

La instrumentación política de la corrupción

Mario Montoya Brand

*La patria no está enferma ni necesita
tratamiento psiquiátrico*
Boaventura de Sousa Santos

La percepción cotidiana que se tiene sobre la corrupción hace suponer un deterioro absoluto de los elementos configuradores del contexto social, la necesidad de una respuesta permanente, general y siempre eficaz contra sus prácticas, y la inutilidad de los elementos de sanción y control vigentes. El discurso del declive moral que fundamenta esa construcción, no sólo ha sido justificación suficiente de una cruzada terapéutica nacional e internacional, sino que releva de cualquier sospecha al supuesto y a la eficacia de la solución.

El presente texto esboza un punto de vista que sin ser exactamente contrario a la perspectiva enunciada sí es distinto, pues sitúa el eje problemático de la corrupción en el momento que precede a la construcción del “enemigo”, y como consecuencia, efectúa algunas advertencias para su reconsideración política. La tesis fundamental que da sentido a este escrito señala que el discurso intenso y cotidiano sobre la corrupción en la vida pública y privada obedece a una estrategia globalizada de control del Estado, las poblaciones y los sectores productivos, para extraer beneficios que pueden ser aprovechados de manera especial y no exclusiva por los países centrales.

Se trata de ver de qué manera, en el ámbito de los países que conforman el bloque conocido como “países centrales”, aparecieron, hace tres décadas, prácticas

políticas que buscaban generar un proceso mundial de reformas y revisiones del mercado, de los aparatos estatales y de las poblaciones, y abrir las fronteras para un nuevo modelo de interacción económica. Estas prácticas *construyeron* la corrupción e hicieron uso de ella, entre otras cosas, para lograr tal propósito.

Esta reflexión no trata, entonces, sobre una historia de las prácticas corruptas, o un análisis que de cuenta de qué es la corrupción o que establezca comparaciones entre culturas u ordenamientos jurídicos. Mucho menos es un trabajo dirigido a efectuar rastreos relativos a las acciones que frecuentemente reciben hoy este calificativo.

Por el contrario, nuestro objetivo se orienta hacia lo que hemos denominado los “usos de la corrupción” o el “dispositivo corruptor”, es decir, el conjunto de discursos y prácticas que permiten crear la corrupción y hacer de ella un uso político de valor múltiple, de amplia utilización en la guerra, en el campo de la política, en las confrontaciones por nuevos mercados y en los procesos de privatización de las funciones y empresas estatales.

Obviamente consideramos que la corrupción existe, que el Estado es aprovechado frecuentemente para objetivos estrictamente privados, y que los fines de destinar la función pública al interés general no se cumplen sin tropiezos. Sin embargo, lo que interesa mostrar es que el dispositivo corruptor echa mano del corrupto y de las prácticas de corrupción, no con el fin de controlarlo o extirparlas, sino con el objetivo principal -no expreso- de instalar una racionalidad económica, que de cierta manera resulta paralela al fenómeno de la corrupción misma, y que produce efectos geoméricamente peores o exagera aquellos que endilga al mal que dice atacar: pobreza, subdesarrollo, inequidad, exclusión, ineficacia de los controles y fragmentación social.

1. La anatomía del dispositivo corruptor

El dispositivo corruptor puede ser descrito como una tecnología política que, justificada en prácticas de corrupción reales o ficticias, permite extraer beneficios privados de diversa índole en un contexto de confrontaciones determinado (mercantil, bélico, institucional, comunitario, etc.), con un mínimo de desgaste para quien hace uso de ella. Es una respuesta paralela a hechos reales o inexistentes de corrupción que no elimina las prácticas corruptas, sino que las hace útiles para inducir cambios en el contexto social, jurídico, económico o político de un país determinado. Estos cambios permiten al poder que los usa incrementar las posibilidades de influencia y direccionamiento sobre el contexto dentro del cual actúa, con el fin de lograr ventajas paralelas a las de la corrupción misma.

Una de las características del dispositivo corruptor es la creación de un enemigo impreciso y abierto, de rostro indefinido, pero cuya especificidad policroma se determinará en el variable juego de la incorporación progresiva de contenidos determinados por quienes agencian los cambios programados en las últimas décadas para el mercado, el Estado y la sociedad civil. El uso de la corrupción en el sentido aludido recae en los sistemas públicos, privados y comunitarios, que son enjuiciados por su capacidad tecnológica, política o económica, con parámetros diseñados por agentes internacionales usualmente más sólidos en estos campos. Además se basa en un concepto de la corrupción abierto, gaseoso y dinámico, no definido por la contradicción entre el ordenamiento jurídico y una conducta desarrollada por un agente, sino por las orientaciones relativas y circunstanciales que puedan determinar las fuerzas dominantes en el sistema.

