

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ENFRENTAMENTO A CORRUPÇÃO

7 y 8 de noviembre de 2011
Organizado por la Subchefia de Ética del
Gobierno del Estado de RGS
Porto Alegre - Brasil

CORRUPCIÓN POLÍTICA Y SOBREVIVENCIA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DERECHO

RAÚL CERVINI

Profesor Agregado Efectivo (G4) en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República (UDELAR)
Catedrático de Derecho Penal y Director del Departamento Penal de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)

Minha saudação e meu agradecimento às autoridades e organizadores desse Prestigiado Evento Acadêmico.

Estimados amigos:

A questão que enseja a nossa participação já constituía uma relevante preocupação no pensamento clássico, e tem sido redimensionada a sua análise acadêmica nos múltiplos foros nacionais e internacionais ao longo dos últimos 10 anos.

A originalidade dessa Mesa de Abertura radica, de início, em sua composição, hierarquizada para todos com a revitalizante presença de sua Excelência o ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como panelista convidado. Ademais, a relevante circunstância de que este SEMINÁRIO INTERNACIONAL seja promovido pelo próprio Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente pela Subchefia de Ética do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, liderado por Sua Excelência o Governador do Estado TARSO GENRO, tão justamente apreciado, inclusive pelo povo uruguaio, com quem conviveu em épocas tormentosas e de tão tristes lembranças para os admiradores da Democracia e do Estado de Direito, como todos nós.

Por tais circunstâncias, sentimo-nos sinceramente honrados pelo convite que nos foi formulado”.

I. CONCEPTO GENERAL DE CORRUPCIÓN POLÍTICA

1. Ya sobre el tema asignado, retomando la lengua española y a modo introductorio a nuestras breves reflexiones, vemos del caso recordar que al reconocido historiador inglés John E.E.D. Acton, más conocido como Lord Acton se le atribuye el aforismo: “*el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente*”. Hoy día esa máxima redimensiona su vigencia, al menos en lo que refiere a una de las variables del abuso de *poder*, aquella vinculada al enriquecimiento ilegal o ilegítimo por parte de los hombres públicos (corrupción personal) o al favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las cuales estos se encuentran vinculados, aunque de tales abusos no se benefician personalmente (corrupción oficial), gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes efectivamente los tienen.

Los fenómenos de corrupción pública implican entonces: el manejo deshonesto de recursos públicos o de recursos privados en torno a una gestión pública.

Este punto de vista, no implica desconocer de modo alguno aquellas manifestaciones de corrupción que se desenvuelven exclusivamente en el ámbito de empresas o actores privados, pero, existe un discutible consenso respecto de que la incidencia de la misma es relativamente menor, con relación a la estabilidad de la construcción democrática del Estado. (NJAIM, Humberto: *La corrupción, un problema de Estado. Caracas, UCV, 1997*). Personalmente albergamos serias dudas sobre tal aserto. Los procesos de corrupción en el ámbito privado, tan olvidados en la normativa de Uruguay como en la de Brasil, son probadamente desestabilizadores del entramado democrático, principalmente en aquellas hipótesis en las cuales tal nivel de corrupción llega a superar los márgenes de tolerancia ética del colectivo concernido..

2. En el campo jurídico comparado se ha generalizado la tendencia a la promulgación de Convenciones y Declaraciones Internacionales (eje: las de Caracas y Montreal) y leyes nacionales anticorrupción de diferente tipo y alcance. Señala el politólogo BARTON que el auge de leyes contra la corrupción trasunta al menos una triple proyección sobre el hacer político: (a) la corrupción es *política* en cuanto que en ella están envueltos, precisamente, sujetos políticos (b) los hombre públicos ya no pueden prescindir de consagrar políticas y normas contra ella, (c) a su vez, estas políticas y normas inhibitorias crean fuertes restricciones al actuar político.

Pero la condición de honestidad o deshonestidad pública, no se agotan en los textos legales por más que estos traten de abarcarla. El concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas, se da en una cultural particular en el contexto de la estructura

social general. Consecuentemente es importante no olvidad la esencial interfaz entre agentes privados con los agentes públicos.

