

LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

Capítulo 4

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

La lucha anticorrupción como política de Estado

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-11352

ISBN: 978-612-4146-13-8

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200674

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Experiencias democráticas y de lucha anticorrupción en el Perú

Walter Albán Peralta

Quisiera ensayar una respuesta a una interrogante que sin duda ha estado presente en las anteriores ponencias y que me parece relevante: ¿en qué medida se puede plantear la ecuación de «a mayor autoritarismo mayor corrupción»? Y es que, evidentemente, los gobiernos antidemocráticos son precisamente aquellos que generan las mejores condiciones para el desarrollo y el arraigo de este fenómeno de la corrupción, porque, más allá de las consecuencias negativas derivadas de este tipo de regímenes, tenemos, además, la profundización de usos, costumbres, lo que podríamos calificar como *prácticas* e, incluso, normas jurídicas que son propicias para la corrupción.

Los antecedentes de la historia relativamente reciente de América Latina señalan que, hacia mediados de la década de 1980, cuando habían concluido los regímenes de facto, esas viejas dictaduras militares o cívico-militares, se produjo un fenómeno de recuperación constitucional en la mayor parte de nuestras sociedades. Pero ciertamente restaba mucho todavía para hablar de una democracia en el sentido de una institucionalidad que la sustente; por tanto, había que hacer enormes esfuerzos para superar esos usos y costumbres inspirados en prácticas antidemocráticas.

Y ese fenómeno de contingencia institucional, a su vez, ha tenido, en varios casos, como en el Perú, obstáculos muy serios de consolidación, más aún cuando se han sufrido nuevas formas de autoritarismo como la acaecida en nuestro país en la década de 1990 con el régimen de Alberto Fujimori. En este contexto destacan prácticas como el secretismo de información pública por parte del ente estatal, la concentración del poder político, la nula fiscalización y, en consecuencia, la inexistente participación ciudadana. Deducimos entonces que en nuestro país la corrupción es estructural e histórica. Sin embargo, las estructuras que replican este mal no siempre son visibles o fáciles de identificar, pues la ciudadanía desvía fácilmente su atención hacia los nulos resultados o efectos de este modelo sucesivo de corrupción. De este modo, se está pendiente de los escándalos y no de los causantes: la debilidad institucional o la indulgencia de las sanciones.

Por otro lado, es necesario señalar el riesgo que supone la priorización de salidas penales —esto es, mayor criminalización o aumento de las penas— como solución a la corrupción estructural. Es como si en una invasión de moscas concentráramos la atención en hacer más eficaces a los matamoscas en lugar de en las causas y los orígenes de la plaga, así como en las medidas para evitar su propagación. Es, justamente, en este punto donde creo que está el problema de fondo: en determinar las medidas preventivas.

En su exposición Miriam Spittler aludió a este primer componente de los contenidos de la CNUCC: la prevención. Las medidas que, por ejemplo entre nosotros, se han tomado recién a partir de 2001, como las señaladas por Diego García-Sayán que aludían a la experiencia vivida durante el régimen fujimontesinista —como se le conoce—, fueron un impulso muy fuerte, por parte del Gobierno de Transición, para aprobar normas sobre

transparencia a favor de los intereses públicos. De hecho, las primeras disposiciones que autorizaban el ingreso por internet a portales estatales para mirar la ejecución del presupuesto de la República las tomó el gobierno del ex presidente Valentín Paniagua hacia febrero de 2001, todas ellas promulgadas por decreto supremo. Así, las prácticas de buen gobierno cobraron enorme fuerza y el mensaje comprometía la voluntad de los políticos de llevarlas adelante con el fin de asegurar transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana a través del acceso a la información pública. En muy poco tiempo el Perú reformuló gran parte de su normatividad para erradicar las prácticas nocivas de los regímenes autoritarios. Empero, aunque este hecho ha sido primordial, todavía se encuentran algunas resistencias: en muchos aspectos el progreso es insuficiente y hay varios informes al respecto.

Por ejemplo, los informes de la Defensoría del Pueblo y de la institución Ciudadanos al Día coinciden en señalar que el punto débil de los portales de transparencia respecto del presupuesto público y su ejecución es el de las contrataciones y adquisiciones. ¿Por qué será que ese siempre es el rubro más frágil y el más desactualizado? Hay sectores que permanentemente lo tienen en este estado. Todo esto debería llamar nuestra atención. Por otro lado, hay temas pendientes: ¿por qué no tenemos una carrera pública en el Perú?, ¿por qué, a pesar de que ya hace varios años se aprobó una ley de bases de la carrera pública, hasta ahora no se dan las leyes complementarias que la hagan factible?, ¿qué pasa con el sistema institucional? En una palabra, podríamos decir que está fragmentado: el Congreso marcha por su lado, la Contraloría por el suyo, se crean oficinas contra la corrupción que luego desaparecen y nadie se enteró de lo hicieron en el camino. En realidad, se necesita más la articulación de todas las instituciones que la independencia

de cada una. En suma, debería haber un liderazgo, que muy bien podría asumir la propia Contraloría, pero antes habría que reformular el diseño institucional para que se genere una estrategia de Estado que pueda vencer la fragmentación.