Considerado desde el ámbito mundial, el dispositivo corruptor funciona como un facilitador de los procesos de internacionalización de la economía, ajuste estructural y privatización, y favorece básicamente las economías fuertes de los países centrales pues establece procesos dispersos, formales e informales, de sometimiento, subordinación y pérdida de soberanía en los países periféricos, en sus economías y poblaciones; promueve una gran dependencia técnica, política, económica, jurídica y de modelos de comportamiento social; y genera delicados procesos de transparentación, ante los agentes internacionales, tanto del sector público como del privado y comunitario.

En este sentido, permite controlar buena parte de un país, una región o localidad al resquebrajar las relaciones de solidaridad y confianza en el interior de los mismos y, simultáneamente, relegitima ciertos agentes y modelos internacionales como únicas posibilidades de salvación frente a la crisis sempiterna de los Estados periféricos. En general, echa mano de las contradicciones políticas, económicas y sociales propias de los países subdesarrollados, no para resolverlas, sino para justificar intervenciones que a la larga son paralelas al problema mismo del aprovechamiento privado del Estado.

2. La difusión mundial del dispositivo corruptor

Es lugar común a los numerosos análisis del sistema mundial, entender que el mismo está determinado por relaciones que son, al tiempo, de interdependencia y de desequilibrio. Estas relaciones ya no se reducen, como ocurría antes, a las que se dan entre los Estados, sino que involucran relaciones de otra naturaleza como son las que se presentan entre Estados y comunidades localizadas en otros sistemas territoriales,

entre Estados y comunidades con empresas multinacionales, y entre todos ellos con organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

El sistema mundial puede ser entendido como un sistema industrial capitalista de carácter transnacional que logra poner en activa interacción a sectores preindustriales con sectores posindustriales, diseminados a lo largo del globo. Los países centrales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales han adquirido hoy, dentro del sistema internacional, un poder de tal magnitud que pueden extraer beneficios de las comunidades y países periféricos por medio de diversos instrumentos.

En este contexto se ha instalado una guerra económica transnacional sustitutiva del orden mundial anterior.¹ Justamente, con la aparición, instalación y dominio de estas relaciones de guerra económica mundial hace presencia el dispositivo corruptor como una combinación entre el discurso y la acción, destinada, en términos generales a viabilizar los cambios mundiales que se producen a la sombra de los modelos económicos imperantes.

El surgimiento de lo que podríamos llamar una nueva forma de entender la corrupción puede ubicarse, sin mayores problemas, en la década de los años sesenta en los Estados Unidos de Norteamérica. La fase de privatización que se inicia en esta década, la definición de las prácticas, modelos y discursos que no le son funcionales, la acción opositora que se desata contra la burocracia, la ineficiencia, así como las economías cerradas, la pobreza y el subdesarrollo, hacen que el tema de la corrupción adquiera rápidamente una preeminencia insospechada para los tímidos estudiosos de los años cincuenta.

La importancia capital de esta nueva forma de entender la corrupción, se materializa en un proceso combinado de teoría y acción, con un gran desequilibrio

1 Boaventura de Sousa Santos afirma que esta nueva guerra está “constituida por los imperativos económicos impuestos por las empresas multinacionales en el proceso de transnacionalización de la producción. Se trata de las decisiones de inversión de las empresas multinacionales, hechas a escala mundial, articuladas con condiciones y exigencias localizadas impuestas a las diferentes economías nacionales y a sus Estados. Tales decisiones y condiciones se revisten de tal necesidad e inevitabilidad que evaden cualquier control político nacional o internacional”. Cfr: Boaventura de Sousa Santos. *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, 1998, p. 337.

en favor de esta última, que se extiende rápidamente en el mundo y que alcanza niveles casi delirantes en los años noventas².

A partir de esta década se construye todo un horizonte de acción científica e interpretativa que mantendrá plena vigencia hasta hoy, y se clausura la posibilidad de pensar si realmente la corrupción existe o es nociva, o incluso si alcanza éstos o aquéllos fenómenos. En adelante la febril actividad conceptual, que acepta que la corrupción existe y es un mal, se ocupará solamente de responder las siguientes preguntas: ¿hasta dónde es nociva? ¿Cómo opera? ¿Qué tipo de vínculos establece entre éstos y aquéllos sujetos o sistemas? ¿Cuál es su ecuación? ¿Cuáles tipos penales, éticos o políticos incluye?