3. Dicho lo anterior puede entenderse por Corrupción Política, *toda transgresión de [normas](#) dentro de un determinado orden social, de una sociedad política como totalidad organizada, poseedora de una cierta racionalidad, un standard de valores y márgenes de tolerancia ética.*

La socióloga pernambucana Rosa CARDOSO DA CUNHA, en recordada conferencia, (Río 1993) ha sintetizado como nadie el extenso desarrollo conceptual de MALOY sobre la influencia determinante de los ya referidos "márgenes de tolerancia éticos" de los grupos dominantes de la sociedad.

Nosotros entendemos por márgenes de tolerancia ética: la retórica de valores formales cuyo trasbasamiento externo y visible provoca una reacción extraordinaria frente a desviaciones que el poder consideraba hasta ese momento como convencionalmente acotadas (ejemplo: el Caso de la denuncia contra el ex Presidente de Brasil Collor de Mello) (CERVINI, Raúl: *"Organizad Crime. A Latin American Perspective"*, en *Federal Lawyer's Magazine*, N. 31, Jacksonville, Florida, junio 1993.

Esas transgresiones, en todas sus variables, cuestionan la supervivencia razonable del colectivo, en términos de organización democrática, ya que amenazan con extenderse por todo un tejido social, económico y político-estatal. Con frecuencia en términos de irreversibles condicionamientos político-sociales. (MALOY, Ralph: *Our fragile democracy*, Labdelt, 1980).

4. La mayor sensibilidad, conciencia y conocimiento de lo que debe ser y es un orden social hacen más exigentes a las sociedades avanzadas e incluso generan una especial preocupación y recelo de que este tipo de cáncer social se extienda hasta [límites](#) intolerables que- reiteramos- cuestionan gravemente el Sistema imperante como sistema democrático. La sensibilidad democrática es, una de las motivaciones más fuertes que han servido para advertir sobre la corrupción política. Una actitud colectiva de alerta es un recurso racional de las comunidades democráticamente comprometidas (Bárbara Barris White: *liberalization and the new corruption*", *IDS Oxford Bulletin*, abril de 1996.)

Paradójicamente, esta sensibilización democrática, este reclamo airado y generalizado de "más transparencia y democracia" surge en el entorno de transformaciones ideológicas reñidas con la más elemental solidaridad. Somos testigos de nuevos falsos paradigmas de convivencia social, (retroalimentados por ciertos medios), que privilegian, la [eficacia](#) inmediata en detrimento del [respeto](#) a los [procedimientos](#) ordinarios, el culto a la [competitividad](#) , el insaciable afán de éxito y de lucro, y una preocupante confusión entre mercado y ausencia de reglas. Toda una

estructura de anti-valores que recuerda a la caracterización del capitalismo salvaje de los años veinte del siglo pasado.

Un paso más allá, en el ámbito de la política internacional, también se desdibujan, los que- hasta hace poco- fueron principios constitutivos de la convivencia internacional democrática. Se hace muy complejo sostener que "las condiciones objetivas económico-financieras de sobrevivencia de la eurozona" puedan serlo también de sobrevivencia de la democracia y del respeto a la soberanía de sus integrantes.

II. MORALIDAD PÚBLICA- SENSIBILIDAD DEMOCRÁTICA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

1. Sin perjuicio de reconocer que no existe un [procedimiento](#) legitimado para determinar de modo [concreto](#) una moralidad pública que vaya más allá de la norma de derecho, es indiscutible que la moralización de la política como superación de la corrupción política puede constituir una excelente vía, tanto para alcanzar una mayor vinculación entre representantes y representados, sino también para alcanzar una vida social más razonable y no simplemente más justa.

Esto impone una clara exigencia hacia los políticos: éstos deben sintonizar de mejor manera con [los valores](#) e ideales sociales mayoritarios, que no siempre han sido recogidos por las normas jurídicas, pero que evidentemente sirven a una mayor eficacia del ordenamiento jurídico en términos humanos y a una mejor convivencia política, con similar finalidad de promoción ciudadana. Corresponde aclarar, a que Valores nos referimos: acudimos en esta instancia a aquellos inherentes a la conformación del Estado Democrático Social de Derecho.

