

Balance de la cleptocracia: la gran estafa

Agustín Haya de la Torre

RESUMEN

A fin de superar la corrupción y el abuso de poder es necesario contar con criterios éticos consistentes y con elementos legales suficientes para evitar caer en ellos. En el siguiente texto se trata de algún modo de encontrar aquellos mecanismos que permitan un mayor control sobre los bienes públicos.

El vídeo en el que el ex capitán Vladimiro Montesinos compra el voto del entonces congresista de Perú Posible Alberto Kouri, reveló ante el país el grado de corrupción de la dictadura de Alberto Fujimori. Fue el inicio del fin.

A partir de ese momento, en setiembre del 2000, lo que hasta entonces sólo había sido denunciado por algunos sectores de la ciudadanía democrática, se convirtió en un sinfín de descubrimientos sobre la impresionante corrupción del régimen. Nada pudo contener la avalancha de delitos que salieron a la luz porque el propio jefe de los servicios de espionaje los había filmado y grabado.

Nunca antes en la historia del Perú y seguramente en el mundo, se pudo tener la evidencia documentada del gigantesco aparato delictivo que organizó el dictador Fujimori. Las más importantes figuras del régimen, los titulares de los poderes públicos, los dueños de las grandes cadenas privadas de la televisión y algunos opositores venales fueron vistos en el momento en el que recibían fajos de dólares, en una compra y venta de conciencias sin precedentes.

Las grabaciones del jefe del espionaje político confirmaron el carácter mafioso del dictador, quién por cierto fugó cobardemente del país al verse descubierto. Fujimori y Montesinos organizaron una dictadura cuyo objetivo principal era el robo y la acumulación de inmensas fortunas personales. Se trataba de una cleptocracia donde la corrupción fue la norma.

1 Este artículo forma parte del capítulo final del libro *Dictadura y democracia, la crisis del Estado republicano*. Lima, Fondo Editorial del Foro Democrático, 2002.

Esto genera la urgencia para los peruanos de entender lo sucedido a fin de sancionar a los delincuentes y evitar que este grotesco episodio vuelva a suceder. No hay que olvidar que los jefes de la mafia fueron tan audaces que inventaron su propia constitución, en realidad un estatuto de la dictadura cleptocrática impuesto mediante el fraude en octubre de 1993.

La corrupción es entendida en la ciencia política como una categoría que se refiere al uso del cargo público para favorecer intereses particulares, propios o ajenos, a cambio de una recompensa. Se manifiesta a través del cohecho, que modifica en beneficio del interés privado la decisión pública; del peculado o desvío de fondos en provecho propio y 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 y es 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 y se ha expresado 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 de situaciones de este tipo que se expresaron en diversos campos. Al favorecer ilegalmente la explotación de nuestros recursos naturales, como en el caso de la International Petroleum Company y en grandes explotaciones de minerales por parte de compañías extranjeras o al otorgar contratos públicos que claramente beneficiaban a determinadas empresas. 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 y otros insumos y provisiones para entidades estatales. Igualmente, el manejo corrupto de la renegociación de la deuda externa, el otorgamiento de divisas subsidiadas (dólares del Mercado Único de Cambios), los depósitos del Banco Central o los créditos para la construcción del tren eléctrico en Lima motivaron procesos judiciales.

Estos hechos se han repetido a lo largo de varios gobiernos porque siempre fue difícil investigarlos y las sanciones no eran suficientemente severas, lo que contribuyó a mermar la confianza de la sociedad en los gobiernos constitucionales de Fernando Belaunde 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 la 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 variable correlación de fuerzas en el Congreso han hecho en demasiadas ocasiones que las responsabilidades se diluyan o se atenúen. La carta política mandada hacer por el dictador en 1993, al concentrar el poder en el presidente de la República, reducir el Congreso, convertir a las regiones en apéndices del Ejecutivo, propiciar la reelección e introducir las pautas del capitalismo salvaje como régimen económico, limitó los mecanismos de fiscalización. Al considerar ese estatuto que el lucro está por encima del interés común dado su rechazo fundamentalista a la regulación estatal, abrió las puertas para el enriquecimiento corrupto.