Considerando estas preguntas, la actividad interpretativa, que en términos de acción pasa por la definición del proceso privatizador y la construcción de sus enemigos, está emparentada, entonces, con la búsqueda de un núcleo macizo de pareceres en torno a la corrupción. Se trata de la construcción de un concepto o los inicios de una nueva coherencia discursiva que está ligada a la irrupción de una especie de “acuerdo global”, inducido sobre lo que es “el corrupto” y el “delincuente internacional”, y sobre cuáles son los “factores de corrupción”, los “sistemas de corrupción” y los elementos centrales de la “lucha contra la corrupción”.

La difusión y coherencia de este conjunto de discursividades que configuran el dispositivo corruptor se logran a partir de estrategias como: a) entender que la corrupción es una práctica que se ha llevado a efecto en todas las culturas y en todos los tiempos, b) asociar su contenido y prácticas con enfermedades o con símbolos similares, c) relacionarla con una expresión deficitaria de valores y d) entenderla como el motor del mesianismo de fin de siglo. La instrumentación de esta práctica discursiva se efectúa a través de las entidades multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Agencia Internacional para la Lucha contra la Corrupción, la ONU, Transparencia Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, entre otras.

2 Después de los funerales que se le hicieron a las teorías funcionalistas de la corrupción, y declarada ésta como otro de los grandes “enemigos mundiales”, las directrices teóricas y conceptuales se ocupan exclusivamente de llenar de sentido el concepto abierto de enemigo. Incluso, algunos estudiosos ingleses y norteamericanos como Merton y Huntington, atribuían notables ventajas a la existencia de prácticas de corrupción que las hacían funcionales a los sistemas políticos. Cfr. Manuel Jiménez de Parga. “La corrupción en la democracia”. En: Francisco J. Laporta y Silvina Alvarez (Editores). *La corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 147.

En nombre del desarrollo económico y de la lucha contra la pobreza, estos organismos consolidan mecanismos de control de los Estados prestatarios, amparándose en el siguiente argumento:

(...) las estructuras políticas de los países con los que tratamos tampoco nos conciernen. Sin embargo, hay ciertas características de la gestión gubernamental que consideramos esenciales para el crecimiento económico, por ejemplo la transparencia. *Cuando un país es incapaz de saber claramente a cuánto asciende su deuda externa (...) está fuera de duda que hay que incriminar a la gestión del país. Aquí no se trata ya, estrictamente hablando, de un asunto de política interna*³.

La homogenización conceptual y normativa del discurso sobre la transparencia, promovida por estos organismos internacionales en foros, encuentros, seminarios y talleres, justificó una intervención que se proyectó durante dos décadas a través del discurso de la lucha contra la corrupción, es decir, a través de la puesta en marcha de lo que hemos denominado el dispositivo corruptor⁴.

3. La agenda global

Horst Schönbohm afirma categóricamente que “La creciente integración del comercio y de los mercados financieros globalizaron el problema de la corrupción”⁵. Así, la lucha anticorrupción como parte integral de la agenda mundial aparece consignada en diferentes instrumentos internacionales. Aunque ella no reviste un carácter obligatorio en términos legales sí tiene implicaciones en términos políticos, fundamentalmente porque es un punto central para acceder a los mercados y a los empréstitos internacionales, y por el significado que adquiere en el proceso de certificación que periódicamente realiza el gobierno norteamericano sobre los Estados.

3 Cheryl W. Gray, Daniel Kaufmann. “Corrupción y desarrollo”. *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1998, p. 6. Cursiva agregada.

4 Klitgaard recoge todo el conjunto de influencias de las entidades internacionales y nos presenta un panorama que podríamos sintetizar así: la cooperación internacional es el factor determinante en tanto que podría cumplir un papel decisivo para combatir la corrupción. A través de las cooperaciones se lograría financiar estudios de diagnósticos regionales y del sector privado, a los cuales les harían “seguimiento”; así mismo, se realizaría un concurso entre los países en desarrollo “para ver cuáles podrían elaborar las mejores estrategias regionales para reducir la corrupción”. En: “La cooperación internacional contra la corrupción”. *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1998.

5 Horst Schönbohm citado en: Michel Überhofen. Prefacio al libro *La corrupción en el derecho comparado*. Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1997, p. 8.