2. En este sentido "ser moral" equivale a "ser más democrático", esto es, identificarse en mayor medida, con las exigencias morales (no jurídicas) que derivan de los [modelos](#) de [praxis](#) social (sectoriales/globales mayoritariamente compartidos y que no pueden contenerse [lógica](#) y razonablemente dentro de un ordenamiento jurídico).

Debemos reclamar del ámbito político una mayor "sensibilidad democrática", una vuelta de tuerca que les permita saber como actuar más allá de lo que las [leyes](#) exigen y comportarse visiblemente de acuerdo con lo que quiere su pueblo, para lo cual deberán estar dispuestos a escuchar las críticas y los deseos que una sociedad democrática manifiesta, bien directamente (elecciones, consultas), o bien indirectamente (por medio de instituciones públicas, movimientos sociales, asociaciones privadas, medios de [comunicación social](#), etc.)

El problema de la corrupción no es una cuestión sólo normativa, política o económica, sino que es una cuestión social-valorativa. La sociedad toda debe trabajar en construcción de una "[cultura](#) de la legalidad", que trasunte un poder-deber frente al conjunto de la cosa pública (*Cervini*,

Raúl; Corruption: Preventive action and criminal policy, en obra colectiva "Corruption and the protection of Public Administration", Copilador Luis W. Severin, Edit. Ladelt, Austin, 1991).

III. CORRUPCIÓN PÚBLICA Y ESTRUCTURA SOCIAL

1. Naturalmente que la corrupción política nace fundamentalmente de las carencias, insuficiencias y disfuncionalidad de la moral cívica y pública que necesita toda sociedad política para sobrevivir en digna convivencia.

Pero -como hemos adelantado- las sociedades democráticas no se perpetúan sólo por la existencia de un tejido jurídico-normativo; necesitan además acompañarlo de un tejido social de valores compartidos.

La corrupción no podrá reducirse a límites tolerables mientras no haya un tejido social vinculado por una moral cívica y pública en el ámbito político. Consolidado a su vez, en un plano ideal, en un derecho normativizado.

2. Si bien las manifestaciones de corrupción política son intolerables dentro de un colectivo autorregulado democráticamente, debemos también tomar conciencia de que integran nuestra misma sociedad los sistemáticos evasores o defraudadores al fisco, los funcionarios sistemáticamente ausentes, los estudiantes que hacen fraude a su docentes y compañeros, los conciudadanos que por vías directas o indirectas procuran inhibir la aplicación de las normas o corromper a los funcionarios que tratan de aplicarlas, también, no pocos que ostentan lujos suntuarios cuando hay conciudadanos que carecen de las necesidades mínimas indispensables. Ciertamente los políticos no son los únicos corruptos..
3. Dentro de cada sistema social hay instancias y [estructuras](#) de especial virtualidad respecto de la conformación moral de la vida política.

En esta [inteligencia](#) nos animamos a afirmar que la corrupción política se preconstituye interactivamente desde el mundo de lo privado, en esa [sociedad civil](#) que preexiste a la vida política organizada. Los políticos no nacen de la nada, ni vienen de lugares especiales, sino que son personas que han sido formadas y determinadas por las exigencias de [socialización](#) de un contexto privado de enorme fuerza constitutiva para otras estructuras colectivas y públicas. (*Conf. Rose-Ackerman, Susane: Corruption. A Study in Political Economy. New York. Academy Press, 1978*).

IV. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

No resulta fácil presentar una lista exhaustiva de las consecuencias de la corrupción en general y de la política en particular. No obstante, previo a la

formulación trayecto normativo al respecto, es conveniente presentar cuáles son sus principales efectos.