De otra parte, también sería interesante que se aborden otros contenidos de las convenciones internacionales. Por ejemplo, no contamos con una legislación que sancione la corrupción en el sector privado; es decir, que establezca la ética en esta esfera y en el ejercicio de la profesión. Y esta es una de las razones por las que en la Facultad de Derecho de la PUCP estamos impulsando las reglas éticas para el ejercicio del Derecho en el país, y esperamos tener éxito en este empeño. Pero atender estas cuestiones de fondo referidas al tema preventivo no quiere decir, en absoluto, que queramos contribuir con la impunidad. De hecho, en el caso de la corrupción local, probablemente más allá de algunos ajustes posibles desde el punto de vista técnico penal, bastaría con aplicar las normas vigentes; pero ese también es un problema: dichas leyes no se aplican en buena medida. Por tanto, hay que afinar la función de las instituciones.

Del mismo modo, hay que considerar la dimensión internacional del problema, en tanto vivimos en un mundo globalizado con un vertiginoso desarrollo de la economía e intercambio comercial. Como el Perú es un receptor importante de esas inversiones, tenemos, gracias a ellas, un crecimiento económico notable en estos últimos años. Luego, respecto a la corrupción en sí, esta tiene una especial magnitud porque está vinculada a fenómenos del crimen organizado, lavado de activos y modalidades transnacionales. Esta es la gran corrupción que tenemos que atender, precisamente, inspirándonos y aplicando lo contenido en la Convención Interamericana contra la Corrupción o en la CNUCC. Una lucha eficaz exige superar viejas normas

y prácticas entre Estados, provenientes de un contexto en el cual había enorme desconfianza entre unos y otros. Basta señalar el ejemplo de la extradición. Hasta el día de hoy, la extradición en muchos casos está regida por normas que complican sobremedida los procesos en contra de quienes son responsables de graves hechos de corrupción. Esto tendría que ser revisado —de hecho en algunos casos se está haciendo—, pero todavía resta mucho por hacer.

En ese sentido, existen dos grandes objetivos en el plano internacional: uno es la estandarización de la normatividad en materia penal y el otro, los acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados para que haya una efectiva cooperación. Por consiguiente, habría que eliminar el tema de la doble incriminación como requisito para poder perseguir la corrupción, así como el límite de la nacionalidad, pues si alguien es oriundo de un Estado no se le extradita. Y aquí tenemos un ejemplo muy cercano de lo que eso significó y el problema que generó para la extradición por muchos años: el caso Fujimori. Por tanto, hay que hacer lo necesario para que los mecanismos de información sean fluidos y erradiquen el secreto bancario o de reserva tributaria, ya que son cuestiones que están contenidas en estos convenios y que exhortan a los Estados para que anulen estos obstáculos contra la lucha anticorrupción. Finalmente, otro tema por tratar es la agilización de trámites en lo relacionado con el decomiso y la recuperación de activos logrados por actos de corrupción.

Para concluir, considero que tenemos mucho por hacer, pero aún estamos en una etapa inicial que, como decía, empezó en 2001. Además, este es un problema que no solamente ocurre en el Perú y en muchos países latinoamericanos, sino también en los países más desarrollados. A algunos de ustedes les sorprenderá —como a mí— descubrir que la CNUCC, que es de 2003,

en su artículo 12, párrafo 4, señala que «Cada Estado parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan sobornos, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos de la presente convención». Vale decir, ya en el año 2003 la CNUCC afirmaba que el soborno no era deducible para temas de impuestos y, por tanto, recién hemos puesto en marcha prácticas de mucho tiempo atrás, que estaban perfectamente legalizadas y legitimadas en diferentes Estados, varios de ellos poderosos, de donde muchas veces provenían estas fuentes de corrupción.

Pienso entonces que podemos ser optimistas pues tenemos la posibilidad de construir todo lo necesario para luchar eficazmente contra la corrupción. Indudablemente tenemos retos, pero hemos avanzado muchísimo respecto a los que teníamos antes del año 2000.