Las recomendaciones dadas por los organismos internacionales para la consolidación de la lucha contra la corrupción en los países del tercer mundo, se sustentan en diferentes estudios de carácter global⁶ que tienen como objetivo clasificar a los corruptos -por países o sectores-, descifrar los perfiles psicológicos y las tendencias personales a corromperse y analizar detalladamente los sistemas susceptibles a la corrupción.

Todos estos aspectos aparecen consignados, básicamente, en el texto de la Organización de las Naciones Unidas titulado Manual Práctico Anticorrupción⁷. La notoria extensión del texto no permite realizar un análisis detallado, por eso, simplemente se mostrarán los aspectos que se han materializado en Colombia y que son configurados por el dispositivo corruptor.

El Manual se caracteriza por extender el ámbito de sospecha hacia la totalidad del Estado, la población y el sector privado; por proponer, en consecuencia, procedimientos y prácticas de reforma en cada uno de ellos; por desarrollar normas "abiertas" o "en blanco", ajustables a la menor irregularidad o comportamiento; y por desarrollar tecnologías de extracción y procesamiento de información del sector público, del privado y del comunitario. Es un Manual que afecta de manera directa las relaciones de los funcionarios públicos, las relaciones entre la comunidad y el Estado y las del sector privado con ambos.⁸

En términos de la generalización de la sospecha, el Manual propone la penalización del abuso del cargo en el caso de enriquecimiento injusto (aún sin prueba cierta de la ilicitud originaria), "aún cuando no haya pérdida directa para el Estado o para un particular", pues lo que se busca es que ni siquiera el indicio sea

6 Destaco los desarrollados por el gobierno alemán a propósito de la conexión entre derecho penal y actividad financiera: Véase: Michael Überhofen. *Ibid.* Los estudios internacionales han sido adelantados fundamentalmente por la ONU, por Transparency Internacional, por el Banco Interamericano de Desarrollo, por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional.

7 Este Manual se originó en el Consejo Económico y Social, por recomendación del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, que transmitió la Resolución 1990/23 al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, la cual contenía un proyecto de resolución sobre cooperación internacional para la prevención del delito y el logro de la justicia penal en el contexto del desarrollo.

8 Las notas que aparecen en comillas a continuación pertenecen en su totalidad al referido Manual Práctico Anticorrupción. Para hacer más ágil la lectura se omiten las numeraciones de citas.

conocido públicamente. Propone que el “conflicto de intereses” se tipifique como delito, pues el funcionario “a menudo mal remunerado”, puede caer en la tentación de favorecer intereses particulares. Esta tipificación se debe hacer valorando el daño económico y la forma como se afecta la “pureza o transparencia del proceso de decisión”. Como la corrupción es tan “extensa e incontrolable”, y el derecho penal sólo puede cumplir funciones ejemplarizantes o tangenciales, el Manual recomienda recurrir a mecanismos “administrativos reglamentarios, de gestión y de presentación de informes”.⁹

En general, el Manual no ve problema en que los empresarios del sector privado financien las campañas electorales y que tengan la posibilidad de influir en las decisiones públicas posteriores. El problema aparece “cuando no puedan estar todos (los inversionistas de campaña) motivados por la ideología o el carisma del candidato”. Pide que se legisle “para organizar las estructuras que pongan en práctica las medidas de lucha contra la corrupción” y aunque admite que es difícil decidir si deben quedar dispersas en todo el Estado o concentradas en una dependencia especializada, da recomendaciones para ambos casos.

Propone, además, una “jurisdicción exclusiva de la lucha contra la corrupción”, pues es necesario generar “un monopolio sobre todas las investigaciones en esta materia”, pero advierte que “la demostrada susceptibilidad de la naturaleza humana a la influencia corruptora del poder y a las tentaciones y oportunidades de actuación ilícita que acompañan a la autoridad, son argumentos en contra de la lógica ordenada de la competencia exclusiva” porque, entonces, “¿quién guarda a los guardas?”¹⁰.

9 La sospecha que para el dispositivo corruptor generan todos los funcionarios, también se pone en acción al crear los órganos de comprobación de cuentas, cuyo personal sólo guardará relaciones de lealtad y confianza con el jefe.

