



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

P

# Corrupción y gobernabilidad global

## La moralidad de la cruzada anticorrupción

Autor:

Alzola, Miguel

Tutor:

Rabossi, Eduardo

2004

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Universidad de Buenos Aires en Etica Aplicada

Posgrado



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

Tesis 11-5-15

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS	
Nº 52.642	MESA
21 MAR 2005 DE	
AG.	ENTRADAS

TESIS DE MAESTRÍA EN ÉTICA APLICADA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

# CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD GLOBAL LA MORALIDAD DE LA CRUZADA ANTICORRUPCIÓN

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas

ALUMNO: MIGUEL ALZOLA

DIRECTOR: EDUARDO RABOSI

AUTORIZO LA LECTURA DE ESTA TESIS.

Miguel Alzola  
16/08/06

BUENOS AIRES, JUNIO DE 2004

Terin 11-5-15

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>2. EL ESTADIO MÁS AVANZADO DE UNA ANTIGUA PREOCUPACIÓN.....</b>	<b>9</b>
2.1. ¿MÁS CORRUPCIÓN O MÁS SENSIBILIDAD?.....	9
2.2. BREVE HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN .....	11
2.3. LOS ESCÁNDALOS POLÍTICOS Y CORPORATIVOS EN LOS ESTADOS UNIDOS .....	14
2.4. LA PRIMERA NORMA: LA FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT .....	16
2.5. LA MORALIDAD EN LA FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT: LA CORRUPCIÓN ES MALA .....	20
<b>3. GLOBALIZACIÓN Y MERCADOS: LA FORMACIÓN DE LAS CONDICIONES DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....</b>	<b>24</b>
3.1. ASIMETRÍAS JURÍDICAS Y PERJUICIOS COMERCIALES: LOS “COSTOS” DE LA FCPA .....	24
3.2. LA CAÍDA DEL MURO, LA GLOBALIZACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN .....	28
3.3. LA NECESIDAD DE REGULACIÓN EXTRATERRITORIAL PARA PROTEGER LOS NUEVOS “BIENES GLOBALES” .....	31
<b>4. LA CRUZADA: LA CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....</b>	<b>37</b>
4.1. LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN .....	37
4.1.1. LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES.....	39
4.1.2. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES .....	41
4.2. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	43
4.2.1. LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	43
4.2.2. LA CONVENCION PARA COMBATIR EL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EXTRANJEROS EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES .....	46
4.2.3. LA CONVENCION DE LA UNION EUROPEA SOBRE ACTOS DE CORRUPCION EN LOS QUE ESTÉN IMPLICADOS FUNCIONARIOS EUROPEOS O NACIONALES .....	50
4.3. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: LA CONDENA UNIVERSAL, LA CONVENCION Y EL PACTO MUNDIAL.....	52
4.3.1. LA RESOLUCION DE LA ONU SOBRE MEDIDAS CONTRA LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES.....	52
4.3.2. LA DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION Y EL SOBORNO EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES.....	53
4.3.3. LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION .....	56
4.4. EL PACTO MUNDIAL DE LA ONU (GLOBAL COMPACT) .....	59
4.5. LOS ESFUERZOS PRIVADOS: LAS REGLAS DE CONDUCTA DE LA CÁMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO (CIC).....	62
4.6. A 27 AÑOS DE LA FCPA: LA EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN .....	64
<b>5. LA OTRA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN: DEFINICIONES, ACADEMIA Y DIMENSIONES MORALES.....</b>	<b>73</b>
5.1. ETIMOLOGÍA Y USO SOCIAL .....	74
5.2. LOS PRIMEROS ESTUDIOS: SOCIOLOGÍA Y CORRUPCIÓN .....	76
5.3. EL MONOPOLIO: ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN.....	77
5.4. CORRUPCIÓN E INCENTIVOS: EL QUE NO AFANA ES UN GIL .....	79



5.5. PERFILANDO UNA DEFINICIÓN .....	80
5.6. CORRUPCIÓN Y FILOSOFÍA.....	84
5.7. LAS DEFINICIONES ACADÉMICAS .....	86
5.8. CLASIFICACIONES DE CORRUPCIÓN.....	90
5.9. TIPOS DE CORRUPCIÓN .....	93
5.10. LAS DEFINICIONES LEGALES .....	95
<b>6. ÉTICA UNIVERSALISTA Y JUSTIFICACIÓN MORAL DE LA ACCIÓN CORRUPTA .....</b>	<b>107</b>
6.1. MODALIDADES Y FORMAS DE CORRUPCIÓN .....	108
6.2. LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN COMO VIOLACIÓN DE UN DEBER.....	112
6.3. ÉTICA UNIVERSALISTA Y CORRUPCIÓN .....	116
6.4. DEBERES, OBLIGACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEONTOLÓGICA .....	116
6.5. TEORÍAS CONSECUCIONALISTAS: ÉL CÁLCULO DE COSTO – BENEFICIO.....	122
6.5.1. UTILITARISMO DE ACTOS.....	123
6.5.2. UTILITARISMO DE REGLAS .....	125
<b>7. EL RELATIVISMO CULTURAL EN LA CORRUPCIÓN Y LOS RIESGOS DE ETNOCENTRISMO.....</b>	<b>138</b>
7.1. MÁS ALLÁ DEL UNIVERSALISMO MORAL: ÉTICA DE LA VIRTUD, COMUNITARISMOS Y RELATIVISMOS .....	140
7.2. CONVENCIONES Y EL ALCANCE DE LOS PREDICADOS MORALES .....	143
7.3. LA VARIABILIDAD CULTURAL DE LA CORRUPCIÓN.....	146
7.4. LA TESIS DE LA CRUZADA: LA CONDENA CONTRA EL SOBORNO ES UNIVERSAL	148
7.5. LAS VOCES DISIDENTES Y LAS ACUSACIONES DE IMPERIALISMO MORAL .....	151
7.6. UNA RESPUESTA OFICIAL: ENTRE LA DESCONFIANZA Y EL PATERNALISMO.....	156
7.7. LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS: ANTROPOLOGÍA SOCIAL Y CORRUPCIÓN.	160
7.7.1. CASO I: LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.....	163
7.7.2. CASO II: EL PRECIO DE LA TRAICIÓN .....	164
7.7.3. CASO III: UNA FUENTE DE FUERZA .....	165
<b>8. EL PLURALISMO ÉTICO Y LÍMITES DE LA MORALIDAD .....</b>	<b>172</b>
8.1. LA MORALIDAD GEOGRÁFICA Y LAS POSIBILIDADES DEL ENTENDER LOS CONFLICTOS .....	174
8.2. LAS LIMITACIONES DEL RELATIVISMO .....	178
8.3. LA BÚSQUEDA DEL PLURALISMO: CORRUPCIÓN Y ÉTICA DE MÍNIMOS .....	180
8.4. ¿INEVITABILIDAD DEL ETNOCENTRISMO? .....	184
8.5. EL PLURALISMO ÉTICO EN EL PROYECTO DE WALZER .....	189
8.6. MAXIMALISMO Y MINIMALISMO EN LA TEORÍA DE LOS CONTRATOS SOCIALES	195
8.7. ANEXO: LAS DEBILIDADES DEL ARGUMENTO ANTI-IMPERIALISTA MORAL .....	202
<b>9. CONCLUSIONES: LA MORALIDAD (GLOBAL) QUE VIENE.....</b>	<b>210</b>
9.1. RECAPITULACIÓN: EL LUGAR DEL FILÓSOFO Y DE LAS TEORÍAS ÉTICAS NO UNIVERSALISTAS.....	210
9.2. LA MORALIDAD GLOBAL EMERGENTE.....	216
9.2.1. LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS.....	216
9.2.2. LA “NUEVA” CORRUPCIÓN Y LAS FORMAS DE COMBATIRLA .....	217
9.2.3. CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD .....	221
9.2.4. LA MORALIDAD EMERGENTE .....	225
<b>10. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>228</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Prosecutors, politicians, and journalists are those most attentive to contemporary corruption. Academic lawyers, anthropologists, psychoanalysts, and theologians have had little to say. Political scientist and sociologist, intent on understanding the function of social practices, sometimes give little weight to the moral impact of corruption. Biographers and historians, despite a tendency at times to act as advocates or apologist, give a kind of secular last judgement on the corrupt. Those who have most powerfully articulated the antibribery ethic are the masters of Western literature – above, all, Chaucer, Dante and Shakespeare.”*

Noonan, 1984, p. xiii.

1. Aunque los orígenes de la corrupción puedan remontarse a los orígenes mismos del hombre, los alcances de la expresión y el furor que acompaña su introducción en la agenda global están significativamente vinculados con dos hechos históricos que dieron forma al concepto de lo que hoy entendemos por “corrupción”: la sanción por el congreso norteamericano de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) en 1977 y la caída del muro de Berlín en 1989. El primero de estos hechos, corolario de una serie de escándalos públicos cuya expresión más importante fue el soborno de la empresa Lockheed al primer ministro japonés, significó la vigencia de la primera legislación del mundo contra el pago de sobornos en el extranjero con alcances extraterritoriales, en la medida en que sancionaba las conductas de los agentes norteamericanos fuera del territorio nacional. La caída del muro, por su parte, constituye un episodio significativo para la historia del comercio internacional y está convencionalmente asociada a la idea de la globalización en la economía, que traería aparejada un extraordinario crecimiento de las operaciones económicas transnacionales, de la inversión extranjera directa y de las exportaciones en la economía mundial (OMC, 1997).

2. La transición entre estos dos momentos históricos es la de una regulación asimétrica al pago de sobornos en el extranjero: hasta la adopción de una norma semejante por la OEA, la OCDE y la UE en la década de los 90, las empresas norteamericanas tenían vedado el pago de sobornos, mientras que las legislaciones nacionales en Europa no sólo lo permitían sino que eran deducibles de impuestos. Los perjuicios a las empresas norteamericanas eran evidentes y debilitaban su posición competitiva en el creciente mercado global. Por ello, este período histórico sería el de compromiso norteamericano con la multilateralización de la FCPA. Este proceso culmina con la inserción de la corrupción en la agenda global como un tema omnipresente y de gran utilidad para justificar las acciones de los organismos internacionales. Porque la producción normativa que comenzó en 1977 se multiplicó después de la caída del muro, en los 90, en diversas expresiones multilaterales ulteriormente incorporadas a las regulaciones nacionales: la Convención Interamericana, la de la OCDE, la de la ONU, el programa Global Compact y los programas de Gobernabilidad Global del BM y del FMI son apenas algunas expresiones de este movimiento que situó a la corrupción en uno de los escalones más altos de las preocupaciones internacionales.

3. Mientras la corrupción irrumpía en el escenario político, se alumbraban los primeros esfuerzos académicos. Más allá de la indagación en la raíz etimológica del vocablo en las distintas lenguas que lo mantiene asociado al mal, el concepto de corrupción es en gran medida tributario de la definición legal, por lo que ha sido determinado por la técnica legislativa norteamericana que se expresa en la FCPA. Una muestra de ello es que las definiciones de corrupción de la academia la restringen a los actos en los que una de las partes es un agente público, siguiendo la lógica de la FCPA. Esta restricción ha merecido diversas críticas y generado definiciones alternativas integrando a la noción de corrupción las operaciones entre agentes privados. Los instrumentos internacionales posteriores a la Convención de la OCDE corregirían ese problema. Desde los trabajos seminales de Nye (1967) y de Susan Rose-Ackerman (1978), un furor por los estudios de corrupción ha acompañado el movimiento histórico descrito en los párrafos precedentes.

La economía y las ciencias jurídicas han monopolizado el trabajo académico en este campo. Lo que las une es una complementación de esfuerzos que se arraigan en la manera en la que se define técnicamente la expresión “corrupción” y el acto de soborno, que constituye la modalidad más representativa de ese concepto (Rose-Ackerman, 1978). Los estudios se han concentrado en el análisis de las consecuencias económicas, comerciales, políticas y sociales de la corrupción – instando al poder político a su erradicación – y en la determinación de sus causas – para promover soluciones más efectivas a partir del conocimiento de sus orígenes –.

La economía imagina los actos de corrupción desde la perspectiva del hombre económico racional y maximizador de utilidades, y explica la decisión de corromperse a partir de una estructura de incentivos distorsionada: así, bajos salarios, modestas penas, pocos inculcados, pesarían poco en el cálculo de los costos de corromperse, aumentando en términos relativos los beneficios de hacerlo. El uso de modelos econométricos ha intentado explicar el acto corrupto y las causas de la corrupción a nivel agregado, haciendo uso de las matemáticas. El derecho, y en menor medida las ciencias políticas, complementan este trabajo en el capítulo referido al diseño de la política de control de la corrupción para aumentarle al agente los costos de corromperse, en términos de regulación normativa, instrumentación de sistemas de control, establecimiento de penas más severas y reformas administrativas y políticas (Ades & Di Tella, 1995; Klitgaard, 1994).

Mientras tanto, la participación de las otras disciplinas científicas ha sido muy modesta. Los propios economistas reconocen como antecedentes mediatos las investigaciones de teoría sociológica sobre los delitos económicos: el estudio de la sociología de la desviación (Becker, 1963), la anomia en la estructura social (Merton, 1974) y los delitos de cuello blanco (Sutherland, 1955). La antropología parece haber aportado un rico pero marginal trabajo empírico (Sissener, 2000).

La filosofía ha estado, también, prácticamente ausente. Las publicaciones periódicas registran apenas algunos antecedentes en el estudio del fenómeno del soborno (Philips, 1984), de su tratamiento por la FCPA (Carson, 1985), de la relación de agencia en la corrupción (D’Andrade, 1984), de los casos de soborno aceptable (Danley, 1985), de los fundamentos morales de la FCPA (Pastin & Hooker, 1980) y del análisis de la corrupción como incumplimiento de deberes posicionales (Garzón Valdés, 1995). No es este un debate en el que se hayan involucrado los grandes autores, sino que más bien parece un tema de interés para la ética aplicada y para los eticistas de negocios (Frederick, 1990, y Donaldson & Dunfee, 1997).

4. Ahora bien, ¿por qué debería ser la corrupción un tema de interés filosófico? ¿Cuáles son las connotaciones éticas de los actos de corrupción, más allá de la trivial identificación con el mal que conlleva la expresión literal? Algunas respuestas a estos interrogantes pueden adelantarse a partir de la justificación ética de los actos caracterizados como corruptos, del análisis de la concepción de la corrupción del movimiento mencionado en 1) y 2), de su construcción histórica y de las consecuencias morales que este movimiento probablemente acarreará en caso de ser exitoso.

Dada la definición legal y los matices académicos del concepto de corrupción, ¿son los actos corruptos moralmente condenables? ¿Es el soborno – como modalidad típica de los actos corruptos – un acto moralmente incorrecto? ¿Es plausible extender este juicio a los actos de extorsión? ¿Pueden establecerse excepciones para las que las consecuencias del soborno puedan considerarse moralmente benéficas (tal como los son para la economía en situaciones de equilibrios parciales; Left, 1964), o neutras (cuando el pago del soborno es Pareto superior a la alternativa de no pagarlo)? ¿es moralmente evaluable el argumento de “speed money” de Huntington para las economías en transición? ¿es concebible la corrupción como un acto de moralidad posconvencional dirigido a sabotear y subvertir un orden moral o un régimen político injusto?

Y en relación con el alcance de los predicados “morales” (y legales) de corrupción: ciertamente, la evaluación de la concepción oficial de la corrupción que se inicia con la FCPA nos muestra un edificio coherentemente estructurado. La revisión de las consecuencias de la corrupción sobre la eficiencia económica, sobre la libre competencia, sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera directa, sobre la legitimidad de los gobiernos, sobre la efectividad de los fondos asignados a remover necesidades sociales y hasta sobre la vigencia del estado de derecho parece aconsejar su reducción y control. La jugosa recompensa prometida es el desarrollo económico. Desde allí, y a partir de la identificación de estructuras de incentivos distorsionadas en el nivel individual como factores causales inmediatos, el imperativo de la política pública debería dirigirse, según esta mirada, al diseño de políticas de prevención y control de la corrupción que trasciendan las fronteras nacionales, para evitar el aprovechamiento de las asimetrías normativas nacionales. El edificio de la cruzada internacional contra la corrupción está montado sobre el edificio mismo de la civilización occidental, en el que la democracia, el mercado, el estado de derecho, la imparcialidad, y la división entre lo público y lo privado están en la base de la regulación de los conflictos de intereses, de la ausencia de favoritismo y nepotismo<sup>1</sup>.

Desde que la misma definición de corrupción es alumbrada a partir de sistemas legales establecidos sobre los presupuestos anteriores, su empleo legítimo y efectivo está condicionado a que esos supuestos sean compartidos. De otro modo, la lucha contra la corrupción puede convertirse en una contienda retórica vacía y en una amenaza para los

---

<sup>1</sup> Una de las manifestaciones de esta cruzada, convergente con otras iniciativas de organismos internacionales, es la “medición” de algunas variables que explicarían el desarrollo institucional de los países y que estarían asociadas al buen gobierno. Así, encontramos que es posible clasificar a un grupo de naciones que exhibe un bajo nivel de corrupción y que tiene en común el orden democrático, la vigencia del estado de derecho, el desarrollo económico y la transparencia de su aparato público. Por el contrario, lo que identifica a las naciones que experimentan niveles medios y altos de corrupción es que son regidas por gobiernos autoritarios, en los que existen niveles significativos de marginalidad y pobreza y en las que el concepto de transparencia no distingue a la administración (esta es una versión bastante simplificada del artículo de Hellmann y Kaufmann, 2000). Las relaciones entre gobernabilidad y corrupción han llevado a los investigadores a construir clasificaciones en la que las naciones son agrupadas en términos de la adhesión o no al conjunto de consignas alrededor de las cuales se asienta el sistema político occidental.

que interpretan diferente los mismos actos. Entonces, ¿corresponde el adjetivo de corrupto para comunidades morales no comprendidas en las bases precedentes? ¿debería cualquier comunidad adoptar acriticamente la definición de corrupción de la FCPA o cualquiera otra proveniente de sistemas jurídicos occidentales? ¿existe una consideración del soborno “occidental”? ¿es universalizable? ¿es moralmente valioso el *guanxi* chino, el *blat* ruso o el *chonji* coreano, tal como afirman algunos estudios empíricos de antropología social, desafiando los límites de los obsequios y regalos (Sissener, 2000)? ¿cuál debería ser la consideración de los actos y de los sistemas culturales asentados sobre valores repudiados en Occidente por favoritismo?

Así, la respuesta a la pregunta acerca de si la corrupción es un problema moral se transforma en un conjunto de interrogantes acerca de la naturaleza y justificación de un cierto tipo de actos, de la manera culturalmente determinada de definir esos actos, y de los límites culturales del uso de los predicados “morales” de corrupción. Al mismo tiempo, analizar las teorías éticas que subyacen en las respuestas oficiales de la cruzada internacional contra la corrupción y anticipar sus posibles consecuencias constituyen otra manera de revelar la dimensión moral de la corrupción. Acercarse en algunas respuestas importaría conferirle al tema un interés filosófico que no se advierte en las publicaciones periódicas de la disciplina hasta el momento, y que son las que despiertan las pretensiones de una cierta y modesta originalidad en este trabajo.

5. Por fin, el propósito de esta tesis de maestría es examinar algunas relaciones<sup>2</sup> entre moralidad<sup>3</sup> y corrupción<sup>4</sup> que permitan responder a la pregunta de si los actos encuadrados en las definiciones convencionales – legales y académicas – de corrupción constituyen un tipo de actos moralmente incorrectos (¿la corrupción es mala?), cuáles son los alcances de esa respuesta (¿es mala siempre?, ¿para cualquier lugar /cultura?) y cuáles serán las consecuencias de esta definición – y de las políticas que le siguen – sobre nuestra moralidad.

Los resultados de esta “evaluación moral” de la concepción oficial de “corrupción” podrían contribuir a establecer si la corrupción, tal como está definida, constituye un problema moral o si, por el contrario, se trata de un concepto jurídico y económico que carece de dimensiones morales<sup>5</sup>. Este interrogante se proyecta hacia el futuro, pues aun

<sup>2</sup> Con “algunas” me refiero a aquellas vinculadas a las nociones de bien y mal en las definiciones corrientes de corrupción.

<sup>3</sup> En el campo de significación más estricto que conecta la moral con la evaluación de una acción.

<sup>4</sup> Autores varios desde Nye y Rose-Ackerman hasta Philips y Danley, pasando por todas las definiciones normativas desde la FCPA hasta la Convención de la ONU.

<sup>5</sup> Estoy asumiendo que el uso coloquial del término conlleva una evaluación moral negativa, proveniente no sólo de su raíz etimológica sino también del significado literal que ofrece el diccionario. Es decir, el empleo del adjetivo “corrupto” supone una calificación moral. La evaluación del concepto de corrupción vigente en la normativa multilateral exige analizar no sólo el contenido de la noción de corrupción – respecto del que parecería que existiera consenso entre la academia y las agencias internacionales – sino también el ámbito de aplicación de esa definición. El diseño de las políticas de prevención y control de la corrupción que siguen a esas definiciones podría describirse como desprovisto de contenidos morales: los actos de corrupción se piensan ejecutados por agentes racionales maximizadores de rentabilidad. En consecuencia, aunque pueda argüirse que la implementación de esos programas tiene consecuencias morales, no ha sido diseñado para moralizar a la población a la que se dirige: no está asociado al desarrollo de sus excelencias ni a una vida mejor y virtuosa, sino a mejorar el funcionamiento del mercado, a obtener una distribución de recursos socialmente más eficiente, a incrementar la competitividad de las empresas y a aumentar la transparencia de las relaciones comerciales entre los gobiernos y las empresas transnacionales. Como tal la pregunta acerca de si la corrupción es buena o mala no es abordada por la cruzada desde una perspectiva moral, sino desde el cálculo de costos y beneficios económicos, sociales y políticos.

en el caso de que se concluya que la corrupción es un concepto desprovisto de consideraciones normativas, el nuevo orden global que los pactos multilaterales sobre corrupción están construyendo revelaría tal vez una dimensión ética que hoy aparece velada.

Las consecuencias de estas respuestas se registrarán no sólo en los alcances de la corrección del uso moral del adjetivo “corrupto”, sino también en la evaluación de las iniciativas de combate contra la corrupción a escala global, y de la legislación y normativa multilateral emergente de ellas, sucesivamente acusada de imperialismo moral y defendida por la invocación de consensos universales.

6. Para ensayar algunas respuestas a los interrogantes del punto 4), se propone:

- (i) describir el proceso histórico y explicar las razones de la multilateralización de la criminalización del soborno, a partir de la sanción de la FCPA hasta los tratados internacionales actuales.
- (ii) presentar las convenciones, normas e iniciativas que sintetizan los esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción, y examinar las fortalezas y las principales críticas que ha acarreado la aplicación de esas normas.
- (iii) evaluar la experiencia en la aplicación y la efectividad práctica de la normativa supranacional para combatir la corrupción y estudiar las causas de esos resultados.
- (iv) revisar la producción bibliográfica en el campo de las ciencias jurídicas y la economía, para sistematizar las definiciones legales y académicas de “corrupción” y distinguir los diversos “tipos” y modalidades de corrupción aceptados.
- (v) aplicar los principios y criterios de justificación moral de la acción de la filosofía moral para evaluar los actos comprendidos por la noción de corrupción.
- (vi) exponer las diversas tesis que denuncian el imperialismo moral y el etnocentrismo de la cruzada internacional contra la corrupción y confrontarlas con la perspectiva universalista respecto de la condena generalizada del soborno.
- (vii) refinar una definición pluralista de corrupción y redefinir el ámbito de aplicación de la noción de corrupción, en relación con el contexto cultural en el que se hace efectivo, para evitar los peligros del etnocentrismo y los excesos del relativismo moral.
- (viii) anticipar los rasgos de la moralidad global que emergerá de las iniciativas multilaterales de combate contra la corrupción.