1. Efectos económicos de la corrupción política

- 1.1. La corrupción política atenta contra la inversión en la economía. Existe una vinculación probada, tanto en un sentido estadístico como económico, de que altos índices de corrupción degradan las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo. Análisis de regresión muestran que un país que mejora su nivel de transparencia experimenta una subida de en su nivel de inversión y en su índice de desarrollo per capita. (UN Report, DES/ Corruption-Economic Results, mayo 2009).
- 1.2. Otro efecto asociado se produce sobre el poder de toma de decisiones políticas, sobre la productividad y la calidad de la inversión. La corrupción endémica predispone a proyectos *faraónicos*, fruto de fondos privados o de organismos de ayuda al desarrollo, que justifican pago de comisiones ilícitas y compromisos críticos para las economías nacionales, en lugar de dedicar esos mismos recursos a tareas productivas. Bajo estos supuestos la relación coste-beneficio para un proyecto de inversión deja de ser un criterio de selección. Mayor es la deuda a pagar, más alta será la comisión indebida a cobrar por parte de los funcionarios venables.

En ex Director de Desarrollo de la Comisión Europea, ha denunciado: “cuando el orden de prioridades y proyectos está determinado por la corrupción, llegamos a la máxima expresión de la misma; en esos casos las prioridades para el desarrollo genuino de un país se definen en función de proyectos que son más ventajosos para el interés particular de los funcionarios ..” Al canalizar los recursos escasos hacia prioridades secundarias o proyectos innecesarios, la corrupción es en gran parte responsable de que se descuiden necesidades fundamentales, en particular necesidades básicas como alimentación, salud y educación. Por lo tanto, la corrupción se constituye en la causa fundamental del subdesarrollo y la pobreza en general. El resultado es un círculo vicioso. En efecto, la corrupción es la causa de subdesarrollo y pobreza; por su parte, la pobreza contribuye a extender la corrupción, ya que aquél que no puede cubrir sus necesidades básicas puede verse forzado a recurrir a métodos menos honestos para su subsistencia.” (FRISCH, Dieter, CEE/ Conclusions regarding Development B/ 77, 2008).

Hace tres décadas en organismos internacionales como el [FMI](#), el [Banco Mundial](#) y la Cooperación Andina de Fomento no se hablaba del problema y sus técnicos no incluían a la corrupción como criterio de [análisis](#) para la calificación como buena o mala de la [administración](#) de los países con problemas. Hoy la situación ha cambiado radicalmente y consideran que el [éxito](#) de un [programa](#) de ayuda financiera está, cada vez más, ligado a la cuestión de la corrupción. (Cervini, Raúl

:Corruption: Global and international measures, en obra colectiva "Corruption and the protection of Public Administration", Copilador Luis W. Severin, Edit. Ladelt, Austin, 1991; Conf: Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial. El estado en un mundo en transformación. 3era Edición, Washington, 2009).

1.3. El aumento de los costes y de los precios de los bienes y servicios son otros de los posibles efectos perversos de la corrupción política.

2. Los efectos políticos de la corrupción política. Los efectos políticos más notorios de la corrupción podrían resumirse en los siguientes:

2.1. La corrupción socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mismas de la democracia. El entretendido de redes de corrupción tiene un impacto gravísimo en el proceso democrático. Cuando germina un lazo venal de intercambio corrupto entre las empresas y sectores afines a los gobernantes, las decisiones políticas dejan de tomarse atendiendo al interés general. Se dice que el funcionario corrupto se convierte en una especie de polea de transmisión que traslada las pretensiones de los corruptores privados a las instancias estatales, pervirtiéndose así el fundamento del mecanismo democrático de toma de decisión.

Asimismo se destruye el principio de la mayoría, como rector de la toma de decisiones democráticas, que es a su vez la piedra basal de la idea misma de democracia. De nada sirve el número de votos con que se cuenta si después se decide atendiendo a intereses espurios. Por esa razón, un sistema político endémicamente corrupto carece de toda legitimidad democrática.

2.2. La corrupción afecta también el principio de publicidad inherente a la democracia, como uso de la razón pública. En democracia, para justificar acciones se han de invocar razones cuya validez emana de sus propios méritos, y logren persuadir, bajo plenas garantías, a la mayoría. Los actos de corrupción, suelen hacerse en un marco de discreción, las razones reales por las cuales se toman decisiones se mantienen ocultas, lejos de la posibilidad de ser argumentadas o discutidas, minando de ese modo uno de los pilares de la democracia.