10 Como dice Cepeda Ulloa: “Y en verdad que esa [fiscalización] sí es una herramienta que puede contribuir decisivamente: fiscalizar desde el Congreso, desde las asambleas, desde los concejos municipales. ¿Y cuánto tiempo llevamos sin esa tarea fiscalizadora? (...) **¿y si la sal se corrompe?** ¿Qué pasa con los magistrados y jueces en Colombia? ¿Qué pasa con la Procuraduría? ¿Qué pasa con la Fiscalía? O sea, ¿qué tan puros son los organismos de control? ¿Qué tan honestos son los custodios de la honestidad? (...) [estas preguntas denotan] la responsabilidad de las facultades de derecho (...). La conclusión es que algo muy grave ocurre en las facultades de derecho y en las escuelas judiciales (...) los abogados son cómplices de la corrupción judicial (...) este gremio, sin lugar a duda alguna, está carcomido por la corrupción”. En: *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República, Fedesarrollo, 1994, Introducción, XXII-XXV.

Recomienda, entonces, “la suficiente duplicación e incluso rivalidad para revelar la corrupción”.

El Manual asume que el secreto, entendido como la omisión de información a la autoridad competente, es el gran enemigo y para combatirlo recomienda generar cambios de actitud en la sociedad civil, promoviendo procesos de identificación, delación y denuncia de las actividades e intervinientes. Al mismo tiempo, reconoce el valor probatorio de las “denuncias anónimas”, aunque no niega los tropiezos que significan para un debido proceso. Recomendamos, igualmente, recurrir a los modelos de las denuncias premiadas (“incentivos para que se ponga al descubierto la corrupción”), que no deben ser un privilegio de la justicia penal, sino que deben extenderse a los demás mecanismos de control¹¹.

Frente a la suposición de la comunidad internacional de que toda la sociedad es un cuerpo burocrático y social corrupto, el Manual recomienda “educar en materia de ética no sólo al público sino también a los funcionarios públicos”, para ello “deben recibir instrucción” y desarrollar “actividades de readiestramiento con carácter periódico”. También los sueldos de los funcionarios son importantes, pues su insuficiencia (notable en los países periféricos) “no sólo promueve el ánimo a las corruptelas en ellos sino que la sociedad civil se siente impelida a sobornarlos. Y “al extenderse esa actitud, se rechazan los elementos de altruismo e idealismo que atraen a algunos empleados a la función pública y se reduce el tono moral de la fuerza de trabajo, mientras que al mismo tiempo se suprime cierta recompensa moral que podría compensar en parte las diferencias de sueldo”.

Dado que no es fácil conocer qué es lo que configura la corrupción ni en términos reales puede hablarse de una reacción general contra ella, el Manual propone “establecer normas que impongan a todos los funcionarios obligaciones y criterios claros sobre qué incidentes o acusaciones deben denunciarse y a quién y en qué forma debe presentarse la denuncia”. Esto impediría, a su vez, que al funcionario denunciante se le perciba como a un vulgar delator, pues “si el funcionario toma posteriormente alguna medida, será patente que lo ha hecho siguiendo instrucciones de la autoridad investigadora y de la dirección del organismo y no por iniciativa propia.” Todo lo anterior debe complementarse con manuales y sesiones de capacitación a los

11 Para evitar el estigma social que genera la introyección y práctica de una cultura de la denuncia, propone crear líneas telefónicas o testigos secretos, los cuales establecerán un trámite interno de procesamiento de las denuncias. Así, “Con la esperanza de la recompensa, la fuente de información está constantemente interesada en el éxito de la investigación”.

funcionarios, así como la confección de anuncios, carteles, vallas y otros medios para lograr la publicitación de la campaña¹².

Un caso especial es el de las investigaciones sobre programas financiados internacionalmente a entidades públicas o el comportamiento de empresas extranjeras cuando exista el temor o la sospecha de que para el logro de sus objetivos se haya recurrido a medios ilícitos, sobornos o disipación de fondos. En estos casos, "aunque todo pronóstico realista lo desaconseje, el deber puede exigir que se realice una investigación sensacionalista" con la cual debe tenerse cuidado, pues puede producir efectos en contra de la entidad financiera misma, por lo cual, dentro del expediente, se debe "realizar la investigación o la búsqueda de bienes en forma aún más exhaustiva que de costumbre, a fin de excluir toda posible acusación de negligencia".

Para desincentivar económicamente las actuaciones corruptas, el Manual preve la posibilidad de que se recurra al decomiso no sólo de los bienes objeto de corrupción, que hayan quedado en manos de quien ejecutó el acto, sino, también, el de todos los demás bienes del delincuente. Aquí lo decisivo es permitir al "Estado apropiarse de todas las ventajas económicas acumuladas mediante el delito, y no sólo del producto físico directo de un delito, ni sólo de una determinada multa". En este punto, el Manual recuerda que la Convención de Viena de 1988 ordena desconocer el secreto bancario en casos de corrupción.