## 2. EL ESTADIO MÁS AVANZADO DE UNA ANTIGUA PREOCUPACIÓN

*“Not in dispute is the fact that fighting corruption has become a rhetorical priority. In recent years, an explosion of papers, conferences, and newspaper articles has covered this topic. Many writings suggest that corruption has acquired epidemic proportions in a vast number of countries. Civic society is clamoring to address the issue in many places. Nongovernmental organizations such as Transparency International provide Web sites full of information on cross-country corruption indices. Yet important questions remain unanswered. Is corruption good, bad, or irrelevant for economic growth? Are market-oriented reforms a cure for or a cause of corruption? Should an economy achieve a certain level of affluence before widespread corruption can be contained?”*

Daniel Kaufmann, “Corruption: The Facts”, 1997

### 2.1. ¿MÁS CORRUPCIÓN O MÁS SENSIBILIDAD?

El primer supuesto en el que se apoya el monumental trabajo sobre la historia del soborno de John T. Noonan es que la corrupción es tan antigua como el hombre (Noonan, 1984a y 1984b). Ahora bien, si esto es así: ¿Qué es lo que despierta el furor reciente entre los académicos y en la agenda de las agencias internacionales?

Noonan advierte que en nuestros días tenemos la mayor cantidad de leyes contra la corrupción y la mayor cantidad de juicios contra sobornadores y sobornados de toda la historia del hombre. Eso sería indicativo de que la nuestra es la época histórica en la que la corrupción ha sido menos tolerada. El 6 de febrero de 1993 el diario La Nación reproducía un cable de la agencia de noticias Associated Press titulado “*Los franceses, hastiados de su elite*” en el que reflejaban el repudio de los ciudadanos franceses a los actos de corrupción que envolvían a políticos, empresarios y periodistas (citado por Moreno Ocampo, 1993). Más cerca, la nota editorial del Financial Times del 31 de diciembre de 1995 bautizaba el año que terminaba como “el año de la corrupción”. Citando los trabajos de George Moody-Stuart y Konyin Ajay, sobre la corrupción en países del tercer mundo, Philip Nichols intenta responder a la pregunta anterior. Concluye que la presencia de soborno transnacional en gran escala es un fenómeno reciente. El primero de los trabajos mencionados advierte que el fenómeno de la gran corrupción se ha intensificado tremendamente en los últimos diez años convirtiéndose en la regla más que la excepción en los países del Sur (Nichols, 1999, p. 272-3). Las encuestas de opinión ratificarían también la percepción de que la corrupción es creciente. Esta es no sólo una percepción de agentes de negocios haciendo contratos en el tercer mundo sino también la conclusión de estudios de opinión entre las elites de 63 países en desarrollo, en los que más de la mitad sostienen que la corrupción ha crecido en los últimos diez años (Kaufmann, 1997).

Vito Tanzi inicia un ensayo sobre el tema con esta pregunta, respondiéndose que tal vez nos interese más en la corrupción porque ella ha crecido en las últimas décadas. Un

conjunto de siete argumentos resumen la tesis de Tanzi sobre las razones por las que la corrupción está resultando más atractiva:

- *“el final de la guerra fría decretó el final de la hipocresía política de algunos tomadores de decisiones de países industrializados de soslayar el alto nivel de corrupción en algunos países (Zaire).*
- *por falta de información o por conveniencia, el mundo evitó referirse al tema en economías centralmente planificadas, contaminadas por la corrupción.*
- *el mayor número de gobiernos democráticos y la mayor libertad de prensa generó un papel más activo de los medios de comunicación, creando un ambiente en el que la corrupción dejó de ser un tabú.*
- *la globalización incrementó los lazos que relacionaban a ciudadanos de países de bajo nivel de corrupción con países en los que la corrupción es endémica<sup>6</sup>. Esos contactos aumentaron la preocupación internacional por el fenómeno.*
- *las organizaciones no gubernamentales han asumido un rol creciente en la publicidad de los problemas de la corrupción y en generar movimientos contra la corrupción en varios países. A ello se suma el papel que juegan los organismos internacionales de crédito en la conformación del movimiento contra la corrupción y la toma de conciencia aportada por los estudios empíricos enfocados en la corrupción.*
- *la mayor confianza en el mercado para las decisiones económicas ha creado un ambiente en el que la búsqueda de la eficiencia ha adquirido mayor importancia y en la que las distorsiones atribuidas a la corrupción generaron mayor atención.*
- *finalmente, el rol jugado por los Estados Unidos, especialmente a través de su influencia en las instituciones internacionales ha sido importante. Los políticos americanos han argüido que los exportadores americanos han perdido negocios al estar legalmente impedidos de pagar sobornos a funcionarios extranjeros, frente a otros países de la OECD que no sólo los tienen permitidos sino que además pueden deducirlos de sus declaraciones de impuestos.” (Tanzi, 1997).*

La importancia de esta referencia de Tanzi es que contribuye decisivamente a delinear el marco que rodea el alumbramiento de la generación de normas internacionales de control de la corrupción. De esta manera, si la posición de Noonan trazará un camino evolutivo que comienza en la reciprocidad y el favoritismo y culmina en la regulación transnacional de la imparcialidad y la no reciprocidad, la tesis de Tanzi la complementa, ratificando el papel de las comunicaciones, del mercado, de la democracia occidental y de la presencia norteamericana en el movimiento global contra la corrupción.

La historia de la criminalización del soborno a escala global ha sido un fenómeno sin precedentes de jerarquización de una consigna y de una preocupación local – al menos en el terreno jurídico – en uno de los aspectos que reclama la mayor atención de la comunidad global (Annan, 1999). Una multiplicidad de factores ha contribuido a intensificar esta preocupación.

---

<sup>6</sup> El establecimiento de los “niveles” de corrupción es una materia controvertida y que ha aparejado intensos debates, pero forma parte de la dominancia de la ciencia económica en el debate sobre la corrupción. Es por ello que el establecimiento de indicadores y los esfuerzos de “medición” de la corrupción – el corruptómetro – han sido una de las materias de mayor preocupación en la cruzada contra la corrupción (Lambsdorff, 2000).



Concentraré la atención en los dos hechos históricos que han contribuido de manera más decisiva en la configuración de la presente “cruzada global” contra la corrupción, aportándole buena parte de los rasgos que hoy conserva en las definiciones académicas y jurídicas y que han desencadenado los principales esfuerzos de prevención y control. Ellos son la sanción de la Foreign Corrupt Practices Act norteamericana (FCPA) y la caída del muro de Berlín, el primero por su importancia como la primera legislación anticorrupción de alcances extraterritoriales y el segundo por su convencional identificación con la formación del mercado y la comunidad global.

A continuación se repasa brevemente el proceso histórico y político en el que es instituida la FCPA en los Estados Unidos, en medio del Watergate y los sobornos de la Lockheed durante los '70. Ello puede ayudar a definir el tono de la discusión parlamentaria y la incipiente discusión académica, al tiempo que puede adelantar algunas respuestas respecto de la dimensión ética de los delitos que esta norma pretendía combatir. Los dos capítulos siguientes volverán sobre los efectos que la caída del muro de Berlín trajo aparejados sobre el comercio internacional y sobre la concepción y el tratamiento de la corrupción.

Una breve digresión obliga a referirse a la manera en que este fenómeno se ha manifestado en la Argentina: desde no menos de mediados de la década de los '90 el problema ocupa un espacio privilegiado en los medios de comunicación y en las preocupaciones ciudadanas, tal como lo reflejan consistentemente las encuestas de opinión pública. Los escándalos de corrupción han salpicado en mayor o menor medida a todos los gobiernos democráticos desde 1983 – para no mencionar los gobiernos anteriores en los que la ausencia de legitimidad y el genocidio marginan el problema de la corrupción a un segundo plano –. En los capítulos siguientes aparecerán referencias generales pero, ciertamente, la mera compilación de los estudios sobre la corrupción en la Argentina demandaría una tesis por sí misma y tal vez no nos dejaría mucho más lejos del lugar del inicio, desde una perspectiva conceptual<sup>7</sup>.

## 2.2. BREVE HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN

Como se mencionó anteriormente, los orígenes de la corrupción bien podrían rastrearse en los orígenes mismos del hombre. El trabajo de Noonan es el más citado entre los especialistas por la exhaustividad del registro del soborno en la historia, desde el antiguo Egipto hasta nuestros días. Para el autor la idea de corrupción es tan antigua como la invención en Egipto de las escalas que simbolizaban y mostraban la aceptación social de la idea de juicio objetivo. Naturalmente, el análisis de la historia de la corrupción y de su modalidad más definitoria, el soborno, excede con creces los alcances de este trabajo. Pero la presencia del soborno en “Los cuentos de Canterbury” de Chaucer, en “El Mercader de Venecia” de Shakespeare y el “Infierno” y el “Purgatorio” de Dante podrían revelar un lugar que trasciende lo legal y lo político y se proyecta hacia el espacio social y cultural. Noonan encuentra extensiones y significados diferentes para la expresión y el concepto de soborno en distintas culturas en el tiempo. No obstante, reconoce el uso de la idea recurrente en “Jerusalén, en la República Romana, en la Ravenna imperial, en la Yorkshire del siglo VII, en la París del siglo

---

<sup>7</sup> Un clásico en esta materia, con una tesis original pero que no elude el estudio histórico de la relación vidriosa de los argentinos con las normas es el libro de Carlos Nino, en el que intenta dar cuenta de lo que el filósofo llamó la “anomia boba” y su relación con el subdesarrollo argentino (Nino, 1992).

*XIII, en Londres del siglo XVII, en Calcuta del siglo XVIII, en Washington del siglo XIX, en Tokio del siglo XX”.*

Grandes héroes, ilustres genios han sido sorprendidos ofreciendo o recibiendo sobornos. Desde el filósofo Francis Bacon hasta el fundador de la marina británica Samuel Pepys fueron sobornados, según la definición de las leyes actuales. El propio Cicerón declaraba en el juicio de Gaius Verres que los hombres que fueran juzgados de manera incorrecta debían negociar con un soborno la forma de su ejecución y sepultura. John Quincy Adams y Abraham Lincoln, así como una legión de gobernadores, papas, reyes, jueces y legisladores han sido sorprendidos comprando y vendiendo influencia política. (Noonan, 1984). El código de Hammurabi, primer cuerpo de normas jurídico creado hace alrededor de 4.000 años, anticipaba castigos para el falso testimonio y Kautilya, primer ministro del rey de la India, escribía hace 2.000 años el libro Arthashastra para discutir la corrupción (Tanzi, 1998). Alatas menciona además del Código de Hammurabi, su presencia en el Éxodo (23; 8) en Isaiah (33; 15) y en las leyes de Manu, el dios de la mitología india de hace 3.000 años. Los oficiales corruptos que aceptaran sobornos serían desterrados y confiscadas sus respectivas propiedades. (Alatas, 1990). En la misma época el primer ministro brahmán de Chandragupta resumió cuarenta maneras de malversar fondos del gobierno Las tablas de la ley que recibió Moisés le exigían que no tomara *shohadh* (coimas) que “*hacen que tu mirada clara se enturbie y que las palabras del sabio se tuerzan*”. También el Nuevo Testamento registra el relato de un soborno que los grandes sacerdotes ofrecieron a los soldados que custodiaban el sepulcro de Jesús para saber si fueron los discípulos los que robaron el cuerpo (Moreno Ocampo, 1993).

La tesis de Noonan es que la corrupción tiene una historia, divisible en etapas claramente discernibles. Su relato se ordena siguiendo esa evolución.

Desde aproximadamente el 3.000 a. C. hasta el año 1000 la idea de no reciprocidad luchaba contra las normas de reciprocidad que cimentaban las sociedades cuyos gobernantes eran jueces y receptores de ofrendas. La reciprocidad se refiere a la convención de devolver los favores reclamados al funcionario. Esa costumbre de intercambiar favores en la que se establecía la sociedad integraba a todos en el sistema. La evolución en este período comenzará en la paradoja de un Dios justo que convive con los pasajes en los que es presentado como un receptor de sobornos (por caso, requiere regalos como parte de su relación con los hombres de Israel, al pedir en el Éxodo que nadie vaya a verlo con las manos vacías” (Éxodo, 34:20 en Noonan). Culminará en el triunfo de la idea de no reciprocidad instalada por la religión en el poder. Que Dios es imparcial y actúa en forma gratuita en nuestro beneficio sólo puede ser sostenido por una conciencia comprometida, pues los dioses romanos eran tomadores de sobornos (al mismo tiempo que jueces, porque la división de poderes todavía no se había pergeñado).

En el segundo período, que el autor establece entre el 1000 y el 1530, el ideal anticorrupción es dominante en las expresiones religiosas, legales y literarias y es activamente ejecutado en sucesivas oleadas de reformas. Una estricta batería de estándares, sanciones e instituciones hostiles hacia el soborno y que firmemente sostenían el ideal de no reciprocidad del papado de Innocent III. Esta es la etapa en la que se establece el requerimiento de que todo cristiano confiese sus pecados una vez al año, y que refuerza la insistencia canónica de que la absolución no debe ser a cambio de dinero, aunque ésta sea también una etapa en que la simonía tuvo su lugar y la redención su precio. Lo que se advierte en esta etapa en la convergencia de la obra

literaria, de la política a través de jueces y gobernantes y de la religión en predicar, legislar, moralizar y exhortar a los individuos contra el soborno y la simonía.

La tercera etapa – que Noonan limita a los angloparlantes – comienza en el siglo XVI con la difusión a través de las biblias, las obras teatrales y las leyes inglesas, y termina en el siglo XVIII con la proclamación de una norma por el Imperio Británico. Este período coincide en Inglaterra con la aparición de la democracia representativa y el Estado moderno de la que deriva una clara demarcación de lo público y lo privado, para separar el patrimonio estatal de los bienes privados de los funcionarios que ocupan circunstancialmente un cargo. En esta capítulo de la historia, además de revisar la comedia de la época – en la Shakespeare hace uso intenso del adjetivo “corrupto” – y de relatar la acusación sobre Francis Bacon por recibir sobornos como Juez Supremo (Lord Chancellor) de Inglaterra – que terminaría con su carrera política, además de habersele desterrado y fijado una pena pecuniaria –, Noonan revisa el diario de Samuel Pepys en el que como comandante de la Marina británica recibía toda clase de obsequios a cambio de sus “servicios” oficiales. Su acusación, así como la de Warren Hastings, tuvieron en común no sólo el uso de su posición oficial para el enriquecimiento personal y su posterior declaración de inocencia. Más importante, avanzaron en la criminalización de los administradores: hasta el siglo XVII sólo era considerado delito sobornar a los jueces – por eso Bacon fue condenado y desterrado, y Pepys y Hastings fueron absueltos – y a los testigos. Este avance se extendería hasta la próxima etapa, la que llega hasta nuestros días, por la que legisladores, ministros, secretarios y funcionarios de menor nivel podían ser inculcados por recibir pagos ilegales para hacer su trabajo. Finalmente, esta norma se extendería incluso a los dirigentes políticos que trafiquen influencias.

El cuarto período es el que Noonan denomina “de los Estados Unidos”, cuando la herencia de las sucesivas reformas aplicadas en la política inglesa comienza a aplicarse y a expandir su influencia hasta ser sostenida – la norma americana – en el resto del mundo, al menos en forma de reconocimiento verbal. Aclara Noonan que el resultado final de la expansión no es sólo el resultado de la influencia americana sino también de la expansión general de la tradición moral occidental. Sin embargo, esta etapa comienza – en el relato del autor – con dos episodios controvertidos de la historia norteamericana en el que la negociación política supuso el intercambio de votos por otros favores. Por un lado, las elecciones presidenciales de 1824 que consagraron en las que fue consagrado John Quincy Adams después de la carencia de mayoría electoral que condujo a una nueva elección entre los tres candidatos más votados. Diversos indicios confirmarían que el cuarto candidato de esa primera elección, Henry Clay, definió su elección a favor de Adams a cambio de un importante lugar en el gabinete que Adams pagó, una vez electo, designándolo Secretario de Estado. El otro episodio involucra el proceso de sanción de la 13ª Enmienda a la Constitución Americana. En 1861 se había sancionado una enmienda que devolvía a los estados la potestad de decidir acerca de la esclavitud como forma de propiedad, sin interferencias del poder federal. En 1862 Abraham Lincoln comenzó a agitar su proyecto de emancipación y en la primavera de 1864 una nueva 13ª Enmienda había sido sancionada por el Senado, estableciendo que la esclavitud no debería existir dentro de los Estados Unidos. El proyecto no logró reunir los dos tercios requeridos por la Constitución para aprobar la enmienda en la Cámara de Representantes: a los promotores de la nueva enmienda les faltaban doce votos. Fue entonces cuando Lincoln habría declarado a sus íntimos que los votos debían ser obtenidos como fuera necesario. Aunque también en este caso las versiones son contradictorias, se presume que la ausencia de tres legisladores en la posterior sesión de

la Cámara de Representantes, que posibilitó que la nueva enmienda fuera aprobada, fue recompensada por el presidente norteamericano con: una posición para un hermano de uno de los legisladores demócratas que había votado en contra, un lugar asegurado en la próxima renovación legislativa para otro y la resolución de un tema pendiente en el Senado que amenazaba sus negocios para un tercer legislador, abogado y representante de una firma de ferrocarriles de Pennsylvania.

Años de intercambio de influencia, favores políticos, regalos monetarios y de activos físicos, contribuciones condicionadas al financiamiento de las campañas electorales y otras modalidades de corrupción inundan la historia americana en la versión de Noonan. Es en este cuarto período en el que intensifica la visibilidad de la corrupción, aumentando el interés público por el fenómeno, hasta llegar a nuestra actualidad en la que tiene un espacio preferencial en la agenda global. La historia de la cruzada global contra la corrupción ha sido alumbrada en este cuarto período, por lo que este trabajo se ubica históricamente en ella.

### 2.3. LOS ESCÁNDALOS POLÍTICOS Y CORPORATIVOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

La aversión de los norteamericanos respecto del soborno está en los orígenes de ese país, en su religión y en su cultura y de hecho es uno de los dos delitos explícitamente mencionados por la Constitución Americana por los cuales el presidente puede ser destituido.

El ingreso del gobierno federal en las cuestiones locales es un proceso gradual pero sostenido, por el que Washington concentraba el poder. El impuesto a las ganancias federal, la regulación de garantías instrumentada por el New Deal la legislación de derechos civiles de los años '60. Sin embargo, la corrupción criminal era un tema todavía no afectado por la expansión federal. Para Noonan, es el período de Nixon el que federaliza la cuestión de la corrupción, a pesar de su discurso descentralizador. Desde su asunción en 1968 se extendió la jurisdicción federal a través del dictado de una nueva ley, la Racketeering Influence and Corrupt Organization Act (RICO), que tenía amplios objetivos en el combate de la mafia, el crimen organizado y el narcotráfico.

No obstante, los acontecimientos mostrarían luego que la preocupación por la ilegalidad y el delito eran no sólo una preocupación jurisdiccional para el fallido presidente y para su vicepresidente, Spiro Agnew. Éste último renunciaría en 1973 luego de ser declarado culpable de evasión de impuestos por 29.000 dólares mientras era gobernador de Maryland, que fue el precio menor que aceptó pagar a cambio de archivar una causa en que estaba demostrado que había recibido sobornos de proveedores del estado, ya desde su etapa como gobernador, que no había abandonado en la vicepresidencia. Luego lo siguió el propio Nixon en 1974, arrastrado por el escándalo del Watergate, sus problemas con el IRS y en medio de un juicio en el que fueron probados graves delitos en su contra. En medio de las investigaciones por el financiamiento de las campañas políticas, Nixon fue sorprendido en su campaña electoral por un segundo mandato: fueron descubiertas contribuciones ilegales a su campaña de 25 de las más importantes empresas norteamericanas entre las que se encontraban American Airlines, Ashland Oil, Exxon, General Motors, Gulf Oil, International Telephone and Telegraph, Lockheed Aircraft, y United Brands (George, 1999).

Una posición más activa de la prensa sumada a una mayor inquietud colectiva desenmascaró escándalos en los políticos norteamericanos en aquella década: cuarenta y

tres intendentes, cuarenta y cuatro jueces estatales, sesenta legisladores estatales y doscientos sesenta sheriffs y oficiales de las policías locales fueron procesados por cortes federales y la mayoría de ellos condenados. Frank Brasco, legislador demócrata por el estado de New York fue procesado por recibir sobornos a cambio de hacer lobby a favor de una empresa en un contrato de transporte de la oficina de correos. El senador demócrata del Estado de Maryland, Daniel Brewster recibió un pago ilegal en 1975, mientras que el legislador Daniel Flood del Partido Demócrata se declaró culpable por un caso de fraude al gobierno (Noonan, 1984b, p. 601).

La contrapartida de la corrupción de los funcionarios políticos norteamericanos era la exportación de la corrupción que algunas empresas norteamericanas practicaban para ser favorecidas en contratos fuera del país. La declaración de motivos que acompaña el texto de la FCPA contiene un informe de comisión de Mr. Staggers, que menciona que más de 400 corporaciones admitieron haber hecho pagos cuestionables o ilegales. Voluntariamente reportaron haber pagado más de 300 millones de dólares a funcionarios de gobiernos extranjeros, políticos y partidos políticos. La muestra incluía algunas de las mayores y más reputadas compañías norteamericanas, de las cuales 117 aparecían en el ranking de las 500 mejores de la revista Fortune. Los abusos revelados oscilaban desde el soborno a altos funcionarios extranjeros para asegurar acciones favorables de un gobierno extranjero hasta los así denominados “pagos facilitadores” que eran realizados para que los funcionarios llevaran a cabo ciertos deberes propios de sus puestos. Los sectores de la industria típicamente involucrados pertenecían a: drogas y cuidado de la salud, producción y servicios de hidrocarburos, productos alimenticios, industria aeroespacial y química (House Report No. 95-640, 1977).

Las repercusiones del Watergate pusieron bajo la lupa a las empresas por los aportes privados a las campañas presidenciales, uno de los temas más sensibles en la agenda de la corrupción. Las investigaciones permitieron descubrir fortunas expandidas en sobornos y pagos conflictivos. Un caso emblemático fue el escándalo que envolvió a la empresa de aviación Lockheed Aircraft Company: en julio de 1976 el ex – Primer Ministro de Japón Kukeo Tanaka fue arrestado, acusado de aceptar sobornos por un 1.8 millones de dólares de la Lockheed para asegurar la compra de varios aviones a reacción de la empresa. Ese mismo año el príncipe Bernhard, esposo de la reina Juliana de Holanda, renunciaba a los puestos que tenía en el gobierno, en el ejército y en organizaciones privadas, acusado de haber aceptado 1.1 millones de dólares en sobornos de Lockheed en relación con la venta de 138 aviones F-104 Starfighter. También en Italia el presidente Giovanni Leone y los primeros ministros Aldo Moro y Mariano Rumor eran acusados de aceptar sobornos de la misma empresa por más de 100 millones de dólares. Lockheed Aircraft Company admitió haber pagado sobornos en 15 países (a la lista se sumaban los países escandinavos, Sudáfrica, Turquía, Grecia, Nigeria, Irán, Filipinas e Indonesia). Serios indicios confirmaban que la CIA conocía de los pagos ilegales de la empresa desde mediados de la década de los '50, cuando comenzó a pagarlos luego de ganar un contrato con la fuerza aérea japonesa derrotando a otra empresa norteamericana, la Grumman Aircraft. En julio de 1979 la empresa admitió su culpabilidad en el ocultamiento de esos pagos ilegales como “costos de comercialización” en su información contable. Naturalmente, esto también configuraba un delito expresamente tipificado por el Internal Revenue Code de 1975, sección 162C (Velásquez, 1998, p. 245-248). Esto se agravaba porque se acumulaban indicios de que las coimas habían sido pagadas con fondos provenientes de un crédito blando por 250 millones de dólares que el gobierno norteamericano había otorgado en 1971 a Lockheed, en medio de las enormes dificultades financieras de la compañía y con la

promesa de ambiciosos planes de ventas de aviones en el exterior. Noonan reproduce parte del debate en la Comisión de Asuntos Bancarios del Senado que era presidida por el senador William Proxmire. Cuando el CEO de la compañía, Daniel Haughton, fue llamado a declarar, negó que los pagos hubieran sido realizados con fondos del préstamo recibido y se negó a considerarlos como sobornos – difícilmente hubiera podido defender el pago de sobornos en medio de la sensibilidad que había despertado el Watergate – sino como meros costos que debían erogarse para ganar esos contratos. Las investigaciones se toparon con el uso de lenguaje oscuro y confuso en los documentos que probaban que existieron pagos ilegales. Posteriormente, el presidente de Lockheed, Carl Kotchian, publicó un libro en Japón intentando explicar los motivos de esos pagos. Así justificó una inversión de 12 millones de dólares en “gastos de venta”, que incluían 3 millones de soborno para vender el avión Tri Star a la All Nipon Airways: apenas constituía el 3% de las ganancias que recibiría la empresa por esta operación y además fueron pagos realizados en la convicción de que la competencia estaba haciendo pagos semejantes. Sobre la base de ese libro y de un posterior informe de la Lockheed describiendo las distintas modalidades instrumentadas para hacer efectivos los pagos, la nueva gerencia de la empresa responsabilizó a Kotchian y a Haughton e intentó despegar a la empresa de las maniobras. Noonan presenta las desconfianzas que este diagnóstico generaba, aunque admitía una voluntad de cambio no sólo de procedimientos sino también de imagen de Lockheed.