En los últimos años los escándalos de corrupción han provocado la caída de varios jefes de Estado por el hartazgo de la sociedad ante el abuso del poder para enriquecerse a costa del dinero público. En Brasil se recuerda a 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 en consecuencia. Años antes, en Venezuela, el ex presidente Carlos Andrés Pérez fue encarcelado por el desvío ilegal de fondos reservados. La fuga del presidente Bucaram en Ecuador, 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 300 millones de dólares de 35 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 II Guerra Mundial que se mantuvo por décadas de las comisiones ilegales y obligó a una recomposición que afectó al régimen político y a la propia sociedad. Prohombres del régimen de la posguerra, como Giorgio Andreotti, siete veces primer ministro y miembro del gabinete en treinta gobiernos, fue juzgado por su complicidad con la Mafia. La tarea no ha terminado porque presuntos reformadores del sistema corrupto, como el líder de la derecha Silvio Berlusconi, tiene procesos por haber sobornado con más de seis millones de dólares al ex primer ministro socialista Bettino Craxi.

En los ochenta, se produjo en los Estados Unidos el más grande escándalo público de su historia, que costó a los contribuyentes 350 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. En el 2002, la quiebra fraudulenta de la gigantesca empresa Enron, a la que siguieron la de World Com, Xerox y otras, ha puesto al descubierto la manipulación de directivos que se enriquecen a costa de la buena fe del público con la complicidad de grandes empresas auditoras. Esto ha lleva-

do a dudar seriamente de los controles adecuados que el gobierno debe tener sobre los altos ejecutivos que las manejan en interés propio

En 1993, el secretario general de la OTAN Willy Claes tuvo que renunciar al verse involucrado en el cobro de coimas en negocios de armas cuando gobernaba en Bélgica. En el Japón, los escándalos se hicieron frecuentes en la última década al punto de obligar a dimitir a primeros ministros como Morihiro Hosokawa por desvío de fondos públicos; a Kakuei Tanaka por aceptar sobornos de la Lockheed y a 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 vieron perder sus puestos por una cadena de sobornos y peculados durante los años noventa.

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 del mundo subdesarrollado. En la compra que hizo Iberia de Aerolíneas Argentinas, la empresa española exhibió con desparpajo el pago de una cuenta de 80 millones de dólares a personas «asociadas» al proceso.

En el negocio de la guerra, quizás el más lucrativo en el planeta, pretextos como los del «secreto de Estado» o «razones de seguridad nacional» sirven para encubrir grandes negociados de armamento militar. Enormes fortunas tanto en los países vendedores como en los compradores se hacen a costa de promover conflictos o incentivar el temor ante la amenaza de guerra.

Lo que ha sucedido durante el gobierno de Alberto Fujimori trasciende por su magnitud los anteriores episodios de podredumbre conocidos en la historia peruana 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 y a sus servicios de espionaje y tuvieron 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.

Pocos malhechores dejan pruebas tan contundentes de sus crímenes como lo ha hecho Fujimori, tan diversos que su enumeración no es breve:

1. Golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por el cual se rebela 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, mediante un referéndum del cual nunca existió resultado oficial del Jurado Nacional de Elecciones.
4. Violación flagrante de la Constitución y las leyes al imponer una nueva reelección del presidente en funciones.
5. Conspiración ilegal para impedir el referéndum del Foro Democrático contra la segunda reelección.
6. Fraude electoral en el referéndum de 1993 y en las elecciones de 1995 y del 2000.
7. Uso indiscriminado de fondos públicos y del aparato estatal, incluidas las Fuerzas Armadas, 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 mediante el uso de instalaciones militares, del avión presidencial, helicópteros militares y barcos de la Marina de Guerra.
10. Lavado de dinero.
11. Cobro de comisiones ilegales.
12. Peculado de fondos públicos, malversación.
13. Contrabando de armas (venta de fusiles a las FARC colombianas).
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, coacción y compra ilegal de 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 psicópatas sin ninguna noción de valores éticos o morales que los limite. Para la sociedad peruana, se trata de tener la idea clara sobre el sistema criminal que organizaron para que la sanción sea definitiva.