En consideración a que en los países en desarrollo es técnicamente imposible luchar contra la corrupción, el Manual hace un llamado a efectuar la cooperación técnica internacional a través del desarrollo de

(...) programas de capacitación y formación de carácter multidisciplinario en los planos internacional y regional o subregional, a fin de poner en común los conocimientos y los recursos que a menudo son insuficientes en el plano nacional. La cooperación técnica que se prestaría desde el principio, podría incluir cursos modelo para universidades, escuelas empresariales y de administración pública allí donde existan, seminarios de capacitación para el personal docente y becas especiales. Los criterios compartidos pueden formar la base de estos programas y contribuir a hallar soluciones a los problemas de interés común. La cooperación internacional puede tomar también la forma de intercambio de datos y servicios de coordinación, así como la elaboración de estudios comparados que ayuden a los países a diseñar, formular y aplicar estrategias conjuntas y acuerdos de colaboración para impedir y controlar la corrupción.

12 Según el Manual, los medios de comunicación son importantes en la cruzada anticorrupción, pues "desempeñan un papel potencialmente útil en lo que toca a recabar el apoyo público, y en última instancia político, para obtener los recursos y la legislación necesarios para combatir la corrupción."

El Manual solicita que se legislen las “normas sobre declaraciones” previas a la posesión en un cargo, pues no se puede esperar que las personas hagan “confesiones voluntarias”. Por ello recomienda que se exija “una declaración completa (todos los activos financieros, obligaciones y relaciones de una persona al ocupar un cargo público), un resumen periódico (todos los ingresos o actividades empresariales con carácter anual), o la revelación de un hecho comunicable (recibo de ingresos del exterior, compra o venta de activos que excedan de un determinado valor)”. Desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción estos serían “instrumentos de inestimable valor” porque “funcionan como un dispositivo de alerta anticipada, un indicador de que una persona cuya posición económica y estilo de vida son incompatibles con el sueldo de un funcionario público”¹³.

En materia de carga de la prueba “la convención ofrece también un modelo útil en lo que se refiere a la inversión [de la carga de la prueba]. Este método tiene ventajas tácticas y estratégicas. Como arma táctica ofrece un medio de decomiso que exige relativamente pocos recursos e implica escaso riesgo de deslealtad o error. Estratégicamente, colocar sobre el funcionario del caso la tarea de identificar y explicar los activos, equivale a declarar una guerra psicológica y táctica a la corrupción. El temor constante a tener que dar cuenta de la propiedad mal adquirida debe dar lugar a un estado de angustia, con efectos disuasivos”.

Se incluye la obligación para todas las empresas que hayan contratado con el Estado, de denunciar todas las irregularidades que noten en las diferentes relaciones de la actividad contractual; deber cuyo incumplimiento se tipificaría penalmente y además tendría consecuencias civiles. También habría de obligarse a las empresas privadas, mediante disposiciones legales, a que ofrezcan toda la información posible sobre sus ingresos, proveniencia, actividades, etc.

En el ámbito empresarial, el dispositivo corruptor que alcanza concreción en el Manual elaborado por la ONU, dispone que es necesario desgarrar las vestiduras de la responsabilidad personal de los funcionarios privados y pasar hacia la responsabilidad empresarial. Se trata de no actuar dentro de las márgenes de la responsabilidad civil y penal, que se limitan a la persona natural y no tocan a la persona jurídica y a sus intereses. Aclara que la responsabilidad penal, la civil y el modelo de empresa que tenemos se crearon para evadir las responsabilidades. Para contrarrestar el poder

13 El Manual hace una serie de recomendaciones tácticas sobre la manera de lograr que el acto volitivo corrupto, normalmente oculto, salga a la luz. Recomienda señuelos, funcionarios expertos en la investigación, la racionalización de recursos, de modo que no salga más costoso investigar que aceptar la corrupción, entre otras.

de este fuero empresarial, propone “la pérdida de todos los fondos pagados en virtud de un contrato obtenido por soborno, o todos los activos de la empresa utilizados en virtud de ese contrato, más un múltiplo de la suma del soborno, así como de la autorización legal de la empresa y de la capacidad para efectuar operaciones con el Estado, o alguna otra consecuencia fatal”.

