corruptos. Giulio Andreotti, Bettino Craxi, Giorgio La Malfa. En febrero de 1993, una cuarta parte de los 630 miembros del Parlamento se encontraba bajo investigación.

Ciertamente que en Italia la corrupción se encontraba institucionalizada. En esos años era prácticamente imposible tener acceso al Estado italiano sin la intermediación de los partidos políticos que se habían adueñado del poder. El sistema servía para perpetuar a una clase política corrupta. Pero también hay que agregar que ello sucedía bajo la mirada complaciente de quienes elegían y financiaban a los partidos, y frente a la indiferencia generalizada de una población reacia a pagar impuestos y servicios públicos.

La corrupción revestía diversas formas. La desviación de fondos por parte de los funcionarios del Estado, los sobornos desde empresas y particulares hacia los funcionarios del Estado y la clase política —donde jugó un importante rol la mafia italiana— y las extorsiones que desde el Estado o la clase política se ejercían sobre las empresas y/o particulares para obtener comisiones.

Respecto de la primera situación se puede mencionar, a modo de ejemplo, que en medio del conflicto del Golfo Pérsico de 1991 queda al descubierto que el Banco Nazionale del Lavoro, de propiedad estatal, había prestado a Irak más de cuatro mil millones de dólares por vías clandestinas, que la nación árabe se negó a reconocer

como deuda una vez declarado el conflicto, sin que Italia pudiera exigir el pago por cuanto se carecía de una documentación oficial que respaldara la operación.

El segundo caso es uno de los más destacados de las investigaciones realizadas por la Judicatura italiana en 1993. Los empresarios entregaban dinero a los funcionarios del Estado y a los partidos políticos que estaban en el Gobierno o tenían capacidad de resolución parlamentaria a cambio de determinadas concesiones y/o favores, estructurándose una transacción en que ambas partes ganaban y donde perdía el sector empresarial que no participaba en estas negociaciones clandestinas sino que optaba por competir de manera transparente. Los partidos en el último tiempo fueron estimulando y presionando a las empresas a entregar sus contribuciones.

A juicio de quien era Embajador de Italia en Chile en esos años, Michelangelo Pisani, lo último tiene dos explicaciones. Una de tipo ideológica que consiste en que las empresas solían dar grandes contribuciones a los partidos opositores al comunismo, en especial a la Democracia Cristiana, en los tiempos de la guerra fría. La otra explicación es de tipo práctico. Los gastos de los partidos crecieron en forma desmesurada: “Los partidos gastaban más de lo que declaraban. Se sabía que los congresos de los partidos costaban una fortuna. Era lógico, entonces –dice el Embajador– pensar que tuvieran un financiamiento no declarado y que algunos hicieran aprovechamiento personal de eso”. La fuente de financiamiento alternativo eran las empresas.

Pero no solamente se trataba de empresas generosas que financiaban a los partidos políticos a cambio de determinados favores de gobierno y legislativos, sino que era la propia mafia italiana la que tenía estrechas conexiones con la clase política de ese país. Tras el común objetivo de combatir al comunismo se había formado una estrecha alianza entre la mafia y la Democracia Cristiana italiana, entendimiento que como todas las cosas clandestinas tuvo mucho de sórdido, pudiéndose citar el asesinato por la mafia del Diputado DC Salvo Lima por su incapacidad de garantizar los intereses de aquella.

Esta alianza entre mafia y Democracia Cristiana es la que queda al descubierto cuando el 27 de marzo de 1993 la Fiscalía de Palermo abre un sumario en contra de Giulio Andreotti, ex Primer Ministro y descollante figura de la DC, a raíz de las declaraciones de ocho arrepentidos de la mafia que lo involucraron en una asociación con ella entre 1978 y 1992.

Las conexiones de la mafia con la clase política llevaron al Parlamento italiano a formar una Comisión Investigadora. Ante ella el Fiscal Agostino Cordova amplía las conexiones al informar que “la masonería es un superpartido transversal, el tejido que conecta la gestión del poder económico, político y administrativo. A ella pertenecen militantes de todos los partidos”. Tampoco se estaba revelando algo nuevo, puesto que las acciones de la Logia Propaganda 2 habían quedado al descubierto en la década anterior con el escándalo financiero del Banco Ambrosiano y en virtud de ello había sido legalmente disuelta.