Sobre la base del libro de Kotchian, la Security Exchange Commission – el organismo responsable de controlar a las corporaciones norteamericanas – comenzó su propia investigación con respecto al caso Lockheed que arrojó conclusiones no sólo sobre la venta de aviones de la empresa a Japón y otros países, sino también sobre la efectividad del control que la ley le manda a hacer. La SEC comprobó que estaba fallando en su misión y recibió contundentes testimonios de diversas formas operativas cuestionables que estaban escapando de la mirada de la SEC. Antes de exponerse al escándalo de la Lockheed, más de 500 empresas aceptaron revelar espontáneamente estas prácticas.

Arrestos de funcionarios públicos japoneses y escándalos en la Lockheed que culminaron con el suicidio del tesorero de la compañía fueron algunas de las consecuencias de este resonante caso. Los otros efectos, inesperados por los protagonistas de estos escándalos, sería una ola de reformas e investigaciones para intentar explicar las razones de la proliferación de estos pagos ilegales en el extranjero. Finalmente, el efecto último sería la sanción de la FCPA.

#### **2.4. LA PRIMERA NORMA: LA FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT**

El trabajo de Noonan menciona no menos de nueve leyes violadas por los escándalos corporativos de la Lockheed y otras empresas, entre ellas la RICO Act y el Internal Revenue Code ya mencionadas. Sin embargo, la interpretación dominante fue que el problema residía en la regulación normativa de los pagos en el extranjero, o al menos así podría explicarse que la primera reacción ante los escándalos fuera el endurecimiento de la ley. Ciertamente, la resistencia de los implicados en los escándalos a admitir la comisión de delitos dejó flotando la sensación de que las regulaciones corporativas eran insuficientes y que en todo caso podían objetarse moralmente – pero no jurídicamente – los pagos a funcionarios en el extranjero.

En Mayo de 1976 comenzó el tratamiento legislativo del tema a partir del proyecto de ley presentado por el senador Proxmire, en una audiencia llevada a cabo en la Comisión

de Asuntos Financieros del Senado Norteamericano. Las actas del Congreso revelan que las discusiones fueron basadas en parte en un reporte elevado a los legisladores por la SEC (Report on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices). El informe resumía los esfuerzos de la SEC para controlar estos pagos corporativos bajo las leyes vigentes y revelaba su uso extensivo entre las corporaciones americanas: se detallaron pagos ilegales de 89 empresas, dirigidos a generar buena disposición y prevenir la interferencia estatal en los negocios involucrados. En el mes de septiembre el Subcomité de Protección del Consumidor y Finanzas escuchó el testimonio del presidente de la SEC Roderick Hills y de representantes del departamento de Estado y del Tesoro norteamericano, así como del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA), grupos de interés público y colegios de abogados.

El comité legislativo analizaba dos diferentes enfoques para detener los pagos de soborno a funcionarios en el extranjero: uno era exigir a las empresas que revelaran públicamente esos pagos y criminalizar las infracciones a esa obligación de hacerlos públicos; el otro, finalmente adoptado, era prohibir los sobornos con sanciones penales (House Report No. 95-640, 1977). El Congreso entendió que el enfoque de la criminalización prometía tener efectos disuasivos más efectivos, menores consecuencias gravosas para los negocios y no menos dificultades que la publicidad de los pagos cuestionados. El cálculo que hacían los propulsores de esta segunda opción era que la promesa de ganancias que suponían esos contratos multimillonarios haría que los pagos se revelaran tarde y sin mayores detalles<sup>8</sup>.

Uno de los temas más polémicos del debate legislativo y de significativas repercusiones para los objetivos de este trabajo era la discusión acerca de la legalidad de criminalizar un acto que ocurría fuera de los límites del territorio de Estados Unidos<sup>9</sup>. En general, la aplicación de las leyes criminales está limitada al territorio del país que las emite. Sin embargo, existen excepciones que contemplan situaciones en las que las leyes establecen sanciones criminales que tienen aplicación extraterritorial. El tratamiento legislativo discutió el principio de territorialidad de la ley y las teorías de la jurisdicción legislativa bajo el derecho internacional. Al menos pueden identificarse tres teorías: una primera por la que una nación puede establecer leyes para regular conductas ocurridas dentro de su territorio cualquiera sea el lugar en el que tengan efecto; una segunda incluye en la jurisdicción nacional el establecimiento de normas que establezcan consecuencias legales para conductas que ocurren fuera de su territorio si ellas producen efectos dentro de su territorio; y la tercera es el principio de nacionalidad, por el que una nación tiene jurisdicción para sancionar leyes que regulen la conducta de sus ciudadanos

---

<sup>8</sup> "The committee determined that disclosure can never be an effective deterrent because the anticipated benefit of making a bribe, such as winning a multimillion dollar contract, generally exceeds the adverse effect, if any, of disclosing 1 year later a lump sum figure without names, amounts or even countries. Criminalization, on the other hand, has proven an effective deterrent. Although a vast number of questionable corporate payments have been disclosed, subsequent management changes have been attendant only to disclosures of domestic bribery. The reason is obvious: domestic bribes are clearly illegal whereas foreign bribes are not." (House Report No. 95-640, 1977).

<sup>9</sup> "As a general rule, the application of federal criminal law is limited to the territory of the United States. However, there are a number of Federal statutes with criminal sanctions which have extraterritorial applications: 18 U.S.C. § 1546 (fraud and misuse of visas, permits, and other entry documents), 18 U.S.C. § 2314 (transportation of stolen goods, securities, moneys, fraudulent state stamps, or articles used in counterfeiting), 18 U.S.C. § 2381 (treason committed "within the United States or elsewhere"), 50 App. 18 U.S.C. § 1 et seq. (Trading with the Enemy Act), 15 U.S.C. § 776 et seq. (Securities Exchange Act of 1934), 15 U.S.C. § 1-7 (Sherman Anti-Trust Act), 15 U.S.C. § 41 et seq. (Federal Trade Commission Act), etcetera". (House Report No. 95-640, 1977).

en cualquier lugar del mundo<sup>10</sup>. Es este tercer criterio el adoptado por el Congreso Norteamericano para sancionar la FCPA, que sería promulgada en 1977 para eliminar los actos de corrupción de las empresas norteamericanas en el exterior.

La FCPA se compone, en realidad, de dos normas: Una para los emisores de títulos en los Estados Unidos y otro para las compañías locales. La aplicación de la primera regla guarda relación con la actividad de la Comisión de Títulos y Valores. La segunda regla contiene, además, un programa preventivo a ejecutar por el Secretario de Justicia de los Estados Unidos y severas medidas para las compañías de ese país.

Las disposiciones de la FCPA pueden separarse en dos grandes capítulos, uno referido a los sistemas de contabilidad y el otro a la tipificación del soborno como delito. El primero exige a las sociedades comerciales el mantenimiento de registros y libros contables seguros y prohíbe las cuentas cifradas, de manera de que sea posible asegurar el origen y destino de todas las transacciones. El segundo convierte en delito criminal los pagos a funcionarios y empleados de gobiernos extranjeros. Además, la ley contempla un triple sistema de prevención centrado en la acción del Procurador General (Departamento de Justicia): una guía impresa, con típicos ejemplos de conductas incriminadas según las experiencias más comunes en materia de exportaciones; una acción civil que puede tramitar el Departamento de Justicia o la SEC en las cortes de distrito a fin de conseguir una medida de no innovar para interrumpir la acción de una empresa a punto de comprometerse en alguna de las prácticas prohibidas; y un mecanismo consultivo mediante el cual las empresas pueden solicitar un dictamen del Departamento de Justicia frente a dudas vinculadas con determinadas acciones que se propongan llevar a cabo. Un dictamen que exprese que la acción de la empresa no está comprendida en las prohibiciones de la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior constituye una presunción *iuris tantum* que la empresa puede invocar en su favor si luego es demandada en las cortes.

En relación con los requisitos de Contabilidad y mantenimiento de registraciones seguras, la FCPA requiere el mantenimiento de libros, registros y cuentas con un detalle razonable que reflejen exacta y justamente las transacciones y disposiciones de la compañía. Cuentas secretas, cuentas fuera de los libros de contabilidad, transacciones falsificadas y la representación errónea de gastos están prohibidas.

La empresa debe establecer y mantener los libros de contabilidad y cuentas con un detalle razonable que refleje exacta y justamente las transacciones y disposiciones del capital de la compañía. Debe mantener un sistema de contabilidad interno que asegure que las transacciones son ejecutadas y se dispone del capital solamente bajo la autorización de la gerencia, y que las transacciones se anotan de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados (PCGA).

La norma prevé la realización de auditorías periódicas de los activos existentes. Las sanciones para las infracciones de este capítulo establecen multas máximas de hasta un millón de dólares y/o 10 años de encarcelamiento para las personas involucradas y de hasta 2,5 millones de dólares para las compañías que infrinjan la norma.

Con respecto al segundo punto – la criminalización del soborno a agentes extranjeros – se pueden resumir las disposiciones de la FCPA en la siguiente proscripción: se prohíbe

---

<sup>10</sup> En House Report No. 95-640, 1977, se remite a "*Jurisdiction with Respect to Crime-Draft Convention, with Comment*", Prepared by the Research in International Law the Harvard Law School, 29 American Journal of International Law (Supp.) 439 (1935) y American Law Institute, Restatement (Second) of the Law of Foreign Relations of the United States, ch. 2 (1965).



a los ciudadanos estadounidenses y otras personas en los EEUU que obsequien algún bien o servicio de valor, de manera directa o indirectamente a oficiales gubernamentales con el propósito de obtener negocios o asegurar una ventaja impropia. A continuación se descomponen estos elementos:

- Sujetos de la FCPA:

Son los ciudadanos y empresas estadounidenses y los ciudadanos y empresas no estadounidenses que cometan algún acto relacionado al soborno. Esto incluye a las compañías públicas estadounidenses, a empleados estadounidenses en otros países y otros ciudadanos estadounidenses empleados por empresas extranjeras (sin importar dónde se haya cometido el soborno) y a otros empleados o empresas de otros países que utilicen el teléfono o el correo en los EEUU para cometer un acto relacionado con el soborno.

- Actos alcanzados por la FCPA:

El ofrecer, regalar, pagar, prometer el pago o dar alguna cosa de valor. La interpretación práctica de esta disposición supone la inclusión de, por ejemplo, prácticas de nepotismo o favoritismo como ofrecer empleo a un familiar, prestar servicios, proveer información de negocios.

- Modalidad del pago

El “pago de alguna cosa de valor” incluye el pago a una tercera persona a favor de un ciudadano estadounidense, que es considerado como si fuera un pago directo. El uso de un agente no protege contra responsabilidad penal ni tampoco será aceptada la ignorancia intencionada como una defensa. Una empresa puede ser responsable de daños y perjuicios por los actos de sus empleados, agentes y socios.

- Sujetos pasivos del pago

La definición de “Oficial o empleado del gobierno” supone incluir los candidatos o partidos políticos así como organizaciones internacionales y sus representantes.

- Intencionalidad del pago

El pago tiene la intención de asistir en la obtención o retención de negocios, tales como el otorgamiento de concesiones o licencias, la obtención de mejores términos contractuales o de legislación favorable o de permisos de construcción, etc.

Las sanciones previstas por la FCPA contemplan multas de hasta dos millones de dólares o el doble del beneficio para las compañías y de hasta cien mil dólares \$100.000 y/o cinco años de encarcelamiento para los individuos. Asimismo, se prohíbe que las compañías reembolsen a sus empleados por multas impuestas a dichos empleados.

Aunque de uso restrictivo, existen excepciones y defensas aceptadas a pagos en el extranjero, ya sea para gastos de representación y promocionales, “pagos facilitadores”, pagos permitidos bajo la ley local y gastos de representación y promocionales. El criterio es que debe tratarse de gastos directamente relacionados con la promoción, demostración o explicación de productos o servicios o la ejecución de un contrato con el gobierno o un organismo. Entre los gastos de representación y promocionales son aceptados los regalos de cortesía, las comidas y otros entretenimientos, las muestras de productos, las visitas a las operaciones de la empresa o a la empresa matriz.

En relación con los denominados “pagos facilitadores” o “grease payments”, no se prohíben si son hechos meramente para agilizar o asegurar una acción rutinaria de

gobierno, ya sea por tramites gubernamentales de rutina, para la obtención de permisos, licencias u otros documentos oficiales, para procesar documentos como visas y permisos de trabajo y par la provisión de protección policiaca, recolección y entrega de correo, servicio de teléfono, electricidad o de agua<sup>11</sup>. Para los trámites que no son rutinarios del gobierno, naturalmente, los pagos están prohibidos. Así se considera cualquier decisión tomada por un oficial de un gobierno extranjero respecto de si se deben conceder negocios nuevos o continuar negocios existentes y bajo qué términos, y cualquier acción para fomentar una decisión de conceder negocios nuevos o para continuar negocios existentes.

En síntesis, el primer antecedente de penalización del soborno a funcionarios extranjeros – y el único, durante más de 20 años, como se verá en el próximo capítulo – fue la FCPA, que establece severas penas privativas de la libertad y pecuniarias para las empresas de EE.UU. o radicadas en ese país, así como para los empleados de esas empresas en el exterior y también para los emisores de títulos valores en ese país cuando ellos ofrecieren, otorgaren u autorizaren pagos u otros beneficios pecuniarios a funcionarios públicos de un Estado extranjero, a un partido político extranjero o a un candidato de un partido político extranjero a fin de conseguir o asegurar un negocio. Las penalidades son: una multa de hasta dos millones de dólares para las empresas más una sanción civil de hasta diez mil dólares. Para los directores y otros ejecutivos, así como los empleados que hubieren tenido participación, las penalidades pueden llegar hasta cien mil dólares y cinco años de prisión. Cualquiera de esas sanciones puede ampliarse al doble de la ganancia que obtuvo el imputado mediante el acto corrupto o al doble de la pérdida bruta que, a causa del delito, hubiere sufrido otra persona. A ello deben agregarse las sanciones que impone la SEC y la posible exclusión de los programas de proveedores del gobierno.

## 2.5. LA MORALIDAD EN LA FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT: LA CORRUPCIÓN ES MALA

Tal como la historia nos llega, parecería que los coletazos del Watergate y la prueba los millones gastados en sobornos para funcionarios de gobiernos extranjeros son los factores de mayor influencia en la sanción de la FCPA. Las discusiones adelantan los primeros argumentos consecuencialistas contra la corrupción, que constituirán luego el eje sobre el que se montarán los economistas para justificar su combate. Se aduce que la corrupción erosiona el sistema político y genera pérdidas innecesarias. Más allá de sus

---

<sup>11</sup> *The language of the bill is deliberately cast in terms which differentiate between such payments and facilitating payments, sometimes called "grease payments". In using the word "corruptly", the committee intends to distinguish between payments which cause an official to exercise other than his free will in acting or deciding or influencing an act or decision and those payments which merely move a particular matter toward an eventual act or decision or which do not involve any discretionary action. For example, a gratuity paid to a customs official to speed the processing of a customs document would not be reached by the bill. Nor would it reach payments made to secure permits, licenses, or the expeditious performance of similar duties of an essentially ministerial or clerical nature which must of necessity be performed in any event. While payments made to assure or to speed the proper performance of a foreign official's duties may be reprehensible in the United States, the committee recognizes that they are not necessarily so viewed elsewhere in the world and that it is not feasible for the United States to attempt unilaterally to eradicate all such payments. As a result, the committee has not attempted to reach such payments. However, where the payment is made to influence the passage of law, regulations, the placement of government contracts, the formulation of policy or other discretionary governmental functions, such payments would be prohibited." (House Report No. 95-640, 1977).*

consecuencias económicas y políticas, ¿hay alguna consideración moral en respaldo de la criminalización del soborno?

Durante el período que precedió a la aprobación de la FCPA, la cobertura mediática fue muy intensa y las discusiones públicas, cierto que influidas decisivamente por los escándalos que llevaron a sancionar la norma, estuvieron teñidas de “*un tono de enérgica indignación moral acerca de la idea de las compañías americanas haciendo pagos a políticos extranjeros*” (Pastin & Hooker, 1980).

El 28 de Septiembre de 1977 en ocasión de la discusión de la FCPA, uno de los integrantes del Comisión de Análisis de la Cámara de Representantes, Mr. Staggers emitía un reporte en el que afirmaba – en el capítulo IV que contenía los propósitos de la ley – que el pago de sobornos para influir actos o decisiones de funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros o candidatos extranjeros es inmoral. Es contrario a las expectativas y valores morales del público americano. Pero no sólo es inmoral, es también un mal negocio<sup>12</sup>, ya que erosiona la confianza en el mercado y envía incentivos distorsionados a los empresarios, recompensando la corrupción, en vez de la eficiencia y la calidad de los productos y servicios de la empresa.

Además, el soborno:

- echa un manto de sombra sobre todas las empresas norteamericanas
- daña la imagen de las empresas
- aumenta los costos de juicios
- genera la cancelación de contratos
- es innecesario para que la empresa exporte

Respecto de ésta última cuestión, el secretario del Tesoro norteamericano Blumenthal describía su experiencia como gerente en Bendix Corp., en la que mencionaba que no había necesitado de sobornos para vender sus productos en el extranjero. Algo semejante mencionaba el anterior presidente de la SEC Hills refiriéndose a estudios que demostraban que empresas de igual tipo y tamaño que las sobornadoras declaraban que no tenían necesidad de involucrarse en tales prácticas. Finalmente, se entendía que generaba problemas diplomáticos para el gobierno norteamericano con aquellos gobiernos en los que los sobornos se recibían, como Japón, Italia y Holanda en la época en la que norma era sancionada.

Por su parte, el Senado norteamericano coincidía en la descalificación moral de los pagos que la norma proscibía: que la dirección de una empresa recurra al soborno y la falsificación de sus registros contables para mejorar sus negocios revela falta de confianza en ellos mismos. En este debate, el secretario del Tesoro Blumenthal se expresaba que el pago de sobornos – además de ser moralmente repugnante e ilegal – era simplemente innecesario par hacer negocios interna o externamente.

---

<sup>12</sup> “*The payment of bribes to influence the acts or decisions of foreign officials, foreign political parties or candidates for foreign political office is unethical. It is counter to the moral expectations and values of the American public. But not only is it unethical, it is bad business as well. It erodes public confidence in the integrity of the free market system. It short-circuits the marketplace by directing business to those companies too inefficient to compete in terms of price, quality or service, or too lazy to engage in honest salesmanship, or too intent upon unloading marginal products. In short, it rewards corruption instead of efficiency and puts pressure on ethical enterprises to lower their standards or risk losing business.*”  
House Report No. 95-640 (1977)

El tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos del Senado norteamericano concluía que

*“Many U.S. firms have taken a strong stand against paying foreign bribes and are still able to compete in international trade. Unfortunately, the reputation and image of all U.S. businessmen has been tarnished by the activities of a sizable number, but by no means a majority of American firms. A strong antibribery law is urgently needed to bring these corrupt practices to a halt and to restore public confidence in the integrity of the American business system.”* (Senate Report No. 95-114, 1977).

En un artículo polémico, Pastin y Hooker sostienen que la principal falta de los gerentes y directivos de empresas americanos fue el haber ocultado los pagos cuestionados, en lugar de explicarle a la opinión pública norteamericana – sensibilizada por el Watergate – que esos pagos eran virtualmente requeridos para hacer negocios en un número importante de países. *“Parte de esa negativa – a explicar que esos pagos eran la norma – sin dudas proviene de la difícil posición de intentar excusar el soborno o algo muy semejante. Hay una aversión popular en este país al soborno en situaciones domésticas, y esa aversión se ha transferido también a los pagos dirigidos a oficiales extranjeros”* (Pastin & Hooker, 1980, p. 552).

\*\*\*

La referencia inicial de Tanzi y el relato de Noonan contribuyen decisivamente a delinear el marco que rodea el alumbramiento de la generación de normas internacionales de control de la corrupción. La posición de Noonan traza un camino evolutivo, que comienza en la reciprocidad y el favoritismo y culmina en la regulación transnacional de la imparcialidad y la no reciprocidad. La tesis de Tanzi complementa esta historia de la corrupción, ratificando el papel de las comunicaciones, del mercado, de la democracia occidental y de la presencia norteamericana en el movimiento global contra la corrupción.

Hasta que los hombres conocieron el Estado Moderno la historia nos muestra un rechazo por la corrupción animado por principios religiosos, obras de teatro y legislación. Aún así este rechazo convivía con normas de reciprocidad heredadas del pasado y que parecen tan naturales a las relaciones entre los hombres que hasta pone en aprietos a la justificación de los dones divinos, pues Dios también exige ofrendas. Pero el nacimiento del Estado Moderno trae aparejada la gestación de una moral laica que en la visión de Noonan conduce a exigencias de comportamientos rectos en el ejercicio de la función pública y al establecimiento de agencias estatales para el control de sus finanzas. El proceso que envuelve la sanción de la FCPA puso en crisis esa moral laica, al mostrar que la necesidad de poder de los funcionarios políticos y la necesidad de rentabilidad de las grandes empresas habilita un cierto retroceso a estadios anteriores, en los que prevalecen las relaciones recíprocas.

La creación de la FCPA se sitúa en el cuarto período en la historia de la corrupción que describe Noonan. La norma revierte sus consecuencias sobre las políticas corporativas, integrando nuevas exigencias. Las empresas no deben permitir el uso ilegal de fondos, ni transacciones que no sean divulgadas o registradas, ni pagos hechos para otro propósito que no sea el originalmente previsto. Y en el tratamiento de relaciones con oficiales de gobiernos extranjeros, se requiere aprobación previa para entregar regalos,

disponer de gastos de viaje o de alojamiento, realizar “pagos facilitados”, aportar a campañas políticas, contratar lobbyists o gestores, pagos “separados”, entre otros.

Aunque el articulado de la FCPA no tiene un espacio preferencial para la formación del carácter moral de los norteamericanos – mal podría tenerla, por otra parte – no es osado afirmar que ha sido la manifestación más concluyente de una cruzada moral contra el pago de sobornos. La discusión legislativa de la norma refuerza esta inferencia. Y algunos críticos de la norma respondieron desde el exterior que la FCPA había sido la expresión de un “*descaminado moralismo americano*” (Brademas y Heimann, 1998). Será importante retener esta idea para los capítulos siguientes.

### 3. GLOBALIZACIÓN Y MERCADOS: LA FORMACIÓN DE LAS CONDICIONES DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

*“It is clear that after Watergate the American public needed some demonstration by Congress and other political leaders that they recognized that changes in government attitudes towards ethics and morality were imperative. The United States directed its efforts to eliminate corrupt business practices towards the adoption of a statutory prohibition against corporate bribery of foreign government officials for the purpose of obtaining or retaining business. In 1977, the Congress took strong legislative action by passing the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), which includes antibribery provisions and accounting provisions. This statute was the first legislation worldwide to target the problem of business corruption by criminalizing the giving of bribes by business entities, in contrast to the approach of criminalizing the taking of bribes by government officials.”*

Barbara Crutchfield George, “On the Threshold of the Adoption ...”, 1999.