En general, el Manual está compuesto por normas de carácter abierto (lo que no quiere decir exactamente “impreciso”, sino “expansivo”), sin embargo, existen algunas especialmente susceptibles de aplicaciones notoriamente discrecionales. Por ejemplo, el Manual propone penalizar no sólo el hurto y la apropiación indebida de los bienes del Estado, sino ampliar las legislaciones hacia “otras formas de apropiarse de los bienes del Estado”, como “el uso no autorizado del tiempo y el trabajo de los funcionarios públicos”. En materia de “omisión de información”, propone que su sanción sea tan severa como la del delito que oculta.

Como se observa, hay una distancia ciertamente inmensa entre el soborno o el nepotismo weberianos y la multiplicidad de conductas y omisiones que se han ido incorporando al espacio comprehensivo de la nueva corrupción: el no pago de impuestos, llegar tarde al trabajo, no declarar la verdad, no llenar requisitos, resistirse a contestar la indagatoria de los formatos para acceder a ciertos beneficios del mercado, no actualizar los datos exigidos por un banco, entrar en paro, las indisciplinas con la salud personal que conducen a la clasificación de sujetos altamente costosos para los sistemas de seguridad social, etc.

Conviene dejar en claro que con estas recomendaciones internacionales el lenguaje sobre la materia se ha unificado, los simbolismos han alcanzado representatividad general y las reacciones y actitudes han superado las fronteras logrando una continuidad decisiva para la globalización.¹⁴

14 Cepeda Ulloa nos recuerda que para 1994 “La primera iniciativa de la Cumbre de Miami es: no a la corrupción y que Gobiernos y organismos internacionales diseñen estrategias. Nos dice además que la OECD, Club de los países industrializados con sede en París, es sin duda el tanque de pensamiento más importante del mundo (...) y propone en la recomendación adoptada el 27 de mayo de 1994, que es el primer acuerdo multilateral entre gobiernos dirigido a combatir el soborno en los negocios internacionales, algunas medidas domésticas que tienen que ver con las leyes penales (...). La conciencia sobre la necesidad de erradicar la corrupción todavía necesita materializarse en estrategias concretas. Transparency Internacional, la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano y los cancilleres están buscando métodos para erradicar la corrupción (...). En los últimos tiempos el tema viene adquiriendo peso en la discusión en forma gradual pero constante y la denuncia de la corrupción ya no proviene exclusivamente de los grupos que confrontan al poder, si no que se hace desde el propio gobierno”. *Op. cit.* p. 92 y otras.

4. El entorno nacional

Colombia, como la casi totalidad de los países, se ha visto influida por los embates del dispositivo corruptor, que al ingresar en espacios de guerra como el nuestro, funciona en los ámbitos no sólo internacionales y nacionales, sino también en los locales. El dispositivo corruptor incluye lo institucional, lo social, lo económico y lo político; incorpora el escándalo y las modalidades de control; reconduce políticas de diverso tipo; produce legalidad o ilegalidad, formalidad o informalidad y hace inciertas las márgenes entre los diferentes ordenamientos. Todo esto materializado en las más diversas formas, como las que citamos a continuación.

En el Estado, con la aparición, reforma y reforzamiento de diversos organismos de vigilancia, control y sanción como son la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público; o de la ley para la modernización de los municipios, la ley 200 de 1995 o código único disciplinario, la ley 412 de 1997 que recoge las sugerencias de la Organización de Estados Americanos en materia de corrupción, la ley 190 de 1995 o estatuto anticorrupción, la ley 130 sobre partidos políticos, la ley 131 sobre voto programático y la ley 134 de 1994 o estatuto de participación ciudadana.¹⁵

Simultáneamente, se ha incorporado un proceso de modernización de las instituciones, de reconversión tecnológica de los sistemas de control y de moldeamiento tanto arquitectónico como de la actitud de los funcionarios que hoy se dedican a observar y ser observados, a temer y ser temidos, a llenar formatos y a contestar requerimientos, quejas y reclamos.

En la sociedad civil el dispositivo corruptor básicamente se expresa en la creación del ciudadano partícipe de los modelos de vigilancia, control y seguimiento; modelo que se ajusta a la idea de la reactivación de la ciudadanía globalizada. La Constitución de 1991 y diversas normas, entre ellas algunas de las ya mencionadas, y otras como la ley 80 de 1993 o estatuto de contratación administrativa, la ley 418 de 1997 o ley de orden público, perfilan un modelo de ciudadano del control, formateado por el dispositivo corruptor. Además de todo ello, existe una constante invitación de las diversas autoridades públicas a fin de promover el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanía y Estado, con el objetivo de combatir la corrupción.