Empero no sólo era la Democracia Cristiana la que estaba involucrada en los negocios turbios, sino también el Partido Socialista. En marzo de 1992 el personero de ese partido, Mario Chiesa fue detenido mientras cobraba una comisión ilegal de siete millones de liras que eran entregados a cambio de una concesión de servicio que el gobierno encabezado por Benito Craxi había otorgado. Este fue el inicio de investigaciones que permitieron descubrir la corrupción en el Partido Socialista y que le costaron su cargo de líder partidario a Craxi.

En un reportaje publicado en Chile, escrito por Rafael Otano, se dice que las comisiones ilegales recibidas por los socialistas entre 1985 y 1992 alcanzaron los 25 millones de dólares.

También el Partido Democrático Social (ex Partido Comunista) fue investigado por corrupción y en concreto por una cuenta corriente en la que fueron depositadas comisiones ilegales por el grupo Ferruzzi. Esa empresa pagó al ex PC con influencia en el gobierno de Milán, 350 mil dólares en sobornos para adjudicarse una licitación relativa a la construcción de una central eléctrica.

El diputado chileno Antonio Leal, ex militante del Partido Comunista, quien vivió su exilio de varios años en Italia, admite que los ex comunistas italianos, aunque alejados de los grandes centros decisionales, también estuvieron comprometidos en la corrupción. Su opinión era que la solución política del problema no pasaba por una amnistía ni por legislaciones especiales sino por algo de fondo: "Una crisis moral, política y económica profunda obliga a cambiar radicalmente el rol de los partidos en las instituciones, a generar normas severas que resguarden la transparencia, modificar las instituciones, crear mecanismos de control de la sociedad civil sobre el ejercicio del poder político y económico italiano".

Son muy pocos los partidos políticos italianos que quedaron ausentes del escándalo de corrupción. Prácticamente sólo aquellos que no tenían cuotas de poder importantes. Además de Ministros de Estado, que debieron renunciar a sus cargos, hubo 96 diputados y 36 senadores que fueron investigados por corrupción en el proceso que se ha dado en llamar 'Mani Pulite'.

El tercer tipo de operaciones de corrupción que se dieron en Italia fueron las extorsiones. El presidente de Olivetti, Carlo De Benedetti admitió haber pagado 7 millones de dólares a cambio de aprovisionar de computadoras al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones. El dinero era entregado al director de una agencia de telecomunicaciones de Milán, Giuseppe Lo Moro, quien era el recaudador de estos sobornos y dineros obtenidos por extorsión que luego era traspasado a los partidos políticos, especialmente la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

Estos casos de corrupción y sus respectivos procesos judiciales provocaron fuertes impactos sobre el sistema político italiano. En lo inmediato acarreó un cambio de Gobierno, asumiendo la calidad de Primer Ministro Carlo Azeglio Ciampi, presiden-

te de la Banca de Italia, una entidad autónoma, personalidad políticamente independiente. En segundo lugar, el electorado se pronunció castigando a los principales partidos involucrados, lo que favoreció expresiones partidarias nuevas, como la Liga Lombarda del norte y la Rete del sur. Los partidos más significativos después de la Segunda Guerra Mundial y en los cuales había descansado la política italiana debieron refundarse o dar paso a nuevas fuerzas. Tercero, el Partido Demócrata Cristiano afectado por el involucramiento de altos dirigentes decidió refundarse y cambiar su nombre por el de Partido Popular. Esto trajo consigo la fractura de la democracia cristiana en diversas fracciones, varias de las cuales se transformaron en partidos políticos autónomos. Finalmente, en el Partido Socialista, Craxi fue reemplazado por Giorgio Benvenuto en el liderazgo partidario y entró en un proceso de declinación política y electoral.