En el capítulo anterior se intentó concentrar el análisis de las causas de la formación del movimiento global contra la corrupción en dos episodios históricos: el proceso que llevó a la promulgación de la FCPA y la caída del muro de Berlín. El anterior se dedicó al estudio del primer episodio de interés. En este capítulo el foco estará puesto en el segundo. No ya para el análisis histórico y político de las condiciones que llevaron a la caída del muro de Berlín, sino para examinar las consecuencias que este acontecimiento histórico – convencionalmente anotado como el punto de partida de la globalización de la economía – tuvo sobre el sistema económico y sobre el comercio internacional. Es decir, el bloque anterior concluía en 1977. A continuación se revisan las consecuencias de la aplicación y puesta en vigencia de la FCPA, para llegar posteriormente al estudio de los efectos económicos y comerciales del fin de la guerra fría y para entender cómo se establecieron las condiciones a partir de las cuales se intensificaron las demandas por la universalización de la lucha contra la corrupción.

#### 3.1. ASIMETRÍAS JURÍDICAS Y PERJUICIOS COMERCIALES: LOS “COSTOS” DE LA FCPA

La Administración Carter promulgó esta nueva ley penal con el respaldo abrumador de la opinión pública de los Estados Unidos. Sin embargo, las dificultades acerca de los aspectos jurisdiccionales de la FCPA que habían sido intensamente discutidos en el Congreso con motivo de la sanción de la ley aparecían ahora bajo la forma de problemas concretos. La FCPA es pionera en la regulación del pago de sobornos, pero ofrecía un tratamiento unilateral para un problema que trascendía las fronteras nacionales. Durante 20 años la FCPA fue la única legislación en su género, prohibiendo los pagos ilegales que las empresas y los particulares norteamericanos – sólo norteamericanos – pagaban a funcionarios extranjeros para la obtención de condiciones

especiales de negociación. El recelo que se adivinaba durante la discusión de la norma se transformó en reclamos concretos ante una situación de manifiesta desventaja competitiva de las empresas norteamericanas, frente a su competencia europea y de otros continentes que no sólo tenían habilitado el pago de sobornos a funcionarios en el exterior, sino que esos pagos podían ser deducidos de las declaraciones de impuestos de esas empresas.

Las críticas a la aplicación de la FCPA llevaron en 1981 a que la General Accounting Office elaborara un estudio de opinión entre directivos y gerentes de empresas que realizaban operaciones transnacionales y eran alcanzados por la norma. Los resultados generales fueron de insatisfacción con los resultados de la ejecución de la FCPA, ya que las provisiones de la norma provocaban pérdida de negocios en el exterior y repercutían sobre la rentabilidad de las empresas en los Estados Unidos. Las empresas de otros países que no estaban reguladas por la FCPA ni por una norma análoga en sus respectivos países tenían ventajas competitivas. Un cuestionario de la GAO fue remitido a 250 compañías incluidas en el ranking de las mil empresas más importantes del mundo que publica la revista Fortune. El 55% de los encuestados consideró que los costos de implementar la FCPA superaban a sus beneficios, el 30% acusaba directamente a la FCPA de ser la responsable de la pérdida de contratos de las empresas norteamericanas en el exterior. Entre las consecuencias positivas de la norma se anotaba revisión de los códigos internos de funcionamiento (60% de las compañías encuestadas) y la introducción de modificaciones en los procedimientos de control interno y los sistemas de contabilidad (75% de los encuestados).

Una interesante polémica acerca de las consecuencias de la aplicación de la FCPA - en este caso como una manera de justificar moralmente la promulgación de la FCPA desde una perspectiva ética consecuencialista - es la que enfrenta a Mark Pastin y Michael Hooker (1980) con Robert Frederick (1990). Hacia 1980 recién comenzaban a percibirse los efectos de la aplicación de la FCPA y, como admiten Pastin y Hooker, *“las consecuencias de la norma sobre los negocios norteamericanos no es todavía clara, principalmente por la confusión que rodea la implementación de la norma por el gobierno”* (Pastin & Hooker, 1980, p. 551). Los autores registran vigorosas objeciones contra la FCPA de abogados corporativos y funcionarios públicos. Por ejemplo, reproducen el testimonio de Frank A. Weil, ex Subsecretario de Comercio, quien afirmó en una entrevista aparecida en el National Journal en Junio de 1978 que *“el problema de los pagos cuestionables puede convertirse en uno de los más serios impedimentos a la realización de negocios en el resto del mundo”*. Ese mismo año, un reporte del Export Disincentives Task Force - organismo creado por la Casa Blanca para recomendar formas de mejorar el balance de pagos norteamericano - remarcaba el potencialmente severo impacto económico de la FCPA, en tanto contribuía significativamente a pérdidas económicas y políticas en los Estados Unidos. El informe recomendaba al gobierno que:

- el departamento de Justicia estableciera guías claras sobre la forma de ejecutar la FCPA y estableciera procedimientos a través de los cuales las empresas pudieran consultar al gobierno acerca de posibles pagos a funcionarios extranjeros que estuvieran por hacer.
- la FCPA fuera modificada para evitar la intervención de SEC, que colisionaba con el accionar del Departamento de Justicia (la FCPA hacía responsables a ambas dependencias de la implementación de la norma).

- la administración debería informar periódicamente al Congreso y al público en general el monto de las pérdidas de exportaciones causadas por la FCPA.

El conflicto administrativo entre el Departamento de Justicia y la SEC es una de las “pérdidas” o de los costos que Pastin & Hooker le imputan a la FCPA. Y la disputa no es banal: el conflicto es consecuencia de que como órgano político, el Departamento de Justicia es más permeable a los reclamos empresarios que la SEC, en lo que hace a una rígida interpretación y ejecución de la FCPA. De hecho, el Departamento de Justicia elaboró las guías recomendadas por el Export Disincentives Task Force. Empero, la SEC se resistió sistemáticamente a la publicación de las mismas.

En general, auditores y abogados corporativos cuestionaban el comportamiento de la SEC después del Watergate y especialmente en las cuestiones atinentes a la implementación de la FCPA, por cuanto demandaban niveles de detalle e información adicional que iban más allá del rol de la SEC y de sus disposiciones anteriores, orientadas a reflejar los hechos vinculados con la posición financiera de las compañías.

En un argumento semejante al que guía este trabajo, referido al escaso espacio que la dimensión ética ha tenido en el análisis de la corrupción, Pastin & Hooker afirman que las principales objeciones que ha recibido la FCPA son de orden práctico y económico. Sin embargo, a los autores los acecha el incómodo sentimiento de que bajo este análisis, cualquiera sean las objeciones económicas y prácticas sobre la FCPA, parecería que la norma protege la moralidad vigente al prohibir el soborno (Pastin & Hooker, 1980, p. 552). Y concluyen que ello debería ser probado.

Gerald Mc Laughlin afirmaba, también a comienzos de los '80, que donde el sistema legal de un país protege inadecuadamente a las empresas contra el uso arbitrario del poder, el pago a los oficiales de ese país es requerido para compensar los mecanismos contra tal uso arbitrario del poder. El autor admite que “*eso no significa que tomar ventajas del mecanismo de compensación haría moral el pago*” (Mc Laughlin, p. 1045).

En la medida en que está dirigido a fundamentar moralmente la FCPA, el artículo de Pastin & Hooker concluye que la norma, evaluada en conjunto y más allá de la moralidad de cada uno de los actos proscritos por la FCPA, no supera el test utilitarista, en términos de que su contribución al bienestar general es inferior a las consecuencias negativas que produce su aplicación, por lo que la argumentación los lleva a afirmar que sería moralmente más valioso no tener esa ley que tener una FCPA. Entre los efectos negativos se identifica el adverso efecto económico de la norma, la pérdida de negocios y empleos, el conflicto entre la SEC y el Departamento de Justicia y la proliferación de pagos ilegales a funcionarios extranjeros de empresas de otros países que no tienen una norma análoga a la FCPA.

Las conclusiones oficiales acerca de la aplicación de la FCPA fueron menos escépticas: se juzgó que los resultados habían sido menos perjudiciales de lo que se temía y que no se registraba un retroceso notable en las operaciones comerciales de las empresas norteamericanas en el exterior. Que ello fuera consecuencia de que la ley no tenía tales efectos adversos o, por el contrario, de que la ley estuviera siendo sistemáticamente violada<sup>13</sup>, no ha sido motivo de discusión. Pero lo que sí puede aseverarse es que el

---

<sup>13</sup> Algunos autores sostienen que el fenómeno del soborno transnacional, al menos en sus orígenes, debería ser más atribuido a los sobornadores que a los sobornados (Moody Stuart, 1994). Otros destacan que los americanos han tenido un importante papel en el soborno internacional y que las corporaciones americanas han exportado sistemáticamente el soborno (Earle, 1996; Rossbacher & Young, 1997).



número de juicios por infracciones a la FCPA y el número de empresas y empleados de las mismas encarcelados o multados ha sido marginal<sup>14</sup>.

En general, los defensores de la FCPA siguieron afirmando que era un factor positivo para las empresas norteamericanas porque garantizaba su honestidad y confiabilidad internacional, porque las obligaba a buscar a ser más eficientes y a buscar ventajas competitivas en otros rubros distintos de la influencia a funcionarios extranjeros, porque liberaba a las empresas de las presiones extorsivas de funcionarios extranjeros y porque mejoraban la conducta empresaria doméstica.

Moreno Ocampo relata las conclusiones de un desayuno informal entre los miembros de la Cámara Norteamericana de Comercio en la Argentina y Philipp Heymann, que había participado de la creación de la FCPA en 1977 y asistía a Buenos Aires como Viceministro de Justicia del Gobierno de Clinton. Cuando llegó el turno de la discusión de los efectos de la FCPA, los empresarios confirmaron que perdían negocios por negarse a pagar sobornos y que eso afectaba su capacidad de competir y los dejaba como a un boxeador con una mano atada (Moreno Ocampo, 1993, p. 94). No obstante, reconocían que la norma los obligaba a ser más eficientes, a mantener el control interno de sus compañías y a no descuidar los actos de sus filiales extranjeras, pues los presidentes y directivos de las compañías pueden ser procesados y condenados por los actos de sus filiales extranjeras.

Replicando el trabajo de Pastin & Hooker, Robert Frederick afirma diez años después de aquel artículo que carece de evidencia empírica objetiva tanto para confirmar como para refutar el daño atribuido a la FCPA en los negocios norteamericanos (Frederick, 1990, p. 554). Cierta evidencia, que el autor califica de anecdótica, evidenciaría que la FCPA ha causado algunas pérdidas de negocios para algunas empresas<sup>15</sup>. También Tanzi refiere el diagnóstico del secretario de Comercio norteamericano Michael Cantor, quien declaraba en 1996 que desde 1994 las empresas americanas habían perdido contratos internacionales por más de 45 billones de dólares por los sobornos pagados por contratistas internacionales a los funcionarios extranjeros (Tanzi, 1998). No obstante, en un estudio desarrollado en 1983 John Graham encontró que la FCPA no había tenido un efecto negativo en el comercio norteamericano y posteriormente, en 1987, en un análisis del comercio en el Este Medio, Kate Gillespie concluyó que el potencial de la FCPA para dañar las exportaciones norteamericanas permanecía sin haberse probado. De ninguna forma estos estudios confirman que las consecuencias económicas y comerciales de la FCPA hayan sido positivas. Lo que afirma Frederick es que lo más que puede afirmarse acerca de esta polémica es que “no estamos económicamente ni mejor ni peor por tener vigente la FCPA”.

En general, la evidencia acerca de la evolución del comercio norteamericano desde la implementación de la FCPA es parcial y contradictoria y no puede extraerse de ella un juicio concluyente. No obstante, las airadas reacciones y protestas diplomáticas y en mediáticas del embajador norteamericano en la Argentina Terence Todman durante el

---

<sup>14</sup> A esta conclusión se arriba siguiendo el rastro de los índices de pago de sobornos en el extranjero de los distintos países, en los que consistentemente las empresas norteamericanas aparecen entre las quince más pagadoras de soborno del mundo, tanto en la edición 1999 como en la del 2002 del Bribe Payers Survey (<http://www.transparency.org/cpi/2002/bpi2002.es.html>). Si la FCPA se estuviera cumpliendo rigidamente los rankings deberían poder mostrarlo.

<sup>15</sup> Menciona los trabajos de Suk H. Kim (1981). *On Repealing the Foreign Corrupt Practices Act: Survey and Assessment*, Columbia Journal of World Business, Fall 1981 y de Justin G. Longenecker y Otros (1988). *The Ethical Issue of International Bribery: A Survey of Attitudes among U. S. Business Professionals*, Journal of Business Ethics, vol. 7, N° 5, p. 341-346.

proceso de privatización de las empresas públicas estatales en nuestro país parecen sugerir que las prevenciones y las preocupaciones trascendían el puñado de empresarios rapaces defensores del soborno en el extranjero<sup>16</sup>.

La posterior generalización de la FCPA en el espacio internacional con una activa política norteamericana para imponerla (Manfroni, 1998) y la fundación de la cruzada internacional anti-corrupción confirmarán que los efectos eran evidentemente dañosos sobre el comercio norteamericano. Empero, para llegar a esa conclusión debería ser sustanciado que la universalización de la FCPA no fue el resultado de una cruzada moral, es decir, que las verdaderas razones que movieron al movimiento anti-corrupción no fueron “morales”, sino comerciales (y esto después de asumir que las consideraciones de moralidad pública fueron decisivas en el repudio a los escándalos empresarios por pago de sobornos en el extranjero y en el acompañamiento del proyecto de FCPA). Ahora bien, si la intención es difícil de determinar en los humanos, cuyos actos son observables y verificables, cuanto más lo será en la acción colectiva, de países y organismos representativos de conjuntos de países, a partir de sus resoluciones. También esto trasciende los alcances del trabajo. No obstante, en este capítulo, se presentan algunas pistas para adelantar una respuesta.

### 3.2. LA CAÍDA DEL MURO, LA GLOBALIZACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Desde el primer capítulo se ha sostenido que los rasgos que distinguen el movimiento anti-corrupción global se explican en dos episodios históricos, la sanción de la FCPA y la caída del muro de Berlín. Hasta aquí la atención ha estado centrada en el soborno y en el tratamiento legislativo del soborno en el extranjero durante los '70 en los Estados Unidos. Brevemente se presentan algunas de las consecuencias del final de la guerra fría sobre el comercio mundial. Lejos de una exposición exhaustiva, el objetivo excluyente es dimensionar el cambio de escenario que este hecho histórico produce en la historia del comercio internacional y en las relaciones comerciales entre los países.

Los analistas económicos admiten la caída del muro de Berlín como uno de los disparadores de las iniciativas internacionales contra la corrupción. No sólo porque la minimización del conflicto ideológico y bélico permitió aumentar la sensibilidad por el fenómeno (Hotchkiss, 1998), sino porque “condujo a un incremento de las oportunidades para la corrupción”. Adicionalmente, las naciones líderes ya no sienten las fuertes presiones del pasado para sostener gobiernos corruptos como una forma de favorecer otros intereses geopolíticos (Dunfee & Hess, 2000, p. 8). Algo semejante afirma Tanzi en el artículo ya mencionado, al admitir la hipocresía política que llevaba a pasar por alto el alto nivel de corrupción de algunos líderes políticos de países “amigos”, que estaban del “lado correcto” (Tanzi, 1998, p. 506). Otros efectos del final de la guerra fría han sido el incremento de la independencia de los jueces y fiscales y el fortalecimiento de la prensa libre (Brademas y Heimann, 1998). La experiencia argentina, así como la de los países de Europa Oriental, indica otros efectos: la apertura de los mercados, la desregulación de la economía y la privatización de las empresas públicas – enarcadas en discursos proclives al control y combate de la corrupción – abrieron significativas oportunidades para la corrupción. Dunfee y Hess afirman que la

---

<sup>16</sup> Ciertamente, su gobierno y los organismos internacionales articuladores de la cruzada anti-corrupción destacaban la tarea de aquel gobierno argentino del Presidente Carlos Menem, por su directo combate a la corrupción.

participación creciente de empresas y países de altos niveles de corrupción, tales como China, contribuyeron a incrementar el pago de sobornos.

Este reconocimiento, sin embargo, aparece analíticamente separado de la importancia del final de la guerra fría como un hito a partir del cual se configura un nuevo gran mercado global. La mayor interdependencia comercial y política entre naciones y empresas que trajo aparejada la caída del muro de Berlín condujo a un incremento de más del 80% del intercambio comercial mundial hacia 1996 (Low & Atkinson, 1997). Entre 1990 y 1996, sólo en los países de media y baja renta, las inversiones extranjeras directas aumentaron de 24.000 millones a 120.000 millones de dólares. Si tomamos desde 1968 hasta 1997, las exportaciones mundiales pasaron de 225.000 millones a 5.546.000 millones de dólares y las exportaciones de los países en desarrollo crecieron desde 59.210 millones hasta 1.917.900 millones de dólares. Los flujos de capital treparon en promedio desde 15.200 millones de dólares en 1984 hasta 173.700 millones en 1997 (OMC, 2003). El World Investment Report preparado por la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas informa para el 2002 que las sucursales de las empresas transnacionales que empleaban a 24 millones de personas en 1990, sumaban en 2001 54 millones de empleados. La inversión extranjera directa creció de 1.7 trillones a 6.6 trillones en el mismo período. De acuerdo con el mismo informe, cinco empresas de países en desarrollo se colocaron entre las 100 más importantes en el 2000, con base en Hong Kong, China, México, Venezuela y República de Corea (Naciones Unidas, 2002).

Estas y otras cifras revelan que el comercio y las inversiones transnacionales han crecido exponencialmente en los últimos quince años. Esta tendencia, más allá de las oscilaciones registradas en los dos últimos años por conflictos políticos, ha llevado a interpretar esta explosión como el ingreso en una nueva etapa histórica que, al menos en lo que concierne a la actividad económica, se denomina globalización. No es interés de esta sección discutir las consecuencias políticas de la globalización, tales como el “fin de la historia”, el rol de los estados-nación en este contexto histórico o las relaciones entre el comercio transnacional y la paz mundial<sup>17</sup>. La referencia apenas aspira a concretarla al ámbito de los hechos, de las estadísticas sobre la producción y la comercialización presentadas en el párrafo anterior. “Globalización” alude aquí al proceso de integración económica y comercial, tal como la define Jeffrey Sachs, ocurriendo alrededor del comercio, las finanzas, la producción y una creciente red de tratados económicos e instituciones (Sachs, 1998, p. 98). La mayoría de los juristas también describe la globalización como un fenómeno primariamente económico (Nichols, 1999). Tampoco es objetivo de este capítulo debatir acerca de los beneficios y las amenazas que comporta la globalización, por caso, las disputas entre aquellos que tienen anuncian la agudización de la pobreza y la fragmentación social como resultado de este proceso histórico en contraste con los que pronostican crecimiento de la riqueza mundial, difusión acelerada de la innovación tecnológica y mayor desarrollo económico.

En lo que parecen registrarse amplios consensos es en el diagnóstico de que se asiste a una etapa histórica en la que las transformaciones económicas ocupan un rol preponderante, dominando el cambio de las estructuras de poder y de las reglas de juego vigentes. Este proceso se completa con un crecimiento explosivo del intercambio económico global que aprovecha la revolución de las comunicaciones.

---

<sup>17</sup> Philip Nichols enfatiza esa relación en *La Paz Perpetua de Kant, los Principios de Economía Política de Stuart Mill y el pensamiento de Montesquieu* (Nichols, 1999, p. 263).

La globalización en sentido comercial se interpreta en términos de la gran interdependencia económica que aumenta la fragilidad de los sistemas financieros de los países en desarrollo. Así tuvimos la crisis asiática, el “efecto tequila”, el “efecto vodka”, el “efecto caipirinha” y el “efecto tango”. Un rumor acerca de las dificultades financieras de un banco en Argentina arrastra a todo el sistema y contagian a las entidades uruguayas, brasileñas y hasta a las españolas; el incremento del precio del petróleo hace sucumbir los mercados de valores; las previsiones de un mayor déficit fiscal en otro país latinoamericano hacen tambalear la región. En suma, los asuntos que antes tenían una esfera limitada de repercusión, que afectaban una región del planeta, ahora han expandido sus alcances y pueden afectar al mercado completo. La corrupción es ahora reconocida como uno de esos asuntos que pueden “*alterar el funcionamiento efectivo de los mercados*” (George, Lacey y Birmele, 1999) por lo que es de interés para la embrionaria comunidad global el “proteger a ese creciente mercado global de las amenazas que entraña la corrupción” y “resguardar a cualquier país de los riesgos de acceso a ese mercado”.

La crecida integración económica vino acompañada de un incremento del soborno internacional y de una mayor sensibilidad por ese fenómeno en la comunidad internacional, especialmente en los Estados Unidos y en los países industrializados. Algunos autores han sostenido la tesis de que la globalización ha globalizado la corrupción: la explosión de la tecnología ha revolucionado las finanzas internacionales permitiendo a los participantes en el mercado mover millones de dólares a través de computadoras personales (Joongi Kim & Jong Bum Kim, 1997; Patrick Glynn, 1997). En el capítulo anterior se mencionaba el diagnóstico compartido de instituciones y analistas respecto de que la corrupción había crecido en los últimos años. Algo semejante se acuerda en relación con el soborno transnacional: la corrupción ha traído consigo un incremento del soborno. Esta es la opinión del Banco Mundial, que lo atribuye a sistemas regulatorios deficientes combinados con instituciones débiles, que crean un ambiente más vulnerable a la corrupción, en el que negociadores extranjeros probablemente ofrezcan pagos ilegales y los oficiales extranjeros probablemente sean tentados a aceptarlos. Este es un efecto mediato de la globalización para Glynn, en tanto “*el cambio político sistémico ha debilitado o directamente destruido las instituciones sociales, políticas y legales, abriendo las puertas a nuevos abusos*” (Glynn, 1997).

En suma, más allá de la prueba estadística, existe cierto consenso respecto de que el soborno transnacional se ha difundido extensamente en el mundo (Nichols, 1999, p. 274) y que la globalización ha intensificado ese proceso, a través de la conformación del gran mercado global: la mayor interdependencia entre los actores internacionales cambia las reglas del juego. Así, por ejemplo, la criminalización del soborno, que en los '70 podía tener efectos comerciales neutros fuera de los Estados Unidos como afirma Frederick, se convertía un factor que distorsionaba la competencia en el nuevo mercado global. Así es como emerge un nuevo valor a proteger en el espacio global, intrínsecamente vinculado con el nuevo mercado global: la transparencia, como una exigencia de la libre competencia. Hasta entonces, las valoraciones geopolíticas bloqueaban la sensibilidad respecto de la transparencia. El final de la guerra fría marca el verdadero comienzo del fenómeno de la corrupción como consigna política y económica, pasando de la esfera doméstica norteamericana<sup>18</sup> a la agenda global.

---

<sup>18</sup> No debería dejar de notarse que los sujetos corporativos alcanzados por la FCPA y sus colegas occidentales han contribuido – con oferta de sobornos y exportación de corrupción – a que la correlación entre globalización y corrupción sea positiva.

### 3.3. LA NECESIDAD DE REGULACIÓN EXTRATERRITORIAL PARA PROTEGER LOS NUEVOS “BIENES GLOBALES”

En los albores de la globalización la primera y única legislación contra el pago de sobornos en el extranjero era la norteamericana, y esta situación se mantendría hasta bien entrados los '90, para deleite de las empresas europeas y disgusto de las americanas que se arriesgaban a violar la FCPA o a perder contratos en el exterior<sup>19</sup>. Al mismo tiempo que se derrumbaba el muro, el gobierno norteamericano cedía a las presiones y críticas de la comunidad de negocios norteamericana y propiciaba enmiendas en la Foreign Corrupt Practices Act (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988). Básicamente, estas modificaciones se concentraban en liberar a los exportadores de las demandas de información contradictorias formuladas por distintas agencias del gobierno norteamericano y en establecer criterios de interpretación del texto original de la ley (Trade and Competitiveness Act P.L. 100—418, 1988). Prácticas de contabilidad de las subsidiarias, niveles de detalle de la información reportada, obligaciones por los actos de las subsidiarias, excepciones por pagos permitidos en el extranjero y acciones gubernamentales de rutina, exclusividad – respecto de otras normas – de la FCPA por actos de soborno en el extranjero e incremento de las penas – de 1 a 2 millones de dólares para las empresas, de diez mil a cien mil dólares para los individuos y la creación de una sanción civil de diez mil dólares – fueron las principales reformas de esta enmienda. Mientras tanto, unas pocas acciones legales habían sido sometidas a las provisiones de la FCPA, tanto del Departamento de Justicia como de la SEC. Ningún otro país siquiera consideraba seguir los pasos de la legislación norteamericana en la criminalización del soborno a oficiales extranjeros.