15 El texto constitucional mismo contiene disposiciones que establecen en el más alto nivel jurídico-político esta reestructuración, calificada como "constitucionalismo de la sospecha". Cfr. Tulio Chinchilla Herrera. "De la rama legislativa". En: *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*. Santafé de Bogotá, 1998, p. 17.

Aunque en el sector privado el control es relativamente incipiente, debe recordarse que los sectores sobre los que se ha empezado a actuar son el financiero y el de contratación con el sector público. Hoy el sector privado corre serios riesgos que emergen de omitir denuncias por las irregularidades que se presenten en el desarrollo de las funciones públicas, también lo corren por no poner en conocimiento de las autoridades lo que todo el mundo -incluidas las autoridades- saben: que la guerrilla y los grupos al margen de la ley también viven de los recursos públicos. De otro lado, al igual que las personas naturales, las empresas deben generar un proceso de transparencia que rompa con la intimidad necesaria para la competencia.

Finalmente, es importante señalar que los grupos subversivos también han venido incluyendo paulatinamente el discurso de la corrupción dentro de las justificaciones para el desarrollo de sus actividades. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han anunciado la próxima publicación de su "ley 003" o estatuto anticorrupción, cuyo contenido no se conoce aún, pero su símbolo general remite a asuntos de cierto modo cercanos a los aquí enunciados, es decir, remite a la puesta en marcha del dispositivo corruptor en sus propios ámbitos de dominio.

No obstante todo lo anterior, algunos autores -con cierta razón- suponen que toda esta oleada de cambios, sustituciones, nuevas miradas y renovados modelos de control, no han producido ningún efecto en la "realidad" (paralelismo), pues como señala Juan Carlos Amaya, a propósito del estatuto anticorrupción,

(...) no se puede menos que manifestar profundo escepticismo respecto de la eficacia de la ley 190 de 1995, toda vez que no parece constituir un ataque serio y de fondo a la problemática de la corrupción en Colombia, pues muchas de sus normas no establecen nada realmente nuevo respecto de lo dispuesto en otras ya existentes, otras no tienen una clara relación con la corrupción y otras no tienen más que un efecto simbólico, en la medida en que con ellas sólo se crea la ficción o convicción general de que se está "haciendo algo" para atacar la corrupción.¹⁶

Pero la configuración del dispositivo corruptor nos muestra otra cosa que debe dejarse en claro: él no niega la existencia de los aprovechamientos ilícitos de los bienes del Estado o el paralelismo de estas acciones frente al asunto de la corrupción, sino que pone en funcionamiento un conjunto de prácticas que extraen beneficios de la existencia del corrupto, de las prácticas que se señalan y de la localización y globalización de su existencia, sin que ello implique su desaparición.

16 Juan Carlos Amaya. "El estatuto anticorrupción: antecedente de otra frustración". *Estudios de Derecho* No. 29, Vol. LVII. Medellín, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, 1998, p. 83.

A manera de conclusión se puede afirmar que el dispositivo corruptor, en lo que hace relación al campo nacional, logra: 1) vencer las resistencias o disminuirlas respecto de la intervención de las entidades internacionales, 2) incrementar los procedimientos y prácticas del control de lo cotidiano, 3) transparentar los diferentes sectores del país a la mirada atenta de la comunidad internacional, permitiendo visualizar, con tanta o más claridad que cualquier colombiano, las intimidades del Estado, las proyecciones del sector privado y las expectativas de la comunidad, y 4) desplazar los ejes de la gobernabilidad interna (noción soberana) hacia la gobernabilidad externa (noción de intervención).

Obsérvese pues que el dispositivo corruptor ya ha sido instaurado y, sin embargo, como bien lo señala Amaya:

(...) la sensación que queda, luego de percatarse de esa situación, es que se pretende llamar la atención sobre ese tema para ocultar otro u otros asuntos, como podrían ser la modernización del Estado por la vía de la introducción en el sistema neoliberal del mercado abierto, o posiblemente la disminución real de las garantías ciudadanas, o la casi desaparición de las instituciones democráticas a manos de las exigencias del Estado Mínimo o inclusive, ocultar temas tan importantes como el de la paz y el orden público, el de las fuerzas armadas, los grupos de autodefensa y paramilitares o el de la participación ciudadana.¹⁷

17 *Ibid.* p. 87.