El caso español

En 1985, en pleno gobierno de Felipe González, estalló un escándalo provocado por la concesión irregular de varios centros de distribución de billetes de la lotería nacional a miembros importantes del partido gobernante y a sus familiares.

La preocupación de algunos personeros de gobierno por forjarse situaciones económicas y de status importantes, que se hizo notar temprano, motivó serias críticas internas de grupos de militantes socialistas no considerados en el reparto de influencias, quienes hicieron pública su protesta. El dirigente sindical socialista, Ricardo García Damborenea expresaba: “La recuperación económica que ha experimentado el país no está beneficiando a todos por igual. Esta recuperación unos la están haciendo en Porsche y otros en burra”.

Más tarde, el Vicepresidente del gobierno español, Alfonso Guerra, puso a disposición de su hermano Juan un cargo en la Delegación del gobierno en Sevilla. Juan Guerra transformó su rol en un centro de tráfico de influencias gracias a lo cual pudo obtener una visible fortuna. Seis años más tarde sus acciones irregulares reventaron, salieron a la luz pública y fue procesado. Alfonso Guerra debió abandonar la vicepresidencia del gobierno, pero mantuvo por un tiempo la dirección del Partido Socialista.

En 1991 se descubrirían irregularidades en concesiones y contratos de organismos públicos a empresas de propiedad de militantes del Partido Socialista, lo que constituye una típica desviación de fondos públicos hacia intereses privados, a través de lo cual el propio partido se favorecía. Surgieron denuncias de tráfico de influencias, de uso de información reservada y de cobro directo de comisiones.

El gobierno de Felipe González se preocupó de propiciar algunas reformas tendientes a neutralizar el problema de la corrupción presentándolo de esa manera como un

accidente susceptible de ser superado con medidas legislativas y no con un cambio de concepción de la política. Apuntando más allá de estas medidas administrativas, Juan José Laborda, presidente del Senado en aquellos años sostenía que: “lo fundamental es que los partidos y los cargos políticos cobren del Estado para que ese dinero sea transparente y esté fiscalizado por el Parlamento y por el Tribunal de Cuentas”.

En noviembre de 1992 queda al descubierto en España otro tipo de corrupción de alto riesgo, en que aparecía el narcotráfico corrompiendo a la policía y especialmente a la Guardia Civil. Entre los que operaban con los narcotraficantes había empresarios que recibían cocaína de América del Sur y que para introducirla en otros países europeos se valían de agentes de la policía. No se trataba de situaciones aisladas, sino que había una red en las estructuras policiales españolas que protegía a los funcionarios corrompidos por la mafia del narcotráfico. Ello quedó en evidencia cuando los jueces encargados de los procesos ordenaron la sanción de los policías sospechosos, cuestión que sólo se cumplió a través de meras sanciones administrativas como fue el traslado de guarnición.

A modo de conclusión

Según André Gluskarf concurren dos condiciones que ayudan a la expansión de la corrupción:

- La primera es la mantención por largo tiempo del mismo grupo gobernante, lo que da paso a una casta de gobierno que traba vínculos con entidades financieras estatales y privadas, sin trazar una frontera clara entre el ámbito político y el de los negocios.
- La segunda es una debilidad política y ética de la oposición. En el caso español, por ejemplo, las primeras elecciones que gana González dejan muy disminuidos a sus opositores. Aquéllos llegaban al poder con una sensación apabullante de victoria y la oposición no se sentía legitimada para realizar fiscalizaciones. Esta pérdida de vigor opositor que hizo encarnar al gobierno todas las virtudes, restó a la prensa y a los jueces el espacio cívico para actuar en la denuncia y la sanción de los primeros casos de corrupción conocidos.
- Revel agrega una tercera condición: La excesiva estatización de la economía. Cuánto mayor es la supremacía del poder político sobre el poder económico, más fácil y tentador es utilizar el poder político para enriquecerse. Esto es lo que equipara a regímenes tan disímiles en sus posturas políticas como el sistema mexicano de partido hegemónico del PRI y el régimen paraguayo del general Stroessner. Cuando el funcionamiento del Estado está dominado por una regulación excesiva, cargado de trabas burocráticas, de inspecciones inútiles, de verificaciones

redundantes y desincentivadoras suele sobrevenir la corrupción. Bien podría decirse que detrás de cada subsidio o regulación del Estado emerge un mercado secundario de intermediarios influyentes, gestores y oficinas clandestinas que obtienen, negocian o revenden los privilegios a sus valores reales.