La ausencia de una legislación similar en esos países consagraba un desequilibrio que perjudicaba a las compañías norteamericanas. Así, las discusiones acerca de los alcances de la FCPA suscitaban no sólo debates de orden comercial, sino también éticos, en la medida que la defensa esgrimida por algunos países europeos que no prohibían los pagos cuestionados invocaba la legitimidad de las comunidades para producir sus propias normas comerciales. Si la norma era abonar comisiones para la obtención de contratos con el Estado en algunos países latinoamericanos, asiáticos y africanos, “¿de donde provenía la autoridad moral de un país para establecer normas de alcance extraterritorial? ¿sería justo establecer una legislación que no sólo niega sino que prohíbe la libre expresión de una comunidad moral diferente de la nuestra?”.

Una explicación jurídica de este problema es aportada por Manfroni al referirse al soborno transnacional como un delito especial, que de hecho no encuadra estrictamente en la definición convencional de “soborno”. El soborno transnacional es el “ofrecimiento o entrega de dinero, bienes de valor pecuniario u otros beneficios, como favores, promesas o ventajas a un funcionario público de un Estado extranjero, a fin de conseguir que ese funcionario realice u omita cualquier acto relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial vinculada con el ejercicio de su cargo.” (Manfroni, 1998). A diferencia del soborno doméstico, en el soborno transnacional los beneficios indebidos no están destinados a un funcionario de la propia administración gubernamental sino a un funcionario de un Estado extranjero. En realidad, es un soborno doméstico para la legislación del país al que pertenece el

---

<sup>19</sup> Al respecto ya se han mencionados que aunque la evidencia no es concluyente, las exportaciones americanas no retrocedieron y la participación de sus empresas en el extranjero se mantuvo. Esto podría ser un indicio de cómo se resolvió la tensión entre la FCPA y la rentabilidad en el exterior.

funcionario; y es un soborno transnacional para la legislación del país al que pertenece el particular que ofreció u otorgó los beneficios indebidos.

Aunque la diferencia parezca una cuestión de jurisdicción, en realidad entre el soborno doméstico y el soborno transnacional hay una diferencia en la naturaleza misma de la figura penal: *“en los sistemas que conciben al delito como el agravio a un bien jurídicamente protegido, el soborno está siempre situado entre los crímenes contra la administración pública. Por tanto, la legislación penal contra el soborno busca salvaguardar la integridad de la propia administración. ¿Podría decirse, en forma correlativa, que la legislación penal contra el soborno transnacional busca proteger la administración pública de un país extranjero? Parece difícil sostener tal hipótesis, pues un Estado no puede constituirse en tutor de la administración de otro. Más bien hay que pensar en el nacimiento de un nuevo bien jurídicamente protegido, que es la integridad del comercio mundial.”* (Manfroni, 1998).

En el párrafo precedente se resume uno de los pilares de la cruzada global contra el soborno. Se está representando la criminalización del soborno transnacional como la protección a la lealtad y la transparencia en las reglas de juego del comercio internacional. El funcionamiento de los mercados libre de distorsiones y la lealtad comercial constituirían ese nuevo bien jurídico tutelado, que pertenece a la comunidad global pero cuya tutela está a cargo del Estado, que reconoce alguna responsabilidad objetiva respecto de los negocios de sus empresas o particulares en el exterior.

Por eso se dice que, desde el punto de vista del Estado que legisla el soborno transnacional, ese acto corrupto no sería típicamente un “soborno”. El soborno transnacional sería un delito propio del capitalismo global, que está comenzando a encontrar su penalización en las mismas reglas del capitalismo global. Inmediatamente, el interrogante es si no alcanza con la penalización nacional, que todos los países tienen legislada para quien soborna a sus propios funcionarios. En definitiva, cuando el soborno se concreta el país al que pertenece el funcionario sobornado es el más perjudicado y, por tanto, debería el más interesado en aplicar una pena. Nuevamente estas dudas conducen a discutir por qué un Estado debe intervenir respecto de un delito cometido fuera de su territorio, y cómo se traduce esa intervención de un Estado en una intervención de la comunidad internacional, discusión omnipresente en los debates del Congreso de los Estados Unidos al momento de sancionar la FCPA.

La respuesta, al menos la de la comunidad internacional, es que aunque es razonable suponer que el Estado al que pertenece el funcionario que recibió el soborno debería ser el más interesado en investigar y sancionar, *“en los hechos, las administraciones más corruptas son, precisamente, las menos interesadas en hacerlo”* (Manfroni, 1998). Así, algunos países o bloques de países aparecen ungidos por la comunidad global para salvaguardar los intereses globales: el interés de la comunidad global apunta a proteger la lealtad entre los actores del comercio mundial. Por lo tanto, la conducta deseable de la comunidad global y de los Estados en particular es un compromiso a sancionar a sus empresas o individuos cuando ellas obtienen o procuran obtener en forma corrupta un contrato transnacional. La doctrina oficial justifica entonces la criminalización global del soborno, ya que *“Penalizando al soborno transnacional, los Estados buscan asegurar una persecución más efectiva a la corrupción que aquella con la que podrían contar si las sanciones dependieran únicamente de los gobiernos a los que pertenecen los funcionarios corruptos. Esto no asegura el éxito, pero aumenta significativamente sus posibilidades.”* (Manfroni, 1998).

La existencia misma de una comunidad global consolidada con instituciones vigentes está en discusión, como aparece reflejado en la polémica entre Philip Nichols y Steven Salbu respecto de la conveniencia de restricciones extraterritoriales al soborno. Mientras Salbu utiliza la idea de “aldea global” de Mac Luhan como espejo de la comunidad global que todavía no somos para desacreditar la criminalización, Nichols admite la tesis de Salbu respecto de nuestra distancia de la aldea global, pero afirma que ello no compensa la abrumadora evidencia empírica que confirma la integración de la economía global y habilita la prohibición de pagos ilegales a funcionarios extranjeros. Pero más allá de esa discusión acerca de si el resultado de la globalización “es” una comunidad global, lo cierto es que los esfuerzos de lucha contra el pago de sobornos en el extranjero y la soledad de la FCPA es una muestra de la carencia de instituciones de control internacionales durante las décadas de 1980 y 1990. Un caso emblemático es la caída del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), el primer banco “global” de la historia. Propiedad de un banquero pakistaní Aga Hassan Abedi, el BCCI fue fundado en un paraíso fiscal (Luxemburgo e Islas Caimán) para escapar a los sistemas de control nacionales, por eso era el primer banco global, porque estaba fuera de la jurisdicción de un Estado nacional. Su gran rentabilidad era debida a sus negocios vinculados al crimen internacional, el narcotráfico, la venta de armas y el lavado de dinero. Sus clientes, el Cartel de Medellín, grupos terroristas y servicios de inteligencia. Bajo la máscara de operaciones ordinarias, el BCCI estuvo involucrado en varios de los más importantes negociados vinculados al crimen organizado durante 19 años y fuera del control estatal.

En un artículo publicado hacia fines de la década del '90 Moreno Ocampo resumía el tratamiento jurídico que tenía el pago de un soborno a un empleado público en la Argentina: era prohibido por el Código Penal Argentino; prohibido por la FCPA norteamericana; permitido en Japón, Italia, Portugal y en algunas circunstancias en Gran Bretaña; permitido y deducible de impuestos en Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Canadá, Australia, Francia, Irlanda, España, Nueva Zelanda, Suiza, Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Luxemburgo y Holanda<sup>20</sup> (Moreno Ocampo, 1998, p. 10).

Estas asimetrías jurídicas y la ausencia de instituciones de control globales llevaron a que desde la vigencia de la FCPA y durante veinte años, las compañías de EE.UU. quedaran en desigualdad de situación respecto de las empresas de otros países que no estaban sujetas a penalidades por cohechos en el exterior. Más allá del conjunto de factores mencionados para explicar la mayor sensibilidad por la corrupción, la raíz de la cruzada anti-corrupción está en 1989 con la caída del muro de Berlín. Dicho de otro modo, los elementos empleados por los autores (George, 1999) para explicar la mayor sensibilidad global hacia la corrupción pueden reducirse al final de la guerra fría. Percepciones negativas, transición de economías socialistas al capitalismo, mayor integración europea, fusiones internacionales. La apertura del nuevo mercado global disparó las fuerzas que condujeron a multilateralizar la FCPA y convertirla en el modelo de definición de la corrupción y de lucha contra ella.

De esta manera, lo que por una parte puede describirse como el proceso de constitución de una comunidad global a partir de la integración económica y la formación del gran mercado global cuya defensa exige ciertas condiciones de funcionamiento para evitar consecuencias lesivas a su misma supervivencia, puede al mismo tiempo redesccribirse

---

<sup>20</sup> En algunos países se establecen condiciones para que sean deducibles tales como que sea identificado el receptor del soborno o que sea considerado una “práctica comercial aceptable” en el país de destino, en este caso, Argentina.

como el eslabón final de un proceso de criminalización de un cierto tipo de actos en el nivel doméstico norteamericano que se extiende a la humanidad toda. Es decir, lo que bien podría ser la etapa final de una batalla moral contra la corrupción que Noonan afirma que empezó a librarse hace 5.000 años, puede legítimamente interpretarse como la etapa final de una pulseada para universalizar el ámbito de aplicación de la FCPA (Randall, 1997), habida cuenta de su falta de efectividad práctica – se ha registrado ya aquí el consenso respecto de lo que Glynn ha denominado la “erupción de la corrupción”, que no es menos elocuente que la ínfima cantidad de juicios, multas y procesamientos en el marco de la FCPA – y de los reclamos internos por las desventajas competitivas que la aplicación de la FCPA acarrea para las empresas norteamericanas. Sin dudas, la regulación del soborno transnacional es una en la que se ratifica el liderazgo norteamericano en la política internacional. El proceso de incorporación de la OECD de una norma contra el soborno internacional es también un proceso de adopción de la política norteamericana, como de hecho lo destaca Barbara Crutchfield George al honrar la figura de Warren Christopher, quien como Secretario de Estado norteamericano fue capaz de “empujar la criminalización del soborno internacional”, demostrando que “en un campo habitado por escépticos y pesimistas, la resolución de una sola persona puede hacer la diferencia” (George, 1999). James Salzman, profesor norteamericano que coordinó un programa en la OCDE entre 1990 y 1992, relataba como a través del uso del mecanismo de la “Recomendación”, la OCDE había logrado sancionar su Convención contra el soborno, a pesar de la oposición que recogió el anteproyecto entre los países en desarrollo, que habían supeditado su apoyo a la provisión de reglas más fuertes respecto de los códigos corporativos (Salzman, 2001 y Padideh Ala’i, 2000).

El hecho es que Estados Unidos impulsó exitosamente el compromiso de penalizar el soborno transnacional, en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, firmada en 1996 y, un año más tarde, en la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en la Transacciones Comerciales Internacionales, firmada en París por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La posición que domina el pensamiento de la cruzada ha definido qué es y qué no es corrupción y cuáles son los remedios legales y políticos para controlarla y erradicarla si fuera posible. En los tiempos del mercado global el papel de los estados-nación ha sufrido violentas modificaciones: los Estados – o al menos la mayoría de ellos – ya no rigen los movimientos del capital y deben permanecer más atentos a sus demandas, ya que pueden elegir su destino según las condiciones económicas, políticas y jurídicas de cada nación. En la medida en que la inversión extranjera es reputada como un bien deseable y que en principio – y sólo en principio ya que en sus orígenes los sobornos en el extranjero lo pagaban “extranjeros”, valga la redundancia – existen indicios empíricos de que la corrupción ahuyenta la llegada de capitales (Mauro, 1997; Kaufmann, 1997; Di Tella, 1995), la protección de la transparencia y la integridad del mercado se convierte en un nuevo imperativo global. Tales circunstancias provocan un “mayor respeto al derecho internacional de parte de los gobiernos, así como la aceptación de compromisos multilaterales que pocos años atrás hubieran sido considerados una injerencia en la política interna” (Manfroni, 1998). La resistencia se paga con el castigo mayor: el rechazo de los inversores.

La mayor injerencia del derecho internacional sobre las cuestiones domésticas no sólo comporta un avance de la incipiente comunidad internacional sobre los gobiernos multiplicando controles y dosificando el crédito externo de acuerdo al cumplimiento de



pautas, sino que favorece el desarrollo de una extensa gama de organizaciones no gubernamentales e instituciones de la sociedad civil que complementarán y en ocasiones asumirán funciones de control anteriormente asumidas por los Estados.

\*\*\*

En el capítulo 2 se revisó la historia de la corrupción siguiendo la versión de Noonan y la de los autores que han estudiado el fenómeno desde una perspectiva histórica hasta llegar a la discusión y promulgación de la FCPA. Ya sea como una continuidad de esa historia en la que el soborno tiene antigua presencia o como la gestación de un concepto de corrupción más ligado al interés del legislador en medio de los escándalos del Watergate, la FCPA marca el inicio de la noción actual de corrupción que suscribe la comunidad global y que está dominada por la idea del soborno y, dentro de esta clase de “actos corruptos”, del soborno “transnacional”. Las discusiones legislativas de la norma así como el testimonio de algunos comentaristas revelan que la dimensión moral no estaba ausente en la condena del soborno. El segundo hito en la historia de la conformación del movimiento anticorrupción fue el final de la guerra fría, simbolizado con la caída del muro de Berlín. Ese episodio histórico es el padre de la globalización y engendró el nuevo mercado internacional. Pero al mismo tiempo fue un banco de pruebas extendido de la “experiencia piloto” de aplicación de la FCPA en los Estados Unidos, desnudando los problemas de la regulación unilateral de un tipo de actos que envolvía a agentes no alcanzados por la jurisdicción que dictó la norma.

El naciente mercado global sería el escenario de las disputas comerciales entre las empresas norteamericanas impedidas de pagar sobornos y las empresas de otros países en los que el soborno no estaba prohibido y el monto de los pagos ilegales podía ser deducido de las declaraciones impositivas (situación que, por otra parte, persistió no menos de diez años más). Al cabo de esos diez años, en los Estados Unidos sólo se había procesado en promedio a una empresa/individuo por año en el marco de la puesta en vigencia de la FCPA (The Economist, 2002). Al mismo tiempo, no se registraron indicios concluyentes de que la participación norteamericana en el comercio internacional retrocediera (Frederick, 1990; Graham, 1983). La unión de estas dos proposiciones lleva una de dos conclusiones mutuamente excluyentes: o la eficiencia productiva norteamericana compensó las desventajas competitivas de la FCPA o la norma fue sistemáticamente violada en este período. Una respuesta diferente equivaldría a reducir el impacto del soborno en el comercio internacional, lo que de hecho contradice consistentes estudios en el sentido contrario. Tampoco faltaron las consideraciones éticas, aunque los cruciales intereses comerciales en juego silenciaron el debate y convirtieron la polémica en un juego retórico entre quienes alzaron una condena universal contra el soborno y los que defendieron la legitimidad de las comunidades a producir y sostener las normas con las que hacen negocios.

Lo cierto es que más allá de estas especulaciones la posición norteamericana se impuso y el alcance de la FCPA se extendió, acompañando la globalización y la formación del mercado global, para el bien de ese mismo mercado, para el bien de la comunidad global que intercambia bienes en su seno y para el bien de las empresas norteamericanas que tenían que optar entre cumplir con la FCPA o sumar contratos en el extranjero.

El capítulo siguiente se concentrará en la forma en la que la política de criminalización del soborno internacional se universalizó a través de las convenciones de organismos multilaterales y los esfuerzos públicos y privados de combate a la corrupción:

#### 4. LA CRUZADA: LA CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN

*Definitivamente no existe un plano único para el éxito. Cada país alcanza su potencial a su manera. Pero veo tres elementos cruciales para cimentar un progreso económico y social duradero en el continente: En primer lugar, las economías de mercado exitosas tienen instituciones que protegen los derechos de propiedad, defienden el estado de derecho, combaten la corrupción y promueven la estabilidad social. Las instituciones sólidas son un reflejo de valores compartidos y de cohesión en la sociedad. Además, sigue habiendo un amplio margen para reforzar la intermediación financiera nacional entre los ahorristas y los inversionistas, lo que beneficia sobre todo a la pequeña y mediana empresa y a los hogares de bajo ingreso.*

Horst Köhler - Director Gerente FMI - Cumbre Extraordinaria de las Américas, 12/01/ 2004

La caída del muro de Berlín profundizó los problemas comerciales provenientes de la estrategia unilateral norteamericana para combatir el soborno. El nuevo mercado global generó nuevos bienes que la comunidad global debía proteger. Y de ese modo se fueron creando las condiciones para hacer posible la multilateralización de la FCPA. El programa norteamericano de perseguir al soborno con nuevas leyes locales promovidas por acuerdos internacionales, que castigaran más severamente a los infractores, se impuso en el escenario global y se convirtió en el programa de la cruzada. La OCDE, la OEA, la UE y finalmente la ONU acompañaron la estrategia legislativa. Simultáneamente, organizaciones no gubernamentales acompañaban estos esfuerzos y apelaban al compromiso de los sobornadores con los valores de la cruzada.

En este capítulo se delinea el movimiento anticorrupción y se distinguen sus principales componentes institucionales y los vínculos que los unen. Se revisan brevemente los instrumentos de prevención y control de la corrupción, alumbrados desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad, marcando sus puntos de contacto y sus diferencias. Y finalmente se examina críticamente la experiencia en la aplicación de estas normas, a la luz de la menguada evidencia empírica, no con el fin de proponer sistemas de control de la corrupción alternativos, sino para establecer los niveles de efectividad exhibidos por los esfuerzos internacionales contra la corrupción, encontrar algunas explicaciones sobre este rendimiento y arriesgar algunas especulaciones acerca del futuro de la cruzada.

##### 4.1. LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Las primeras críticas a la aplicación de la FCPA y los primeros trabajos académicos acerca del fenómeno enfatizaban la naturaleza transnacional del delito (al menos en la forma en que había sido legislado por la FCPA) y, consecuentemente, la necesidad de aunar criterios y colaborar activamente en el diseño y la aplicación de políticas para el

control de la corrupción. Precisamente, las primeras críticas a la versión original de la FCPA apuntaban a que además de los trastornos comerciales para las empresas norteamericanas, la norma podía generar conflictos diplomáticos con los países en los que se pagaban los sobornos y asperezas a la hora de resolver el encuadramiento de un pago en los delitos tipificados en la norma, que era una de las modificaciones en los procedimientos de aplicación de la FCPA desde 1988.

En un trabajo que es referencia obligada para los especialistas, Daniel Kaufmann menciona que *“un enfoque colaborativo entre todas las organizaciones relevantes y los estados miembros de la OCDE es crítico. El FMI, el Banco Mundial, La Organización Mundial del Comercio, la OEA, las agencias de la ONU y los bancos de desarrollo regional necesitan apreciar el desafío de pelear contra la corrupción como un objetivo de desarrollo común. El tema de la corrupción debe ganar un lugar prominente en las reuniones anuales del G7, que debería enviar un fuerte mensaje respecto de la resolución de los países industrializados para resolver el asunto”* (Kaufmann, 1997). El final de la guerra fría marcaba una mayor sensibilidad respecto del fenómeno que a mediados de los '90 se traducían en reclamos a los miembros de la OCDE para criminalizar el soborno en sus respectivas legislaciones nacionales y eliminar la posibilidad de deducir los pagos de sobornos de las declaraciones de impuestos.

La convergencia de un escenario internacional propenso desde la caída del muro de Berlín y una política de rechazo al soborno de oficiales extranjeros que comenzó en los estados Unidos con la sanción de la FCPA coadyuvó a la galvanización de esfuerzos internacionales para el combate del soborno y la corrupción en modalidades diversas, desde las iniciativas multilaterales hasta el levantamiento de la sociedad civil y de los ciudadanos. Este proceso es el que le dio forma a lo que aquí se denomina “la cruzada”, aludiendo a la visión mundial que establece el combate contra la corrupción como una de las prioridades políticas a nivel doméstico y en el orden global.

En un artículo publicado en Septiembre de 1997 en el Financial Times Martin Wolf señalaba que actualmente es difícil pensar en una organización internacional importante que no mire con atención a la corrupción (Financial Times, 1997, p. 23) mientras Alan Doig escribía que las agencias internacionales y los gobiernos han publicado declaraciones y posiciones oficiales acerca del soborno (Doig, 1998).

A continuación se describen brevemente algunos de estos esfuerzos, los que han recibido mayor atención mediática, por ser los exponentes cabales de la cruzada y porque representan un importante factor de referencia en la formación de opinión mundial. Estos esfuerzos surgidos algunos de manera más espontánea y otros como resultado del diseño de políticas confluyen en un movimiento anticorrupción global que a comienzos del siglo XXI aparece con rasgos definidos y objetivos claros. La lista no es exhaustiva y la recopilación es producto de las referencias en los trabajos académicos y de una intensa búsqueda en los sitios Web de las instituciones internacionales más representativas del orden vigente. Por caso, las referencias a la elaboración de indicadores y sistemas de medición de la corrupción se limitarán al ranking más consultado, el de Transparencia Internacional, a pesar de que otras organizaciones privadas han elaborado sus propios índices, que en algunos casos son recursos empleados por los investigadores de TI para la confección de sus índices<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Una de estas organizaciones privadas es la consultora internacional Pricewaterhouse & Coopers, que elabora periódicamente un Índice de Opacidad, que registra la opacidad y transparencia a través de 35 países usando una fórmula de cinco factores: Corrupción, Sistema Legal, Política Económica, Normas Contables y Marco Regulatorio.

En las secciones posteriores de este capítulo se exploran con mayor detalle los instrumentos más representativos. Por cuestiones de exposición se enumeran en primer término las iniciativas provenientes de organizaciones multilaterales y a continuación la de otras organizaciones internacionales no gubernamentales.

#### 4.1.1. LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES

##### 4.1.1.1. Organización de Naciones Unidas (ONU)

Desde 1975 la ONU ha incorporado la cuestión de la corrupción en las transacciones internacionales a la agenda de sus prioridades. Esas políticas se tradujeron en la “Declaración contra la corrupción” aprobada por la Asamblea General en 1996 y en la reciente “Convención Universal contra la corrupción”, otorgada en México en Diciembre pasado. En una dirección diferente a la multilateralización de normas para criminalizar el soborno, la Secretaría General de la ONU ha recientemente lanzado su programa Global Compact, que completa la batería de instrumentos y estrategias de la ONU para prevenir y combatir la corrupción.

##### 4.1.1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

En 1997 los países miembros aprobaron la Convención de la OCDE para combatir el soborno a oficiales extranjeros en las transacciones económicas internacionales. Actualmente 34 países han ratificado la Convención, que – siguiendo la política de la FCPA – exige a esos países la criminalización del soborno y el establecimiento de medidas para prohibir las prácticas de contabilidad que facilitan los pagos ilegales y su ocultamiento. La norma todavía no goza de aceptación y conocimiento generalizado entre la comunidad empresaria y sólo un 4% de las empresas entrevistadas en un reciente estudio reconocieron haber instrumentado modificaciones a partir de la vigencia de la Convención (Dunfee & Hess, 2000, p. 11).

##### 4.1.1.3. Organización de Estados Americanos (OEA)

La OEA sancionó en 1996 la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), que también impone a los países signatarios el compromiso de criminalizar el soborno en sus leyes y códigos nacionales. Aunque también adopta los principios de política que nutren la FCPA, avanza más allá de la norma norteamericana en materia de cooperación y asistencia internacional, extradición de implicados en actos de corrupción y recuperación de activos.

##### 4.1.1.4. Consejo de Europa

En 1994 el Consejo de Europa estableció el Grupo Multidisciplinario sobre Corrupción, que en 1998 formó el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO por sus siglas en inglés) para monitorear la implementación de los Principios Guía para Combatir la Corrupción de 1997, que resumían las políticas para la prevención y combate a la corrupción, posteriormente convertidas en la “Convención Europea sobre la Corrupción”, adoptada a comienzos de 1999. La técnica legislativa ha innovado los criterios de la FCPA, de la CICC y de la Convención de la OCDE, extendiendo la definición de actos de corrupción desde el soborno a oficiales públicos a la cobertura de sobornos B2B.