2.3. Por otra parte, la corrupción pone en crisis el principio fundamental del pluralismo político, ya que los agentes corruptos imponen análogas contrapartidas a todos los sectores políticos con los cuales tratan de definir sus acciones reales, aunque no las publicitadas. En torno a cuestiones objeto del intercambio corrupto termina por desaparecer una verdadera competitividad política y las alternativas reales se destruyen.

Así las cosas la autonomía democrática, tanto en el ámbito de las decisiones individuales, como respecto de la idea del autogobierno colectivo, es un bien esencial que se ve menoscabado por acuerdos de

este tipo. Por todo ello, corrupción y democracia, desde un punto de vista conceptual, son claramente incompatibles.

3. Otros posibles efectos asociados a la corrupción política. Existe una alta probabilidad de que cada vez que se incurre en una acción corrupta se cometan también otras actividades delictivas o enorme dañosidad social. Estas serían:

3.1. La corrupción de las élites en democracia ha sido citada siempre como una excusa para los diferentes golpes de Estado en los países subdesarrollados.

3.2. Por otra parte, con un primer acto de soborno o de extorsión política se inicia, por lo general, una serie en cascada de otros actos irregulares. Se desciende por una pendiente resbaladiza donde opera una especie de ley de Gresham que lleva a cometer actos malos para evitar actos peores. Con el objeto de ocultar un pago corrupto, la empresa o-los particulares que lo hacen suelen disfrazar o falsificar los asientos contables, suelen tener "fondos sucios" "cajas negras" "cajas reales", o quizás se vean obligada a sacar ese dinero del país ilegalmente. Quien recibe el dinero, por su parte, tiene necesidad de "blanquearlo" o "lavarlo", en no pocos casos fuera del país, con la complicidad de operadores financieros o de otro tipo. Por ello, muy razonablemente, las modalidades de corrupción configuran delitos antecedentes del lavado de activos en la mayor parte del mundo. Al menos es indiscutible que un acto de corrupción inicia un proceso similar al de una bola de nieve que arrastra cada vez más infracciones y más compromisos corruptos. Todo ello va creando una cultura de ilegalidades que irá progresivamente en aumento y que requiere como contrapartida funcional de una gran dosis de impunidad.

La política pervierte su finalidad pedagógica y los asuntos públicos comienzan a ser considerados como un medio para lograr fines privados. La distinción tan preciada en democracia entre lo público y lo privado se diluye y se empieza a pensar que la función pública va acompañada de una "renta especial" extraposicional, de prestigio, contactos, información privilegiada, favorecimientos e impunidad.

3.3. La corrupción política puede llegar a afectar a los jueces y al ejercicio de su potestad jurisdiccional. Cuando la corrupción de los jueces es política tiene una significación especial, sobre todo si se vincula al ámbito de la democracia. Esta funciona como un sistema de controles y contrapesos, uno de cuyos mecanismos consiste en que las decisiones político-administrativas deben someterse al escrutinio independiente del poder judicial. En un marco de corrupción, el poder ejecutivo, ejerce presión sobre las más altas instancias judiciales o nombra directamente a parte de sus miembros con el fin de que ese control se relaje y posibilite una actividad política ilegal o inconstitucional, libre de trabas. A cambio, suele ofrecer ventajas económicas particulares, incrementos presupuestales o privilegios de cualquier otro tipo, a cambio de esa ceguera intencional.

Además, la corrupción de los jueces —política o de otro tipo— suponen un nivel de indefensión y de inseguridad al común de los ciudadanos que es incompatible con la idea de democracia. No sólo porque a partir de la prevaricación y del cohecho se violan derechos de ciudadanos, sino porque la arbitrariedad que envuelve todo acto de corrupción judicial puede ser utilizada como una amenaza que pudiera eventualmente ser ejecutada en el futuro. (LOMNITZ, Larisssa Adler: *“Informal exchange networks in formal systems. A theoretical model”*. *American Anthropologist* 90, 1988).