Finalmente, agregamos nosotros, los regímenes socialistas europeos han sido responsables de grandes bochornos, así como también grande era la dimensión de la corrupción de los comunistas en la era soviética, particularmente en los años de Breznev. Pero en Alemania los conservadores no sirven tampoco de modelo de comportamiento frente al interés general y en el Reino Unido el manejo de las finanzas del partido conservador, rodeada de secretos, ha despertado muchas sospechas. Con todo, los casos más prominentes de corrupción han sido quizá protagonizados por la Democracia Cristiana en Italia y el Partido Liberal Demócrata en Japón. Por lo demás, Fernando Collor de Mello demostró que no es necesario contar con el respaldo de una maquinaria partidista para defraudar la confianza pública.

Pero si bien la corrupción no está atada inexorablemente a ningún emblema político, ésta puede proliferar más en ciertos regímenes cuyas características excluyen la posibilidad de adecuados controles. Tal es el caso de los sistemas de partido único, como en el comunismo soviético. Las hegemonías —como las gozadas por los liberales demócratas en Japón desde 1955 o, en menor grado, por el PSOE español entre 1982 y 1993— ofrecen enormes espacios para que se abuse del poder. Aunque las hegemonías también pueden ser el resultado de una coalición de fuerzas políticas, como en la experiencia italiana. No hay, pues, sistema ni partido incorrupto.

Pero el debate sobre la corrupción, es oportuno insistir, ha ganado notoriedad simultáneamente con la revaloración de la democracia liberal. El consenso que siguió al derrumbe del comunismo sobre las bondades de la democracia liberal se ha expresado también en mayores exigencia al sistema de Gobierno representativo: mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, mayor información sobre las actividades de los Gobiernos, mayor equidad en el proceso electoral y mayor fiscalización en el manejo del Estado. En el fondo, forma parte de ese escrutinio permanente que el pensamiento liberal hace del poder y de sus abusos. Y que comienza por reconocer las imperfecciones humanas y sociales, y las limitaciones de la política. Desde este punto de vista, las medidas más efectivas contra la corrupción no son aquellas que ambicionan su erradicación sino más bien controlarla. Es decir, el pragmatismo por encima del absolutismo.

Concluyendo, existen mayores posibilidades de frenar la corrupción allí donde exista una cultura política vigorosa, con mecanismos eficaces de control y contención del poder —lo que incluye una prensa siempre alerta y jueces independientes con la capacidad de imponer la ley— donde funcione una oposición que sea alternativa de poder y un Estado reducido, pues la tentación de sobornar parece ser directamente proporcional al tamaño del Estado. Es decir, la respuesta a ¿qué sistema es más eficaz para

detener la corrupción? es aquél en que el Estado tiene menos injerencia en la economía.

Por último, unas breves palabras sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos. En casi toda la Comunidad Europea los peores casos de corrupción están atados a esta discusión. Tal ha sido la causa de escándalos no sólo en Italia, Francia y España, sino incluso en el Reino Unido. ¿Deben hacerse públicos los nombres de quienes financian a los partidos? ¿Pueden aceptarse donaciones extranjeras? ¿Son las donaciones, acaso, formas de pago anticipado por futuros favores? ¿Debe el Estado financiar los partidos? Ciertamente no hay respuestas sencillas.

Los alemanes, por ejemplo, que fueron los primeros en Europa en aprobar mecanismos de subvención pública a los partidos, en 1954, no han podido con ello evitar incidentes de corrupción. Tanto en Japón como en España e Italia existen regulaciones para hacer públicas las donaciones que superen ciertas sumas. No obstante, la corrupción electoral en estos países es muchísimo más notoria que en el Reino Unido, donde por lo general se respeta el anonimato de los donantes.