##### 4.1.1.5. Banco Mundial (BM)

Aunque en Septiembre de 1997 el presidente del BM declaraba que “*apenas 18 meses atrás la palabra corrupción no había sido nunca mencionada*” en el vocabulario oficial

de la institución, la comprobación de que la corrupción está afectando las posibilidades de cumplir con sus objetivos ha despertado una mayor conciencia respecto del fenómeno por parte del directorio: un memo del BM afirmaba en 1999 que entre el 20 y el 30% de los préstamos que la entidad concedió a Indonesia quedaron en los bolsillos de los funcionarios públicos y sus amigos (en *The Economist*, 1999). En respuesta a estos escándalos el BM adoptó sus guías para la prevención del soborno en proyectos financiados por el organismo, que no sólo involucran a los tomadores de préstamos sino también a proveedores y contratistas. En el caso de que el BM determinara que han ocurrido prácticas fraudulentas se aplican sanciones que incluyen la suspensión del crédito, la pérdida de los fondos restantes asignados para el desarrollo de un contrato y la ineligibilidad para futuros contratos con el banco. Las normas prevén que los estados tomadores de créditos garanticen el derecho del BM a inspeccionar las cuentas y registros de todas las partes envueltas en contratos financiados por el BM y a auditarlos a través de consultoras contratadas por el BM.

Las políticas anticorrupción del organismo se funden con los programas de gobernabilidad y transparencia en los que se elaboran indicadores de gobernabilidad global y control de la corrupción de 160 países.

#### 4.1.1.6. Fondo Monetario Internacional (FMI)

Como en el caso anterior, el FMI ha instrumentado medidas para reducir la corrupción y el riesgo de que los préstamos concedidos por el organismo sean desviados de la finalidad por la que han sido contraídos para el beneficio de los funcionarios del país contratante. Ello no sólo burla los objetivos del FMI y de sus líneas de financiamiento, sino que deposita en las espaldas de los ciudadanos de los países receptores una ominosa carga de deuda externa que nunca consumieron y que, en la medida en que son posteriormente descubiertos, generan un clima de gran malestar colectivo y de rechazo a las entidades de financiamiento externo. El FMI suspendió el financiamiento a Kenia y a Nigeria, estados de África incriminados en numerosos escándalos de corrupción (*The Economist*, 1999). En el caso de Kenia fueron suspendidos créditos externos por 290 millones de dólares, luego de que se comprobara que el 20% del presupuesto nacional (400 millones de dólares) fueron destinados a subsidiar a un exportador de oro y diamantes a Suiza, cuando es sabido que Kenia no tiene yacimientos ni de oro ni de diamantes<sup>22</sup>.

#### 4.1.1.7. Bancos de Desarrollo Regional

##### 4.1.1.7.1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Además de las medidas de control necesarias para garantizar el destino adecuado de los fondos que el organismo presta, el BID intenta asistir a los gobiernos en el fortalecimiento institucional de la gestión, reforzando la obligación de rendir cuentas para mejorar la gobernabilidad. En mayo de 2000 el presidente del BID Enrique V. Iglesias declaraba que el banco *“está preocupado por la corrupción porque vemos que socava la confianza de la población en las instituciones públicas y en la democracia en su conjunto”*. En un documento que rige el otorgamiento de préstamos desde 2001 la entidad expresa la necesidad de un esfuerzo sistemático para asegurar el funcionamiento del BID en los más altos niveles de integridad en la política de asignación crediticia y en los procedimientos internos para minimizar el riesgo de corrupción en tales adjudicaciones y para asegurar que los desembolsos y la operatoria de crédito es

<sup>22</sup> Una operatoria de triangulación semejante ideó la empresa Casa Piana para defraudar al Estado argentino, en el famoso caso de la “mafia del oro” (ver Santoro, 1996).

ejecutada con transparencia y dentro de un ambiente de control. El sentido final que el BID espera para su asistencia es el de mejorar la gobernabilidad de los países receptores, afirmar el estado de derecho y combatir la corrupción (BID, 2001).

#### 4.1.1.7.2. Banco Asiático de Desarrollo (ADB)

La entidad crediticia sostiene una política de tolerancia cero cuando existen evidencias confiables de corrupción en los proyectos financiados por el ADB o en su staff. También el Asian Development Bank ha investigado activamente acusaciones de corrupción y ha prohibido a algunos contratistas envueltos en actividades corruptas, además de advertir a los países que los préstamos serán cancelados en casos de corrupción. De hecho, la entidad ha suspendido 22 compañías y 40 funcionarios de empresas y amonestado a 12 empresas y 1 persona. (Asian Development Bank Sanctions, 2003).

#### 4.1.1.7.3. Banco Africano de Desarrollo

El African Development Bank ha expresado su compromiso de trabajar con sus socios internacionales para combatir la corrupción y ha adoptado regulaciones que le permiten cancelar contratos y sancionar a las compañías involucradas en actos corruptos.

### 4.1.2. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES

#### 4.1.2.1. Cámara Internacional de Comercio (CIC)

El CIC fue la primera organización no gubernamental que estableció reglas de conducta contra el soborno, en el año 1977. Posteriormente fue creado un panel para supervisar la aplicación de esas reglas de conducta, destinadas primariamente a limitar el soborno y la extorsión por ganar negocios. Ese panel estaba facultado también para recibir denuncias acerca de infracciones e instrumentar las investigaciones correspondientes para determinar la veracidad de esas denuncias. Es decir, el sistema estaba montado sobre la idea de autorregulación de la comunidad empresarial, ya que no se habían contemplado sanciones específicas. En sus 17 años de vida el panel recibió apenas una denuncia, lo que revelaría la falta de efectividad de un sistema que no fue capaz de separar la condena judicial de la autorregulación y que fue resistida desde el comienzo por las empresas (Dunfee & Hess, 2000, p. 13). En 1997 la CIC estableció nuevas reglas de conducta corporativa y publicó una serie de recomendaciones para los gobiernos y otras organizaciones internacionales. A las corporaciones se les sugería adoptar códigos de conducta propios basados en los estándares de la CIC, pero adaptados a las situaciones particulares. Más adelante se describen los aspectos más significativos de estas normas.

#### 4.1.2.2. Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico

El Pacific Basin Economic Council (PBEC) es una asociación de líderes de negocios que representan más de 1200 empresas en 20 países alrededor del Pacífico que acumulan 4.25 trillones de dólares en ventas globales y emplean casi 11 millones de personas. En 1998 promulgó su Estatuto sobre Estándares para las Transacciones entre Negocios y Gobierno, en un esfuerzo por avanzar hacia una más efectiva rendición de cuentas, integridad y transparencia. Defiende un sistema de tolerancia cero para las infracciones a la transparencia en las transacciones entre negocios y gobiernos.

#### 4.1.2.3. Caux Roundtable

Caux Roundtable es una organización internacional que reúne más de 250 líderes empresarios de más de 25 países que publicó en 1994 un conjunto de "Principios para

hacer Negocios” dirigido a fijar estándares internacionales para un comportamiento corporativo responsable. Aunque el fin inmediato de los Principios no es el combate de la corrupción, el séptimo principio general de negocios adoptado por los miembros de la organización es el evitar las operaciones ilícitas: *“Una empresa no debe ni tolerar ni participar en sobornos, blanqueo de dinero o cualquier otra corruptela: incluso debe buscar la cooperación de otros para combatir estas prácticas. Tampoco debe comerciar con armas u otros materiales utilizados en actividades terroristas, en tráfico de drogas o en cualquier otra clase de actividad delictiva.”* (Caux Roundtable, 1994).

#### 4.1.2.4. Transparencia Internacional (TI)

TI es una de las instituciones emblema de la cruzada. Es una organización no gubernamental creada en 1993 para combatir la corrupción. Además de su oficina principal en Berlín tiene subsidiarias más de 90 países. Promoviendo el lanzamiento de TI el mismo año de su fundación Moreno Ocampo afirmaba que *“Un conjunto de setenta hombres de negocios, especialistas y funcionarios de gobiernos ricos y pobres, están preparando el lanzamiento de una organización privada internacional para controlar la corrupción: Transparencia Internacional”* (Moreno Ocampo, 1993, p. 99). La tarea de TI es probablemente la de mayor reconomiento público en la lucha contra la corrupción, no sólo por sus esfuerzos en el campo de la promoción de compromisos entre estados y empresas privadas no de no pagar ni recibir sobornos como condición para participar en contratos públicos, sino por la elaboración y difusión de los índices a través de los TI “mide” la corrupción. Precisamente, una de las debilidades identificadas por Tanzi para establecer si los actos de corrupción fueron más frecuentes en los últimos años eran las dificultades prácticas para registrar y medir un fenómeno que por definición es secreto. TI prepara dos índices con los que intenta enfrentar las dificultades de construir el “corruptómetro”:

- El Índice de Percepción de Corrupción (IPC), que establece cada año un ranking de países basado en los niveles de corrupción en el sector público percibidos por empresarios, analistas de riesgo, y ciudadanos comunes a los que se encuesta.
- El Índice de Fuentes de Soborno, que clasifica a los principales países exportadores en función de la medida en que se percibe que las compañías internacionales con sede principal en esos países tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto rango en los países con economías de mercado emergentes. En este sentido, mide el lado que proporciona los sobornos dentro de los países donde es pagado el soborno. Los países son clasificados tomando como base el puntaje obtenido a partir de las respuestas de los encuestados a la pregunta “en los sectores comerciales que le son más familiares, por favor indique qué tan probable es que las compañías de los siguientes países paguen u ofrezcan sobornos para obtener o mantener un negocio en este país.”

El juego de estos dos instrumentos permitiría acercarse a una percepción más afinada del “clima de corrupción” percibido en un país y de los pagadores de los sobornos identificados por el IPS.

TI no denuncia casos individuales de corrupción, puesto que entiende que *“es una tarea fundamental de los periodistas y de la justicia que tienen acceso a información y medios para procesar estos casos individuales de corrupción. TI orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables en el largo plazo, privilegiando la prevención y la reforma de los sistemas”* (TI, 2004).



## 4.2. LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Más allá de los detalles de las convenciones, los siguientes párrafos se dirigen a enfocar los aspectos en los que se expresa el movimiento global anticorrupción en la normativa multilateral. Por ser la materia del próximo capítulo, las definiciones y tipos de actos alcanzados por las normas postergados hasta entonces, cuando se delimite qué “es” y qué “no es” corrupción. De todos modos, ambas convenciones y en general la cruzada es contra “la corrupción”.

### 4.2.1. LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) constituye el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y el sistema más amplio de cooperación contra la impunidad. Los antecedentes más relevantes de esta norma son, además del antecedente mediato que constituye la FCPA, dos eventos organizados en 1994: la Primera Conferencia Mundial de Ética en el Gobierno desarrollada en Washington D.C. en noviembre y la Cumbre de Presidentes de las Américas organizada en diciembre de 1994. Veintidós de los treinta y cuatro países que constituyen la Organización de los Estados Americanos firmaron la CICC el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas, después de su discusión y redacción por un grupo de expertos.

Los Estados miembros de la OEA declaran en el preámbulo que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, y que atenta contra la sociedad, **el orden moral y la justicia**, así como contra el desarrollo integral de los pueblos; que la democracia representativa promueve combatir la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas; que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y **el deterioro de la moral social**. Asumen la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción y justifican la necesidad de una acción coordinada de los Estados para combatir un fenómeno de dimensión internacional: así es como se favorece la adopción de un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y permita tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas así como respecto de los bienes producto de estos actos.

Los Estados firmantes reconocen vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes, que atentan contra el funcionamiento de la sociedad y de las actividades comerciales legítimas. En consecuencia, la CICC constituye una forma de cooperación internacional para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Se advierte así un alineamiento abierto con el diagnóstico acerca de la protección de nuevos bienes globales y la responsabilidad de los Estados en preservar el funcionamiento adecuado del mercado. No obstante, la fundamentación sigue apelando a motivos morales, tal como lo registraban los primeros debates sobre la criminalización del soborno al sancionar la FCPA. En sintonía también con la FCPA y con una manera de concebir la noción de corrupción está la restricción de la definición de corrupción a los actos en los que interviene un agente público. Esto es no sólo la herencia del concepto de soborno en sentido estricto – que está encuadrado dentro de los actos de fraude a la administración pública – sino una manifestación de la ideología subyacente que se retoma más adelante.

Los propósitos de la CICC son la promoción de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción por cada uno de los Estados Partes y la regulación de la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de esos mecanismos, siempre en relación con el ejercicio de las funciones públicas.

Los Estados Partes convienen en incorporar a sus sistemas institucionales:

- normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas que prevengan los conflictos de intereses, aseguren la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos y exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tengan conocimiento.
- instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y normas éticas que rigen sus actividades.
- sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas.
- sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
- sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado.
- leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que viole la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
- sistemas de protección de denuncias públicas.
- órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros (sistemas de registro y controles contables internos que permitan detectar actos de corrupción).
- mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

La CICC es aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado Parte. Los criterios para resolver el espinoso tema de la jurisdicción respecto de los delitos tipificados de conformidad con la Convención son que cada Estado ejerza su jurisdicción cuando el delito se cometa en su territorio o cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por motivo de la nacionalidad del presunto delincuente. Además, cada Estado Parte podrá adoptar medidas para ejercer su jurisdicción cuando el delito sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio. Finalmente, la CICC no excluye la aplicación de cualquier otra regla de jurisdicción penal establecida por uno de los Estados signatarios en virtud de su legislación nacional.

En consecuencia, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho deben adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en la norma y para facilitar la

cooperación entre ellos, en los términos de la CICC. Siguiendo la huella de la FCPA, los Estados Parte se comprometen en la CICC a criminalizar los actos vedados por la FCPA. Salbu afirma que el acuerdo exige a los signatarios adherirse a una cruda versión de la FCPA (Salbu, 1997, p. 234), aunque en algunos aspectos la CICC avanza más allá de su inspiradora norteamericana y señala tempranamente la dirección por la que avanzaría ulteriormente la cruzada, tales como las disposiciones sobre recuperación de activos, extradición, secreto bancario y cooperación internacional en la búsqueda de evidencia.

Con respecto a lo que conserva de la FCPA, el tratamiento del soborno transnacional evoca la normativa norteamericana: *“cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.”* (OEA, 1996). Para los Estados Partes que hayan tipificado el delito será considerado un acto de corrupción, mientras que los que no lo hayan tipificado deberán brindar asistencia y cooperación.

Adicionalmente, la CICC introduce disposiciones referidas al enriquecimiento ilícito que no estaban presentes en la FCPA. Por esas disposiciones, los Estados Partes que aún no lo hicieron deben adoptar las medidas necesarias para tipificar como delito el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones, y que no pueda ser razonablemente justificado por él. La inversión de la carga de la prueba fue una de las razones<sup>23</sup> por las que en julio de 2000 el Congreso de los Estados Unidos ratificó con reservas la CICC: a pesar de que declara el interés por brindar asistencia y cooperación a los otros Estados Partes, establece que lo hará hasta donde le permita su legislación interna. *“Los Estados Unidos reconocen la importancia de combatir el enriquecimiento indebido de los funcionarios públicos, y cuenta con leyes penales para impedir o castigar tal conducta. Estas leyes obligan a los funcionarios superiores del gobierno federal a presentar declaraciones financieras verdaderas, obligación que de no cumplirse está sujeta a sanciones penales. También permite el enjuiciamiento de los funcionarios públicos del gobierno federal que han evadido impuestos sobre riqueza obtenida ilícitamente.”* (OEA, Estado de Ratificaciones y Firmas, 2000).

En tanto el delito de enriquecimiento ilícito establecido por la CICC impone la carga de la prueba sobre el demandado, es incompatible con la Constitución de los Estados Unidos, por lo que entienden que no están obligados a establecer un nuevo delito penal de enriquecimiento ilícito de conformidad con el artículo IX de la CICC.

La CICC considera que los delitos que tipifica están incluidos entre los delitos que dan lugar a extradición, en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte, con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la CICC como la base jurídica de la extradición respecto de esos delitos.

---

<sup>23</sup> Además de limitar el uso de la asistencia que brinda de manera que cualquier asistencia que brinde el Gobierno de los Estados Unidos no sea transferida a la Corte Penal Internacional y de no considerar a la CICC como base jurídica para la extradición.

La CICC consagra la asistencia y cooperación recíproca entre los Estados Partes, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que tengan facultades para la investigación de los actos de corrupción alcanzados por la CICC, a los fines de la obtención de pruebas y otros actos necesarios para facilitar las actuaciones. Se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones, y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Los Estados Partes también se prestarán asistencia en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados por la CICC, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes. Cuando un Estado practique estas medidas y a su criterio, podrá transferir total o parcialmente los bienes o productos decomisados a otro Estado Parte que haya asistido en la investigación o en las actuaciones judiciales conexas.

Finalmente, si el Estado Parte es requerido, no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Esta disposición, de todas maneras, se aplica por el Estado Parte de conformidad con su derecho interno, disposiciones de procedimiento o los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo vinculen con el Estado Parte requirente. Éste último se obliga a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo autorización del Estado Parte requerido.

La República Argentina aprobó la CICC por Ley 24.759 del Diciembre 4 de 1996, promulgada de hecho el 13 Enero de 1997. En consecuencia, tuve que adaptar el artículo 258 bis de su Código Penal<sup>24</sup>, tanto a la CICC como a la Convención de la OCDE que se analiza a continuación.

En resumen, la CICC reúne un conjunto de disposiciones que pueden agruparse en medidas preventivas (Art. 3) y medidas penales (Art. 4 a 19). Las primeras se dirigen tanto a las personas (códigos de conducta, declaración de bienes, protección de denuncias) como a los sistemas (contrataciones, impuestos, controles). Las segundas imponen a los Estados Partes obligaciones de legislar (en algunos casos de manera incondicional y en otros sujeto a sus respectivas Constituciones) y de cooperar (extradición, asistencia, secreto bancario, recuperación de activos). Es especialmente en éste último aspecto que la CICC es novedosa en relación con las normas preexistentes (léase FCPA).

#### 4.2.2. LA CONVENCION PARA COMBATIR EL SOBORNO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EXTRANJEROS EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES

El 17 de diciembre de 1997, en París, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros no integrantes de ese organismo ratificaron la "Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios

<sup>24</sup> ARTICULO 258 bis: "Será reprimido con reclusión de UNO (1) a SEIS (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una Organización Pública Internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial."

Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales”. Ese documento es hoy conocido como “Convención de la OCDE” y compromete a la adopción de severas medidas contra el soborno transnacional, en la línea de las exigencias de la FCPA y de la CICC.

Algunos autores (Dunfee & Hess, 2000) afirman que el avance más significativo en la lucha contra la corrupción y la manifestación más concluyente de su condena universal ha sido la sanción de la “Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales” de la OCDE. Otros discrepan en este diagnóstico y sostienen que el reducido número de países signatarios, sumado a la resistencia – inclusive entre los países que ratificaron la convención – por la adopción del estilo legislativo de la FCPA, hacen de la Convención de la OCDE un instrumento problemático en el que la ejecución depende de la voluntad de los líderes políticos de adherir a sus respectivos países o ceder a las presiones de los empresarios que consideran que la criminalización del tipo de actos previsto por la Convención comprometerá la habilidad de la industria y el comercio para competir en los mercados actuales y emergentes frente a compañías de los países que no integran la OCDE (Low & Burton, 1998, citado en Salbu, 1999, p. 225).

La Convención de la OCDE contiene un mecanismo de seguimiento de las medidas convenidas. Es claro que hasta el momento de ambas convenciones – la de la OEA y la de la OCDE – sólo los Estados Unidos habían legislado ese delito en 1977.

El preámbulo de la Convención OCDE mantiene el ideario de la cruzada:

- el soborno es un fenómeno generalizado en las transacciones económicas internacionales, incluyendo el comercio y las inversiones, lo cual constituye **una seria preocupación moral y política**, socava y distorsiona las condiciones de competitividad internacional;
- todos los países participan de la responsabilidad de combatir el soborno en las transacciones económicas transnacionales;
- las Recomendaciones Corregidas para Combatir el soborno en las Transacciones Económicas Internacionales, adoptadas por el Consejo de la OCDE convocaron a la adopción de medidas efectivas para impedir, prevenir y combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en conexión con transacciones económicas transnacionales, en particular la pronta criminalización de tal soborno de una manera eficiente y coordinada;
- otros recientes desarrollos favorecen el avance del entendimiento y la cooperación internacionales para combatir el soborno de funcionarios públicos, incluyendo las acciones de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de la Organización Mundial de Comercio, de la Organización de los Estados Americanos, del Consejo de Europa y de la Unión Europea;
- existen esfuerzos de compañías, organizaciones económicas y uniones comerciales así como otras organizaciones no gubernamentales para combatir el soborno;
- obtener progresos en este campo requiere no sólo esfuerzos de nivel nacional sino también cooperación multilateral, monitoreo y seguimiento;

- obtener homogeneidad entre las medidas a ser adoptados por las Partes es un objetivo esencial y el propósito de la Convención, el cual requiere que la convención sea ratificada sin derogaciones que afecten esa homogeneidad.

En el marco de estas ideas los países miembros de la OCDE se comprometen a adoptar las medidas necesarias para establecer en su legislación como un delito, para cualquier persona, *“ofrecer, prometer o dar intencional e ilegalmente cualquier cosa de valor pecuniario u otras ventajas, sea en forma directa o mediante intermediarios, a un funcionario público extranjero, para ese funcionario o para otra persona, a fin de conseguir que tal funcionario realice u omita cualquier acto en el cumplimiento de sus deberes oficiales en orden a obtener o conservar un negocio u otras ventajas impropias en el contexto de un negocio internacional”*. Cada Parte adoptará las medidas necesarias para establecer como un delito criminal la participación, incluyendo la incitación, la ayuda y el encubrimiento o la autorización de un acto de soborno de un funcionario público extranjero y para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas en el soborno de un funcionario público extranjero.

La Convención OCDE establece que el soborno de un funcionario público extranjero será sancionado con una pena criminal efectiva, proporcionada y disuasiva, y que el monto de la pena será comparable al que el Estado Parte aplique para el soborno de sus propios funcionarios y tendrá, en el caso de las personas naturales, el nivel de privación de libertad suficiente para hacer viable la asistencia recíproca y la extradición. Si en el orden jurídico de un Estado Parte, la responsabilidad penal no fuere aplicable a las personas jurídicas, ese Estado Parte asegurará que tales personas jurídicas estarán sujetas, en caso de soborno de un funcionario público extranjero, a una sanción no criminal efectiva, proporcionada y disuasiva, incluyendo penas pecuniarias.

El soborno y los bienes derivados del soborno a un funcionario público extranjero o el valor de los bienes correspondientes a tales procedencias estén sujetos a embargo y decomiso y las Partes deben establecer sanciones pecuniarias comparables con esos valores. Asimismo, cada Parte considerará la imposición de una penalidad civil y administrativa adicional a las personas sujetas a sanciones por el soborno a un funcionario público extranjero.

Con respecto a la jurisdicción, la Convención sigue el criterio de la CICC:

- cada Parte adoptará las medidas para establecer su jurisdicción sobre los actos de soborno de un funcionario público extranjero cuando el delito sea cometido total o parcialmente en su territorio,
- cada Parte que tenga jurisdicción para perseguir a sus nacionales por delitos cometidos en el exterior adoptará las medidas para establecer esa jurisdicción cuando sus nacionales incurran en un soborno de un funcionario público extranjero,
- cuando más de una Parte tenga jurisdicción sobre un delito de los descritos en esta Convención, las partes involucradas deberán, a requerimiento de una de ellas, consultar con el propósito de determinar la jurisdicción más apropiada para la persecución, y
- cada parte revisará si las bases actuales de su jurisdicción son efectivas en la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros y, si no es así, seguirá los pasos encaminados a corregir esa situación.

En relación con el lavado de dinero, la Convención exige que cada Estado Parte que haya hecho del soborno a sus propios funcionarios un delito sobre el cual puede fundarse la aplicación de su legislación sobre lavado de dinero, procederá en los mismos términos con el soborno de un funcionario público extranjero, sin atender al lugar donde el soborno hubiere ocurrido.