Tarea de primer orden para las autoridades políticas y judiciales del Perú es la de agotar esfuerzos para capturar y repatriar al delincuente prófugo. La protección del gobierno del Japón ha hecho que esto no sea fácil. La extrema derecha de ese país quiere convertirlo en un símbolo nacionalista con el pretexto de que es ciudadano japonés, lo que en estricto derecho se suma a la larga lista de delitos cometidos.

La sociedad peruana se pregunta cómo todo esto fue posible. Es evidente que la comprensión de la pareja se dio desde que Montesinos le arregla 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 narcoabogado.

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 respaldó ese acto criminal. Ello demostró que el respeto al estado de derecho no es una norma de comportamiento afianzada en la sociedad peruana. En ese momento 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 sujeta a los designios de la mafia que conquistaba todo el poder.

La crisis del sistema de partidos, que fue hegemónica 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 en medio de la fantasía del rápido crecimiento cobijado por el flujo monetario de las privatizaciones y de los créditos externos se convirtió en una consigna de los que creyeron que así era la modernidad.

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

Cuando se ha podido iniciar el balance en serio de las privatizaciones fujimoristas, se ha podido establecer que se privatizaron 228 empresas, que significó el 90% del patrimonio estatal en minería, el 85,5% en manufactura, el 68% en hidrocarburos y el 35% en agricultura. Estas operaciones, según la comisión investigadora de los delitos económicos y financieros presidida por el congresista Javier Diez Canseco, se caracterizaron en muchos casos por la falta de transparencia, la valorización antitécnica, el uso de información privilegiada, privilegios tributarios y ausencia de compromisos serios de inversión.

Esta Comisión concluye que se efectuaron transacciones por US\$ 9 221 millones de los que ingresaron al tesoro público US\$ 6 993 millones, de los que quedaban a diciembre del 2001 US\$ 223 millones. Antes de venderlas, el Estado saneó sus deudas por US\$ 1 460 millones. De manera ilegal se usaron de US\$ 989 millones para comprar armamento sobrevaluado y de baja calidad; se usó US\$ 1 237 millones para el pago de la deuda y para cubrir el déficit fiscal en 1994 y 1999, años de las campañas reeleccionistas.

Las privatizaciones significaron el despido de 120 mil de los 140 mil trabajadores de las empresas públicas y en muchos casos la destrucción de activos. Los peruanos han visto cómo en una década desaparecieron la línea aérea de bandera, la corporación de vapores, la gran empresa minera estatal, se debilitó y desorganizó Petroperú, se redujeron las vías férreas, o se empeoraron servicios como los que ofrecía la antigua cadena hotelera nacional, además por cierto de ver multiplicarse las tarifas de servicios esenciales como la electricidad, el gas y la telefonía.

El balance económico de la dictadura acaba en una prolongada recesión, en el aumento de la pobreza hasta abarcar al 54% de la población y en la confirmación de que los datos oficiales que anunciaban que el producto interno había crecido hasta 64 mil millones de dólares estaban alterados en más del 15%, con lo cual todas las demás cifras que calculaban el «milagro» fujimorista eran sencillamente falsas. Todo resultó una gran estafa.

La lucha contra la corrupción requiere de criterios éticos consistentes 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. Hay que adoptar el juicio de residencia para las autoridades o representantes que dejen el cargo, en todos los niveles, cuyas declaraciones juradas de bienes y rentas serán 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 precedente.

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 gobierno mexicano en noviembre del 2000. Allí se anunció el compromiso con el bien común al plantear que el servicio público es patrimonio de todos y que está por encima de los intereses particulares. Se 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.

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 norteamericana, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de la revolución francesa y actualizados desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas 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.

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 los delincuentes. Esto fue así por la extrema debilidad de las instituciones y sobre todo por la baja intensidad, por decir algo, con que se asumen los derechos ciudadanos, lo que hace precaria a 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 promoveremos no únicamente 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 en aspirantes presidenciales por parte de grandes empresarios 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.

Conceder 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 Brumario* cuando espetaba a los prevaricadores: «Si en las cumbres del Estado tocáis el violín, ¿qué podéis esperar sino que se baile abajo?»