Estas son- simplifcadamente- solo una parte de las consecuencias negativas que tiene la corrupción política en diversos niveles, las que se ven claramente magnificadas cuando los acuerdos corruptos se canalizan a través de la financiación de los partidos políticos. La transparencia de estos aspectos es un deber que pesa sobre nuestros Estados de Derecho.

V. CONCLUSIONES PROVISORIAS

1. La corrupción pública es una enfermedad maligna que todos podemos llegar a padecer. Es una metástasis que vive en simbiosis con el sistema democrático; elimina la distinción entre bien público y bien privado, característica de cualquier régimen liberal y democrático; rompe la idea de igualdad de los derechos de la persona y, en consecuencia, pervierte el pacto social.

La corrupción política genera una crisis de legitimidad en el Estado social y democrático de Derecho; de ella provienen muchas de las críticas al Estado democrático; las gentes se quejan, —y con razón—, de la inconducta de ciertos políticos, pero terminan quejándose del Estado a quienes esos políticos dicen representar.

Y este estigma también provoca un proceso de desideologización de los partidos políticos, hasta el punto de que al decir política ya nadie con sentido común se refiere a la ideología, sino al poder y a sus exteriorizaciones publicitadas. Las ideologías son sustituidas por el marketing y el pragmatismo político, ambos más rentables electoralmente, a riesgo de renunciar a los valores.

Hoy muchos politólogos europeos de primera línea resaltan la imposibilidad del sintagma "democracia corrupta". En tal caso se dice: "hemos de hacerlo con todas las consecuencias, es decir: si en la democracia no debe haber corrupción, y es el caso que la hay, tiene que concluirse con el mismo énfasis que donde hay corrupción no puede haber democracia." (NIETO Alejandro: *Corrupción en la España democrática*; editorial Ariel, 1997).

2. El [objetivo](#) esencial consiste en restaurar el buen funcionamiento del sistema político de la democracia.

Hay que ser prudentes para que la necesaria lucha contra la corrupción no sea manipulada y posteriormente convertida en una lucha contra la democracia. Estos paradigmas van juntos: la lucha contra la corrupción y la defensa de la democracia.

La corrupción es un mal moral con referente estructural. Tiene consecuencias políticas y económicas, paulatinamente deteriora la democracia y constituye el más peligroso enemigo de cualquier sistema socioeconómico basado sobre la competencia y la igualdad de posibilidades.

3. ¿Cómo se elimina la corrupción? El problema tiene, reiteramos, facetas culturales, que resultan imposibles modificar por medio de una ley. No sirve atacar solamente la corrupción pública. Se deben encarar acciones efectivas tanto en el plano público como en el privado. El Estado y la sociedad civil deberán trabajar mancomunados en el reforzamiento de las aristas institucionales, legales, y regulaciones de ética corporativa, en el corto y mediano plazo. Empezar una clara y decidida acción coordinada con los órganos de [control](#) del Estado, los responsables de las políticas educacionales, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Se trata de implementar una verdadera batería de acciones públicas y privadas con referente comunitario. Medidas en el campo legal, en el de la necesaria especialización de los agentes públicos, y otras – no menos relevantes- relacionadas con una progresiva concientización sobre el rol y responsabilidades de la prensa en democracia.

Todo ello bastante complejo, pero no imposible. Estos tiempos imponen el esfuerzo de distinguir entre dificultad e imposibilidad.

Quantas pessoas, conhecidas, ou anônimas, dedicaram suas vidas durante séculos para afirmar - lenta e duramente – a democracia social de direito, a consolidação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais. Hoje, corresponde-nos defender tais ideais, e fundamentalmente, efetivar cotidianamente a sua intangibilidade ética, indelével para a sobrevivência da democracia

Muito obrigado, de coração, queridos amigos deste Rio Grande. É um orgulho poder ter atendido tão carinhoso e afetuoso convite do querido e estimado povo gaúcho, irmanados que somos não somente pelos ideais comuns referidos, mas por laços de cultura, tradição, amor a nossa terra e aos nossos valores regionais.

Raúl Cervini