Al igual que la FCPA y la CICC, la Convención dispone medidas para el mantenimiento de libros y grabaciones, declaración de estados financieros y parámetros de contabilidad y auditoría, para prohibir el establecimiento de contabilidades paralelas, la confección de libros paralelos o la inadecuada identificación de las transacciones, la omisión de registrar gastos, los asientos de deudas con una incorrecta identificación de su objeto, así como el uso de documentos falsos, por parte de las compañías sujetas a tales leyes y regulaciones, con el propósito de sobornar a funcionarios públicos extranjeros o de ocultar tales sobornos.

La Convención impone a los Estados Parte la provisión de una rápida y efectiva asistencia jurídica a otro Estado Parte para los propósitos de las investigaciones y procedimientos penales que sean conducidos por un Estado Parte y para los procedimientos no criminales ligados a los objetivos de la Convención y promovidos por una Parte contra una persona jurídica. Cuando una Parte condicione la asistencia jurídica a la existencia de doble incriminación, la doble incriminación se considerará como existente si el delito por el cual es solicitada la asistencia pertenece al contexto de la Convención. El secreto bancario no puede ser el fundamento para negar la asistencia jurídica mutua.

La Convención adopta la regulación en materia de extradición de la CICC estableciendo que el soborno de un funcionario público extranjero será considerado incluido en las leyes de los Estados Partes y los tratados de extradición entre ellos como un delito extraditable. Cada Estado Parte adoptará cualquier medida que sea necesaria para asegurar a cualquier otra Parte que puede extraditar o perseguir a sus nacionales por delitos de soborno de un funcionario público extranjero. Un Estado Parte que deniegue un pedido de extradición de una persona por el delito de soborno de un funcionario público extranjero, únicamente con apoyo en la nacionalidad de esa persona, remitirá el caso a sus autoridades competentes para su juzgamiento.

Debe destacarse que como consecuencia de la sanción de la Convención de la OCDE la FCPA fue nuevamente enmendada el 10 de noviembre de 1998, para adecuarla a las provisiones de la legislación multilateral. Así, a partir de las modificaciones, la FCPA incorpora "cualquier ventaja impropia" a la tipificación del delito de soborno; identifica a "cualquier persona" frente a la original exigencia de que fuera una entidad registrada en la SEC; incluye a las organizaciones internacionales y a sus oficiales como "oficiales gubernamentales"; se aplica a cualquier ciudadano que no sea estadounidense envuelto en prácticas relacionadas al soborno en los EEUU y se aplica a todo ciudadano estadounidense sin importar el lugar donde cometiese la ofensa; y sujeta a todos los empleados y agentes de compañías norteamericanas a sanciones civiles y criminales (FCPA, 1998).

Hasta el 10 de Marzo de 2004 un total de 34 países habían ratificado la convención de la OCDE (en realidad fueron 35, pero Eslovenia no había promulgado aún la legislación completa requerida). Argentina suscribió la Convención, aprobada por ley N° 25.319 durante el año 2000. La República Argentina tiene en el ámbito general de la OCDE el status de país observador, pero es miembro pleno del Grupo de Trabajo sobre Soborno

en las Transacciones Comerciales Internacionales. La Oficina Anticorrupción es el área del Estado responsable de representar a la República Argentina ante este organismo.

#### 4.2.3. LA CONVENCION DE LA UNION EUROPEA SOBRE ACTOS DE CORRUPCION EN LOS QUE ESTÉN IMPLICADOS FUNCIONARIOS EUROPEOS O NACIONALES

Desde 1997 la Unión Europea ha ido delineando una política anticorrupción que en mayor o menor medida mantiene los rasgos de la cruzada internacional anticorrupción. Una Comunicación de la Comisión, del 21 de mayo de 1997, al Consejo y al Parlamento Europeo proponía una estrategia anticorrupción general que debía realizarse tanto dentro de la UE como en el exterior y que cubre distintos aspectos: comercio internacional, competencia, gastos exteriores, recursos propios de la Comunidad, cooperación al desarrollo y estrategia de preadhesión.

El diagnóstico que expresaba el documento era que todos los Estados miembros de la UE castigan la corrupción de sus propios funcionarios pero de manera más o menos amplia según los Estados. No obstante, la mayoría no prevé ninguna incriminación para los funcionarios extranjeros o internacionales. Algunos Estados inician diligencias solamente si los hechos se produjeron en su territorio o fueron cometidos por uno de sus nacionales. Por lo que se refiere a la corrupción privada, los enfoques son aún más divergentes. Sin llegar hasta la armonización de las legislaciones nacionales, sería deseable definir un planteamiento común europeo, en particular en algunos ámbitos clave. A nivel penal, la legislación en todos los Estados miembros debería considerar como delito la corrupción de los funcionarios de la CE, de los funcionarios de otros Estados y la corrupción en el sector privado. Un protocolo al Convenio sobre la protección de los intereses financieros de la CE fue firmado en 1995. Permite juzgar en el territorio de la UE a cualquier funcionario de la CE o de los Estados miembros sospechoso de corrupción pasiva o activa en detrimento del presupuesto de la Unión. Ningún instrumento existía entonces para los funcionarios de países terceros culpables de corrupción aunque algunas actividades al respecto se estaban realizando en el Consejo de Europa y en la OCDE. Del mismo modo, la corrupción en el sector privado aún no se combatía a nivel europeo.

Uno de los mayores reclamos norteamericanos que exigían respuestas de la UE era que algunos Estados miembros de la OCDE autorizaban deducciones fiscales para la corrupción de funcionarios extranjeros si los sobornos se consideran como una práctica habitual en el país en cuestión, por lo que el documento establecía una acción específica deberá ejecutarse a nivel europeo con este fin.

En el terreno de los principios, se fundamentaba la preocupación en que la corrupción va contra los principios de no discriminación y libre competencia preconizados por el mercado único para garantizar la libre circulación de bienes y servicios. Por eso se adoptaron algunas medidas sobre contratos públicos, para garantizar la transparencia y la igualdad de acceso, así como en cuanto a transacciones financieras, para las cuales el Consejo de Europa pide auditar los datos contables de sociedades.

Se proponía el establecimiento de listas negras para identificar a las empresas condenadas de haber cometido infracciones de corrupción y negarles el derecho a financiaciones o a participar en una licitación, la promoción de la responsabilidad civil de las empresas culpables de corrupción y la protección de las personas que denuncien casos de corrupción.

Como parte de un ambicioso programa de cooperación y asistencia recíproca se reforzaban ciertos programas especiales para combatir la corrupción in situ destinados a



los países de Europa Central y Oriental (el programa OCTOPUS del Consejo de Europa y la UE, el programa SIGMA de la OCDE y la UE, y el programa de cooperación con países terceros mediterráneos, MEDA).

De manera más general, un principio de “buen gobierno” se inserta en todos los acuerdos internacionales de asistencia, cooperación y desarrollo firmados por la UE, así como cláusulas anticorrupción en los contratos de la ayuda facilitada por la UE.

Para articular esta política con los dos instrumentos del Consejo de Europa y la OCDE y garantizar su compatibilidad con las actividades realizadas en la Unión Europea – en particular en materia de asistencia judicial, extradición, lucha contra la corrupción y protección de los intereses financieros de la Comunidad – los Estados miembros definieron apoyar la elaboración de instrumentos internacionales adecuados en los que se contemple la tipificación penal de la corrupción de los funcionarios extranjeros y de los funcionarios de organizaciones internacionales. Sin perjuicio de las cuestiones relativas a la competencia, la tipificación penal debería incluir la corrupción respecto de cualquier Estado u organización internacional.

Así se llega al Acto del Consejo 97/C 195/01, de 26 de mayo de 1997, por el que se establece, sobre la base del Tratado de la Unión Europea, la “Convención Relativa A La Lucha Contra Los Actos De Corrupción En Los Que Estén Implicados Funcionarios De Las Comunidades Europeas O De Los Estados Miembros De La Unión Europea”. Por ella, cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para asegurar que las conductas de corrupción mencionadas en la norma se tipifiquen como infracciones penales. Como las convenciones anteriores, la definición de corrupción de la Convención de la UE está vinculada al concepto de soborno o cualquiera otra ventaja que un funcionario solicite o recibe y un particular prometa u ofrezca para que ese funcionario obre en forma contraria a su deber. La penalización se extiende a la complicidad e instigación a dichas conductas, e incluye, al menos en los casos graves, penas privativas de libertad que pueden dar lugar a la extradición.

Los jefes de empresa o toda persona que ejerza poderes de decisión o de control en una empresa pueden ser declarados penalmente responsables en los casos de corrupción cometidos por una persona sometida a su autoridad y que actúe por cuenta de la empresa.

En relación con la jurisdicción, cada Estado miembro establece su competencia respecto a las infracciones que se cometan, total o parcialmente, en su territorio; cuando el autor de la infracción sea uno de sus nacionales o uno de sus funcionarios; cuando la infracción se cometa contra un miembro de las instituciones de las Comunidades Europeas (Comisión de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas); o cuando el autor de la infracción sea un funcionario comunitario al servicio de una institución de las Comunidades Europeas o de un organismo creado de conformidad con los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, que tenga su sede en el Estado miembro de que se trate. Todo Estado miembro que, en virtud de su legislación, no conceda la extradición de sus nacionales debe adoptar las medidas necesarias para establecer su propia competencia sobre las infracciones penales que haya tipificado cuando sean cometidas por sus propios nacionales fuera de su territorio.

Los Estados miembros aplicarán en su Derecho penal interno el principio *ne bis in idem*, en virtud del cual una persona que haya sido juzgada con sentencia definitiva en un Estado miembro no podrá ser procesada por los mismos hechos en otro Estado

miembro, siempre que, en caso de condena, la sanción se haya cumplido ya, esté en vías de ejecución o ya no pueda ejecutarse según las leyes del Estado que la impuso.

El Convenio queda sujeto a su adopción por parte de los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales y queda abierto a la adhesión de cualquier Estado que pase a ser miembro de la Unión Europea.

### **4.3. LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: LA CONDENA UNIVERSAL, LA CONVENCION Y EL PACTO MUNDIAL**

#### **4.3.1. LA RESOLUCIÓN DE LA ONU SOBRE MEDIDAS CONTRA LAS PRÁCTICAS CORRUMPTAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES**

Aunque anteriormente se ha mencionado a la FCPA como el primer antecedente en la cruzada global anticorrupción, esa versión de la historia ha deliberadamente omitido un antecedente de escala mundial gestado en 1975. El 15 de diciembre de ese año, la Asamblea General de Naciones Unidas en sesión plenaria, otorgaba la resolución N° 3514 (XXX) titulada “Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, sus intermediarios y de otros implicados en tales prácticas” inaugurando la preocupación global por la corrupción antes del escándalo de la Lockheed y de la sanción de la FCPA.

La Asamblea General manifestaba su inquietud por las prácticas corruptas de algunas empresas transnacionales y recordaba la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, propendiendo a disponer la reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales. Otros antecedentes de la ONU eran las disposiciones del Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (82 Resolución 3201 (S-VI)), en las que se destacaba la necesidad de formular, adoptar y aplicar el código de conducta mencionado en el informe de la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU sobre la labor realizada en su primer período de sesiones. También contaban como fundamento las disposiciones de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados según las cuales estas empresas no deberían funcionar de una manera que infringiera las leyes y los reglamentos de los países donde están instaladas, y el informe de la Comisión de Empresas Transnacionales. La resolución de marras condena todas las prácticas corruptas, incluso el soborno, por empresas transnacionales y otras empresas, por sus intermediarios y por otros implicados, con violación de las leyes y los reglamentos de los países donde están instaladas; reafirma el derecho de todo Estado a adoptar disposiciones legislativas y a efectuar investigaciones y adoptar las oportunas medidas jurídicas por tales prácticas corruptas contra las empresas transnacionales; alienta tanto a los gobiernos de origen como a los gobiernos de instalación a que adopten todas las medidas que consideren apropiadas para impedir tales prácticas corruptas, y que apliquen las medidas consiguientes contra los infractores; encarece a los gobiernos que reúnan información sobre tales prácticas corruptas y sobre las medidas adoptadas contra ellas, y que intercambien información bilateralmente y, cuando proceda, multilateralmente, en particular por conducto del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales; encarece a los gobiernos de origen que cooperen con los gobiernos de los países de instalación para impedir tales prácticas corruptas, particularmente el soborno, y que procesen, en el ámbito de su jurisdicción nacional a los que realicen tales actos; pide al Consejo Económico y Social que ordene a la Comisión de Empresas Transnacionales que incluya en su programa de trabajo la

cuestión de las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y que haga recomendaciones sobre los medios que se podrían emplear para prevenir efectivamente dichas prácticas corruptas; y finalmente pide al Secretario General que presente a la Asamblea General un informe sobre el cumplimiento de la resolución.

Sobre este precedente pionero en la constitución de la cruzada anticorrupción, 21 de febrero de 1997 la Asamblea General de la ONU otorgó su Resolución N° 51/191, sobre la base de la resolución mencionada en el párrafo anterior y de un informe de la Segunda Comisión (A/51/601). Esta Res. 51/191 es conocida como la “Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales”. En la línea de sus anteriores declaraciones, la ONU reafirmó el derecho de todo Estado a adoptar disposiciones legislativas y a efectuar investigaciones y adoptar las medidas jurídicas oportunas, de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales, respecto de tales prácticas corruptas, y exhortó a todos los gobiernos a que cooperaran para impedir las prácticas corruptas.

El Consejo Económico y Social había trabajado durante los '90 en relación con la cuestión de los pagos ilegales y con la elaboración de un código de conducta sobre empresas transnacionales, cuyo examen sensibilizó e hizo tomar conciencia a nivel internacional “*sobre las consecuencias perjudiciales del soborno en las transacciones comerciales internacionales*”. Debe notarse que esta Declaración es otorgada por la ONU en medio de las medidas adoptadas en los planos nacional, regional e internacional para luchar contra la corrupción y el soborno, así como de intensa actividad llevada a cabo en los foros internacionales, por la cual ha aumentado el grado de conocimientos y de cooperación en el plano internacional respecto de la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales. El hecho más significativo al que alude es la aprobación de los países de la OEA de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Es en este contexto que debe interpretarse la Declaración como un aporte a los esfuerzos internacionales, ya que el sentido final es la invitación a los Estados Miembros a que de conformidad con la Declaración, adopten las medidas adecuadas y cooperen a todos los niveles para luchar contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.

Adicionalmente, la Asamblea pedía al Consejo Económico y Social y en particular a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, que examinen el modo de promover la aplicación de la resolución y la Declaración con objeto de fomentar la tipificación como delito de la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, incluso por medio de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Asimismo, invitaba a otros órganos del sistema de las Naciones Unidas que tengan competencia en este asunto, incluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a que adopten medidas adecuadas de conformidad con sus mandatos para fomentar el cumplimiento de la Declaración y pedía al Secretario General que prepare un informe sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución y las medidas adoptadas por los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y regionales y otras instituciones pertinentes para luchar contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, sobre los resultados de la labor emprendida a este respecto por la Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas.

#### 4.3.2. LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL SOBORNO EN LAS TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

La declaración de motivos de la Declaración resume la dirección de la cruzada:

- *“Convencida de que la existencia de un entorno estable y transparente para las transacciones comerciales internacionales en todos los países es fundamental para movilizar inversiones, recursos financieros, tecnología, conocimientos especializados y otros recursos importantes a través de las fronteras nacionales, con objeto, entre otras cosas, de promover el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente,*
- *Reconociendo la necesidad de fomentar el sentido de la responsabilidad social y el establecimiento de normas éticas adecuadas por las empresas públicas y privadas, incluidas las empresas transnacionales, y de los particulares que efectúan transacciones comerciales internacionales, recurriendo para ello, entre otras cosas, a la observancia de las leyes y los reglamentos de los países donde realicen operaciones, y teniendo en cuenta las consecuencias de sus actividades para el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente,*
- *Reconociendo también que las medidas efectivas que se adopten a todos los niveles para luchar contra la corrupción y el soborno y evitarlos en todos los países son fundamentales para mejorar el entorno comercial internacional, contribuyen a que las transacciones comerciales sean más justas y competitivas, y son indispensables para propiciar una gestión transparente y responsable, el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, y que esas medidas son especialmente necesarias, habida cuenta del carácter cada vez más competitivo y mundializado de la economía internacional” (ONU, 1997).*

El compromiso de los Estados Miembros que aprueban la declaración es respecto de:

- Adoptar medidas efectivas y concretas para luchar contra todas las formas de corrupción, soborno y prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales internacionales, y en particular para dar cumplimiento efectivo a las leyes vigentes que prohíben el soborno en las transacciones comerciales internacionales, alentar la adopción de leyes a tal efecto en los países que aún no las tengan e instar a las empresas privadas y públicas, incluidas las empresas transnacionales, y a los particulares de su jurisdicción que efectúen transacciones comerciales internacionales a que promuevan los objetivos de la Declaración.
- Tipificar debidamente como delito los actos de soborno de funcionarios públicos extranjeros, adoptando medidas de forma coordinada, pero sin excluir, obstaculizar ni retrasar las actividades internacionales, regionales o nacionales destinadas a aplicar la Declaración.
- Prohibir en los países que todavía no lo hayan hecho, que las sumas pagadas como sobornos por toda empresa privada o pública y todo particular de un Estado a cualquier funcionario público o representante electo de otro país sean deducibles a efectos tributarios y, para tal fin, examinar las respectivas modalidades para lograrlo.
- Elaborar o mantener normas y prácticas contables que aumenten la transparencia de las transacciones comerciales internacionales y que alienten a las empresas privadas y públicas, incluidas las empresas transnacionales, y a los particulares que efectúan transacciones comerciales internacionales a evitar la corrupción, el soborno y las prácticas ilícitas conexas y a luchar contra ellos.

- Elaborar o fomentar la elaboración de códigos comerciales, normas o prácticas óptimas que prohíban la corrupción, el soborno y las prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales.
- Examinar la necesidad de tipificar como delito el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o representantes electos.
- Prestarse mutuamente la mayor asistencia posible y cooperar unos con otros en las investigaciones de índole penal y otros procedimientos judiciales iniciados en relación con casos de corrupción y soborno en transacciones comerciales internacionales. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales de los países afectados o se prevea en tratados bilaterales u otros acuerdos aplicables, y teniendo en cuenta la necesidad de mantener, según proceda, el carácter confidencial, la asistencia mutua comprenderá:
  - a) La presentación de documentos y de datos de otra índole, la toma de declaraciones y la entrega de documentos pertinentes para las investigaciones o las demás actuaciones judiciales;
  - b) La notificación del inicio y los resultados de las actuaciones judiciales relativas a casos de soborno en las actividades comerciales transnacionales a los demás Estados que puedan tener competencia para entenderse del mismo delito;
  - c) Los procedimientos de extradición, según y donde proceda.
- Tomar las medidas necesarias para intensificar la cooperación y facilitar el acceso a los documentos y los registros sobre transacciones y sobre la identidad de las personas que cometan actos de soborno en transacciones comerciales internacionales.
- Velar por que las disposiciones relativas al secreto bancario no traben ni obstaculicen las investigaciones judiciales u otros procedimientos judiciales relativos a la corrupción, el soborno o prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales internacionales y por que se coopere plenamente con los gobiernos que intentan obtener información sobre esas transacciones.

En lo que hace a la jurisdicción, que se ha advertido como uno de los temas más polémicos en la legislación multilateral contra el soborno, el texto aclara que las medidas que se adopten en cumplimiento de la Declaración deberán respetar plenamente la soberanía nacional y la jurisdicción territorial de los Estados Miembros, así como los derechos y obligaciones de los Estados Miembros en virtud de los tratados vigentes y el derecho internacional, y no violar los derechos humanos ni las libertades fundamentales. Los Estados Miembros convienen en que las medidas que adopten para establecer competencias en actos de soborno de funcionarios públicos de otros países en las transacciones comerciales internacionales deberán corresponder a los principios del derecho internacional relativo a la aplicación extraterritorial de las leyes de un Estado.

Es sencillo de ver que la declaración acompaña los esfuerzos de los países y organismos internacionales y que recoge las exigencias de la CICC, extendiendo la regulación desde la estricta criminalización – que encarnaba la política norteamericana de prevención y control plasmada en la FCPA – a la promoción de una amplia asistencia y cooperación entre los países para la detección del fraude, y avanzando sobre algunas barreras para las que la política legislativa es insuficiente, tales como el secreto bancario o la

extradición. No obstante, no avanza en una de las importantes consignas de la CICC, referida a la recuperación de activos.

#### 4.3.3. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Comité Especial establecido por la Asamblea General para realizar las negociaciones sobre la primera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción inició sus trabajos en enero de 2002 y completó sus negociaciones el 1.º de octubre de 2003. Entre el 9 y el 11 de Diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, México, se llevó a cabo la Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por ser el más reciente de los instrumentos anticorrupción desarrollado y por tratarse de la ONU, el contenido de la Convención es de especial interés para traducir el estado de la materia en nuestros días.

El punto de convergencia de ese proceso fue el deseo de todas las delegaciones de encontrar un equilibrio entre prevención, penalización, cooperación internacional y recuperación de activos.

La convención es el resultado de la convergencia de los esfuerzos de diversas agencias e instituciones, desde la labor de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la prevención y la lucha contra la corrupción, y hasta la actividad de organizaciones internacionales y regionales tales como el Consejo de Cooperación Aduanera – Organización Mundial de Aduanas – el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos, la Unión Africana y la Unión Europea.

Los antecedentes directos son los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, incluidos, entre otros la CICC (1996), el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas del Consejo de la Unión Europea (1997), el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la OCDE (1997), el Convenio de derecho penal sobre la corrupción del Comité de Ministros del Consejo de Europa (1999), el Convenio de derecho civil sobre la corrupción del Comité de Ministros del Consejo de Europa (1999) y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (2003), además de la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en septiembre de 2003.

En la medida en que la técnica legislativa seguida se asemeja a la de los instrumentos que la precedieron, la estructura de la Convención de la ONU sigue el ordenamiento de la CICC y la de la Convención de la OCDE. Evitando la repetición de regulaciones y compromisos entre los Estados que suscriben la Convención, esta sección recoge la fundamentación de la norma y aquellas cuestiones en las que se adoptan criterios diferentes a las convenciones de la OEA y de la OCDE.

El preámbulo de la Convención de la ONU destaca:

- la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y **los valores de la democracia, la ética y la justicia** y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley,

- los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero,
- los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados,
- el hecho de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella,
- la necesidad de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción,
- que la disponibilidad de asistencia técnica puede desempeñar un papel importante para que los Estados estén en mejores condiciones de poder prevenir y combatir eficazmente la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades y creando instituciones,
- que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley,
- que se debe prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos,
- que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces,
- que deben honrarse los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción,

Sobre la base de los principios anteriores, la finalidad declarada de la Convención es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención promueve la prevención a través de medidas tales como el establecimiento de órganos contra la corrupción y el mejoramiento de la transparencia en la financiación de campañas electorales y partidos políticos, dirigidas tanto al sector público como al sector privado. También se fijan estipulaciones relativas a la prevención de la corrupción en el poder judicial y en materia de contratación pública. La Convención exhorta a los países que promuevan activamente la participación de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, así como de otros integrantes de la sociedad civil, a fin de lograr una mayor sensibilización pública frente a la corrupción. Mantiene las exigencias de penalización establecidas en la CICC y en la Convención de la OCDE, en tanto los países deberán tipificar como una

amplia gama de actos de corrupción delitos penales y de otra índole. Pero lo extiende desde las formas básicas de corrupción, como el soborno y la malversación de fondos públicos, hacia la tipificación del soborno y la malversación en el sector privado, el tráfico de influencias, la ocultación y “blanqueo” del producto de la corrupción, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia.

La cooperación internacional es uno de los aspectos salientes de la Convención: los países convienen en cooperar en la lucha contra la corrupción, incluidas las actividades de prevención e investigación, y en el enjuiciamiento de los delincuentes. La Convención obliga también a los países a prestar formas concretas de asistencia judicial recíproca en la reunión y transferencia de pruebas para su utilización en los tribunales y para la extradición de delincuentes. Los países deberán también adoptar medidas para apoyar la localización, congelación, incautación y decomiso del producto de la corrupción. La recuperación de activos es una cuestión importante para muchos países en desarrollo en los que la corrupción a alto nivel ha representado el saqueo de la riqueza nacional, y en los que los recursos perdidos son vitales para la reconstrucción y rehabilitación de sus sociedades bajo nuevos gobiernos. Entre esas medidas figuran la prevención y detección de la transferencia de activos adquiridos ilícitamente, la recuperación de bienes, mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso y la devolución y disposición legal de activos. Los países se obligan a adoptar medidas para la protección de testigos, peritos y víctimas y protección de los denunciantes.

La Convención de la ONU es el instrumento internacional más reciente y más sofisticado de expresión del movimiento anticorrupción. Sus objetivos y contenido traducen no sólo la ideología sino también las políticas de prevención y control operativo de la cruzada, que difieren de los primeros esfuerzos legislativos inaugurados por la FCPA: la consideración de la corrupción como un delito transnacional, que demanda esfuerzos multidisciplinarios y colaboración recíproca entre países y con organizaciones de la sociedad civil, que exige complementar la prohibición del pago de sobornos con la regulación del enriquecimiento ilícito, que extiende las nociones de corrupción a los actos de soborno y malversación de fondos en el sector privado, que enfatiza no sólo los sistemas de detección y prevención del fraude sino la recuperación de activos, la extradición de funcionarios implicados y la relativización del secreto bancario como instrumentos de investigación y asistencia entre los países constituyen los rasgos más importantes del norte hacia el que se dirige el movimiento anticorrupción global. El otro aspecto en el que se advierte una tendencia diferente en los instrumentos internacionales es en la introducción de los conceptos de buena gestión y buen gobierno y en general de gobernabilidad global como aliados de la lucha anticorrupción y como condición necesaria para hacerla efectiva.

Pero además de los esfuerzos legislativos y de la exigencia a los países miembros de instrumentar medidas y mecanismos para perseguir los fines de la cruzada, un importante actor del fenómeno de la corrupción, la empresa, aparece mediado por una representación nacional que no le corresponde estrictamente. En tiempos de globalización e integración económica la nacionalidad de las empresas es un asunto menor en tanto tienen activa presencia multinacional. Por ello, un componente importante de la estrategia de combate a la corrupción debía incluirlos especialmente, más allá de los esfuerzos legislativos de los países que ratifican la Convención.



#### 4. 4. EL PACTO MUNDIAL DE LA ONU (GLOBAL COMPACT)

Por una vía diferente que la política ordinaria de prevención y control de la corrupción que, como se ha desarrollado hasta aquí, consiste en la criminalización del soborno, las Naciones Unidas han gestado recientemente un programa que no se dirige a prevenir y castigar la corrupción a través de normas jurídicas y convenciones multilaterales, sino a apelar a un acuerdo mundial en el que los principales potenciales sobornadores se comprometan voluntariamente a suscribir nueve principios universales. Conceptualmente esta estrategia es innovativa y aunque podría ser encuadrada en la cruzada global anticorrupción en tanto comparte sus preocupaciones, sin embargo difiere en la manera en la que concibe el fenómeno de la corrupción y en los mecanismos que derivan de esa definición. Mientras la política clásica se dirige a aumentar al agente los “costos” de corromperse y reducirle los “beneficios” de hacerlo, el programa Global Compact procura tener de los adherentes un compromiso “moral”, sin beneficios directos que no sean el más importante de “contribuir al diseño de un mundo mejor” sin una amenaza de coerción: *“El Pacto Mundial no es un instrumento regulador, es decir, que no vigila, ni impone, ni evalúa la conducta o las acciones de las empresas. Se podría decir que el Pacto Mundial se apoya en la responsabilidad ante el público, en la transparencia y en el interés bien entendido de las empresas, de los trabajadores y de la sociedad civil, para poner en marcha acciones sustantivas comunes en pro de los principios en los que se basa el Pacto.”* (ONU, 1999).

En su alocución del 31 de enero de 1999 ante el Foro Económico Mundial, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, propuso por primera vez la idea de un Pacto Mundial. La fase operacional del programa se inauguró en julio de 2000 cuando se invitó a varios dirigentes empresariales a sumarse a una iniciativa internacional – el Pacto Mundial – encaminada a reunir a empresas, organismos de las Naciones Unidas, trabajadores y representantes de la sociedad civil, para apoyar nueve principios universales en materia de derechos humanos, trabajo y medio ambiente.

El Pacto Mundial intenta *“promover, mediante la fuerza de la acción colectiva, el civismo empresarial responsable a fin de que el mundo de los negocios pase a formar parte de la solución de los retos que plantea la mundialización. De este modo, el sector privado, en colaboración con otros agentes sociales, puede contribuir a hacer realidad la visión del Secretario General: una economía mundial más sostenible e incluyente.”* (ONU, 1999).

De las 50 empresas originalmente convocadas se pasó rápidamente a 700 empresas de todas partes del mundo<sup>25</sup>, grupos sindicales internacionales<sup>26</sup> y organizaciones de la sociedad civil<sup>27</sup> que participan en el Pacto Mundial. Ésta es una iniciativa directa del Secretario General que tiene dos objetivos complementarios, integrar el Pacto Mundial y sus principios en las actividades y las estrategias de las empresas; y facilitar la

<sup>25</sup> Algunas de las asociaciones participantes eran el International Chamber of Commerce International, la Organisation of Employers, World Business Council for Sustainable Development, Business for Social Responsibility, Prince of Wales Business Leaders Forum, CSR Europe, Instituto Ethos, African Institute of Corporate Citizenship.

<sup>26</sup> Por caso, integra el grupo de instituciones que participan del Pacto Mundial la International Confederation of Free Trade Unions con 158 millones de miembros, en 221 organizaciones afiliadas, en 148 países en todos los continentes.

<sup>27</sup> Entre ellas se menciona a Amnesty Internacional, Oxfam, Human Rights Watch, Transparency International, World Conservation Union, World Wildlife Fund, World Conservation Union, además de varias ONGs a nivel nacional.

cooperación entre los principales interesados y promover asociaciones destinadas a apoyar los objetivos de las Naciones Unidas.

El Pacto Mundial facilita el logro de estos objetivos y ofrece oportunidades de participación a través de varios mecanismos: diálogos de política, actividades de aprendizaje, creación de redes locales y proyectos de colaboración. Es una red cuyo núcleo está formado por la Oficina del Pacto Mundial y por cuatro organismos de las Naciones Unidas: la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Participan en el Pacto diversos los agentes sociales: los gobiernos, que definieron los principios en los que se basa esta iniciativa; las empresas, cuyas acciones se pretende influenciar; los trabajadores, en cuyas manos se concreta el proceso de mundialización; las organizaciones de la sociedad civil, que representan a la más amplia comunidad de interesados; y las Naciones Unidas.

Los nueve principios universales del Pacto Mundial en materia de derechos humanos, trabajo y medio ambiente se derivan de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los derechos fundamentales en el trabajo; y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

A continuación se enumeran los nueve principios.

#### *Derechos Humanos*

Principio No. 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente dentro de su esfera de influencia;

Principio No. 2: Las empresas deben asegurarse de no actuar como cómplices de violaciones de los derechos humanos.

#### *Trabajo*

Principio No. 3: Se pide a las empresas que apoyen la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;

Principio No. 4: Que promuevan la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;

Principio No. 5: Que promuevan la abolición efectiva del trabajo infantil; y

Principio No. 6: Que promuevan la eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación.

#### *Medio Ambiente*

Principio No. 7: Las empresas deben apoyar un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales;

Principio No. 8: Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental; y

Principio No. 9: Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales.

Como ha sido señalado el Pacto Mundial es una iniciativa voluntaria que busca un amplio grado de participación entre un grupo heterogéneo de empresas y otras

organizaciones. Las empresas que deseen participar poner en marcha los cambios necesarios en sus actividades para integrar el Pacto Mundial y sus principios en su estrategia, su cultura y su funcionamiento cotidiano; promover públicamente el Pacto Mundial y sus principios mediante comunicados de prensa, discursos, etc., y publicar en sus informes anuales una descripción de las medidas que han adoptado para apoyar el Pacto Mundial y sus nueve principios.

En cuanto al modo en que las empresas han de aplicar estos principios en la práctica, el Pacto Mundial ofrece varias oportunidades de participación a través de las siguientes iniciativas:

- Diálogos de política. Se organizan reuniones de carácter práctico destinadas a analizar temas concretos relacionados con la mundialización y con el civismo empresarial. En este marco de participación constructiva se reúnen, entre otros, organismos de las Naciones Unidas, trabajadores y organizaciones no gubernamentales con el objeto de buscar soluciones a algunos de los problemas contemporáneos. Se han tratado temas relacionados con la función del sector privado en zonas de conflicto y con las empresas y el desarrollo sostenible.
- Redes locales. El Pacto Mundial fomenta la creación de estructuras y redes locales en los planos nacional y regional para apoyar la aplicación de los nueve principios; el intercambio de experiencias e información; la organización de debates a nivel local y regional relacionados con la mundialización; proyectos de asociación; y la incorporación de más empresas en el Pacto.
- Aprendizaje. Se invita a las empresas a compartir ejemplos de prácticas empresariales a través del sitio Web del Pacto Mundial. Además, se alienta a los participantes a realizar estudios monográficos y análisis detenidos dentro del marco de las actividades de aprendizaje que se llevan a cabo en el mundo académico y empresarial. Las actividades organizadas en el plano local, regional e internacional promueven el intercambio de conocimientos.
- Proyectos de asociación. El Pacto Mundial fomenta la participación de las empresas en proyectos de asociación con organismos de las Naciones Unidas y con las organizaciones de la sociedad civil, inspirados en los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas.

Los promotores del Pacto Mundial identifican entre los numerosos beneficios que conlleva la participación en él la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas contemporáneos relacionados con la mundialización, el civismo empresarial y el desarrollo sostenible; la movilización para lograr una economía mundial más sostenible e incluyente; el aprovechamiento del alcance mundial y el poder de convocatoria que tienen las Naciones Unidas; el intercambio de conocimientos y prácticas óptimas; y el acceso a los amplios conocimientos de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con el desarrollo, y del ámbito mundial de su acción práctica.

En lo que hace específicamente a las políticas de transparencia y anticorrupción del organismo en este programa, debe destacarse que el 21 de Enero de 2004 el Secretario general Kofi Annan inició un extenso proceso de consultas acerca de la posible introducción de un décimo principio al listado anterior, cuya materia sería la lucha contra la corrupción. Todos los participantes en el programa fueron invitados a manifestar sus opiniones y Annan recalcó que la adopción de tal principio sólo ocurriría si se reunía un amplio respaldo y que tal adición sería de naturaleza excepcional. Al 7

de Mayo de 2004 se habían recibido 563 respuestas de las cuales 536 eran positivas, 21 eran positivas pero tenían salvedades y 6 eran negativas.

Para cada uno de los nueve principios – y para la eventualidad de que se incorpore un décimo – del Pacto Mundial pueden encontrarse actos y conductas públicas de grandes compañías que son abiertamente contradictorias, por lo cual el contenido del programa se revela como adecuado y razonable. Lo curioso es que los principios ha sido extraídos de convenciones internacionales y resoluciones que tienen varios años de incorporación a las legislaciones nacionales. Que en los comienzos del nuevo siglo el Secretario General apele a la buena voluntad de la gran empresa y que diseñe un programa que ha tenido gran difusión pública y es uno de los emblemas actuales de la ONU para rehabilitar principios explícitamente incorporados a la legislación nacional y multilateral podría ser una conformación de que el mecanismo de expresar consignas universales a través de declaraciones y convenciones es operativamente deficiente. De otro modo, ¿Qué sentido tendría convocar a la empresa a ser un buen ciudadano corporativo cuando en rigor lo que debe hacer es simplemente cumplir con las normas vigentes? Debe destacarse que esta curiosidad del contenido Pacto Mundial está también presente en las normas internacionales para la acreditación de la Responsabilidad Social Empresaria, la Social Accountability 8000 (SA 8000) y la AccountAbility 1000 (AA 1000). Ambas están construidas también sobre la base de pactos y convenciones internacionales vigentes desde hace más de 30 años y establecen como objetivo de compromiso con la sociedad normas tan básicas como la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil, de la discriminación o del derecho a asociarse. Nuevamente, la contribución principal que aportan estos esfuerzos internacionales es un diagnóstico acerca del verdadero contexto en el que se hacen negocios y respecto del grado de efectividad práctica de las declaraciones y convenciones universales que imponen a los países el compromiso de introducir modificaciones legislativas para encuadrarse en esos acuerdos.

#### **4.5. LOS ESFUERZOS PRIVADOS: LAS REGLAS DE CONDUCTA DE LA CÁMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO (CIC)**

Como se mencionaba más arriba, la CIC hizo progresos sustanciales en sus estándares respecto de la extorsión y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, a partir de los instrumentos de organismos multilaterales, de los cuales se rescata la “Convención sobre Combate al Soborno a los Funcionarios Públicos Extranjeros” de la OCDE como el más importante. Así, se complacía de que mucho de aquello que fue propuesto por las “Recomendaciones a Gobiernos y Organizaciones Internacionales” de la CIC en 1996 se había incorporado a las convenciones.

El preámbulo de las normas de la CIC ratificaba que los gobiernos deben intensificar la ejecución de las leyes que prohíben el requerimiento, la aceptación y los pagos de sobornos y renovaba sus recomendaciones de 1996 sobre el papel activo que la Organización Mundial de Comercio debe tomar en esta materia, porque el soborno y la extorsión son claramente importantes factores de distorsión del comercio internacional.

Extendiendo el alcance de las convenciones de la OCDE y la CICC – que estaban está exclusivamente enfocadas sobre el soborno a los funcionarios públicos – la CIC ponía el acento en el soborno dentro del sector privado. La Reglas de Conducta de la CIC nítidamente prohíben ese cohecho tanto como el soborno a los funcionarios públicos: en vista del extenso papel jugado por el sector privado en la economía global y en la permanente privatización de empresas y actividades estatales, se justificaba este criterio

en la necesidad de asegurar que serán adoptadas medidas efectivas para el control de la corrupción en el campo privado. El Comité Permanente sobre Extorsión y Soborno de la CIC dedicó sustanciales esfuerzos, compartidos con el Consejo de Europa y la Unión Europea.

En 1999 la CIC publicó un manual de las mejores prácticas corporativas para acompañar las Reglas de Conducta y proveer una guía para el cumplimiento de la Convención de la OCDE.

La CIC afirma en el Preámbulo a sus reglas que actualmente *“la importancia de combatir efectivamente la extorsión y el soborno es más grande que nunca. En la primera etapa de los años '90, escándalos que involucraban extorsiones y sobornos constituyeron un significativo factor de caída de gobiernos en muchas partes del mundo. Si se hubiera admitido la continuidad de esta situación, podría socavarse el más prometedor desarrollo de la era de la posguerra fría, esto es, la propagación de gobiernos democráticos y economías de mercado a lo ancho del mundo. Esto es tanto más inaceptable en vista de la liberalización del comercio mundial de bienes y servicios conseguida en la Ronda Uruguay: una mayor libertad de cambios debe ser asociada con una competencia honesta que falla cuando las relaciones de mercado sean crecientemente tensadas en común detrimento de gobiernos y empresas. Además de ser un delito, el ofrecimiento o el pago de sobornos puede constituir un acto de competencia injusta, el cual podría dar lugar a acciones por daños y perjuicios.”*

Contra ese trasfondo, la CIC decidió en 1994 revisar su Informe de 1977, confirmando la estrategia fundamental recomendada inicialmente, esto es, la necesidad de la acción de las organizaciones internacionales, gobiernos y empresas, localmente e internacionalmente, para unirse con el desafiante objetivo de aumentar la transparencia en el comercio mundial. La mayor responsabilidad en este campo indudablemente recae sobre los gobiernos, como ha sido reconocido por la OCDE, el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas. La CIC urge a todos los gobiernos a demostrar sus políticas para implementar rápidamente la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros y la Recomendación Revisada de la OCDE y recomienda que la OCDE establezca un cerrado vínculo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), en orden a la comprensión de problemas vinculados con la extorsión y el soborno y alentar a los países que no son miembros de la OCDE a participar de los programas extendidos de esa organización. Por su lado, la comunidad internacional de negocios, tiene la correlativa responsabilidad de fortalecer sus propios esfuerzos para combatir la extorsión y el soborno.

El Informe de la CIC publica las Reglas de Conducta recomendadas por la CIC para su aplicación voluntaria en las empresas, que son en muchos aspectos más rigurosas que las emitidas en 1977, puesto que aquellas sólo prohibían la extorsión y el soborno en conexión con la obtención y la retención de un negocio; mientras que las nuevas Reglas prohíben la extorsión y el soborno con cualquier propósito. De tal modo, la extorsión y el soborno en los procedimientos judiciales, en materia de impuestos, de medio ambiente y otros casos de regulación o en procedimientos legislativos están ahora cubiertos por las Reglas.

Los gobiernos están ahora urgidos a regular las contribuciones políticas de las empresas y asegurar que ellas son públicamente registradas. Un nuevo énfasis es puesto sobre la elaboración de mecanismos dentro de las compañías a fin de vigilar el cumplimiento de los códigos de conducta.

La CIC se estimula a sí misma en su responsabilidad de promover y monitorear la aceptación y aplicación de las Reglas de Conducta: estimula la acción de las empresas y organizaciones comerciales para respaldar su propia regulación como un importante factor en el combate efectivo contra la extorsión y el soborno. Este acercamiento es semejante a la perspectiva que justifica el Pacto Mundial de la ONU y está más en línea con las responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales que el establecimiento de un Panel para investigar las violaciones a las Reglas que se denuncien, que era el sistema que regía desde 1977.

#### **4.6. A 27 AÑOS DE LA FCPA: LA EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN**

La revisión y análisis de la efectividad de los programas de prevención y control de la corrupción exceden con creces los alcances de este trabajo y constituyen otro trabajo de tesis en sí mismo. Desde la sanción misma de la FCPA se han desarrollado estudios de opinión y análisis económicos y políticos para determinar las consecuencias de la puesta en práctica de esos programas. Naturalmente, las consecuencias que preocupan son aquellas que registran el impacto de los programas de marras en el tipo de conducta que intentan corregir (o erradicar). En esta sección se examina el éxito de algunos de los instrumentos y de las instituciones que los promovieron sobre la corrupción y el soborno en las transacciones internacionales. La evidencia empírica es insuficiente para arribar a conclusiones categóricas (Nichols, 2002). Las reflexiones acerca de la eficacia de la legislación en este área son especulativas (Salbu, 2001). No obstante, es posible acumular inferencias para formar un juicio acerca de la efectividad de la cruzada en el terreno de la aplicación de la normativa multilateral y los esfuerzos de las organizaciones internacionales. Pero eso no será una crítica dirigida a mejorar los instrumentos vigentes y proveer medios alternativos para el combate de la corrupción, sino simplemente un ejercicio de reflexión crítica sobre la efectividad de los esfuerzos del movimiento anticorrupción en términos de su propio diagnóstico.

En el capítulo anterior se resumieron algunos estudios referidos a las consecuencias prácticas de la aplicación de la FCPA. Aunque tampoco en esta materia los estudios entregaban elementos concluyentes, el diagnóstico de las autoridades norteamericanas era que la FCPA no había causado retrocesos significativos durante el tiempo en que fue la única legislación anticorrupción del mundo que tipificaba como delito el soborno a oficiales extranjeros. El escaso número de causas judiciales que se siguieron en cumplimiento de la FCPA (Carson, 1985, p. 69) sumado a la calificación de las empresas norteamericanas dentro del grupo de las diez primeras que mayor cantidad de sobornos pagan en el extranjero según el Índice de Fuentes del Soborno llevaría a la conclusión de que el nivel de cumplimiento de la FCPA era y es actualmente reducido, a pesar de la seria amenaza de castigos físicos y pecuniarios de la FCPA. En tanto este es un juicio que no aparece en los artículos y textos consultados sino mero ejercicio de inferencia<sup>28</sup>, corresponde decir que la interpretación oficial es diferente.

Salbu advierte que las legislaciones locales tenían el soborno a oficiales domésticos, tipificado como delito desde mucho tiempo antes de la sanción de la FCPA y que, de haber sido efectivas, esas legislaciones locales hubieran hecho innecesarias la FCPA y la sucesiva producción de instrumentos multilaterales para combatir la corrupción. A su vez, podría haberse esperado que la misma FCPA tuviera alto impacto sobre la

<sup>28</sup> No obstante, la investigación periodística confirmaría esta presunción. Ver Salbu, 2001.

corrupción global considerando la importante cuota de mercado de las empresas norteamericanas, únicas destinatarias de las regulaciones de la FCPA. Nuevamente, los esfuerzos anticorrupción ulteriores ofrecen una respuesta distinta (Salbu, 2001, p. 82).

A pesar de la multiplicación de convenciones e instrumentos de control global el fenómeno de la corrupción sigue vivo y vigoroso, a tenor de lo que sostienen las declaraciones de motivos de la normativa multilateral. La más reciente, la Convención contra la Corrupción de la ONU ratifica este cuadro de situación a 27 años de la puesta en vigencia de la FCPA. Un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos citado por Salbu reportaba 139 casos de soborno en el extranjero entre 1994 y 1996 que representaban 64 billones de dólares en contratos. “*Asumiendo que la mayoría de los sobornos son furtivos y escapan a la detección, esta figura probablemente refleja una pequeña fracción de las actuales violaciones*” (Salbu, 2001, p. 83).

La teoría de que la ausencia de una norma semejante a la FCPA en el resto de los países llevaba a las empresas de esos países a competir con ventaja en el mercado global condujo, luego de casi 20 años, a una rápida multiplicación de normas multilaterales adoptando las recetas de la FCPA, como la única forma de asegurar la reducción de la corrupción. Ese razonamiento descansaba en asumir que la corrupción posterior a la entrada en vigencia de la FCPA era atribuible a las compañías no norteamericanas. Este supuesto no sólo es deficiente sino que al respecto se ha acumulado evidencia empírica respecto de la incidencia de los sobornos norteamericanos en el mercado mundial. Salbu menciona un estudio de Nancy Dunne registrando los millones de dólares gastados en sobornos a oficiales latinoamericanos por las empresas norteamericanas en el período 1994-1996 (Salbu, 2001, p. 85).

Para evaluar la utilidad del enfoque jurídico tradicional – sancionar nuevas leyes más estrictas y aplicar más efectivamente las existentes – como instrumento para predecir o controlar la conducta de la sociedad deben cumplirse los siguientes supuestos relativos a la existencia y validez de las normas jurídicas (Moreno Ocampo, 1998, p. 3):

- i. *El estado monopoliza el poder de expedir normas obligatorias dentro de su jurisdicción.*
- ii. *El poder del estado es legítimo en la medida en que se basa en instituciones democráticas.*
- iii. *Hay un alto grado de cumplimiento de estas normas.*
- iv. *La probabilidad de recibir un castigo, como consecuencia de la violación de estas normas, es alto.*

Haciendo abstracción de los tres primeros criterios, el análisis de la implementación de la FCPA puede resolverse rápidamente a partir del cuarto: así, no es descabellado postular que la mínima pérdida de cuota de mercado de las empresas norteamericanas a pesar de la sanción de la FCPA, sumada a la alta percepción de que las empresas norteamericanas se encuentran entre las diez mayores pagadoras de sobornos del mundo podría explicarse en clave de la ínfima cantidad de casos de procesamiento en el marco de la FCPA, que contrasta con la abrumadora cantidad de testimonios y referencias oficiales acerca de la persistencia del soborno a funcionarios extranjeros.

En definitiva, el fracaso de las FCPA y de las normas locales de control de la corrupción ¿podría estar sugiriendo que la introducción de leyes e instrumentos multilaterales para combatirla podrían seguir la misma suerte?

Por supuesto que la descalificación de normas preventivas y de control a partir de sus violaciones no es justo, aunque naturalmente una de las pruebas por las que debe pasar una ley es la de compensar sus impactos negativos con consecuencias positivas. En el capítulo siguiente se examinará la justificación consecuencialista de perseguir y castigar los actos de corrupción. Sin embargo, esa justificación no conduce necesariamente a validar la estrategia de combatir la corrupción multilateralizando la estrategia norteamericana de combate contra la corrupción – el camino seguido al menos por la CICC y la Convención de la OCDE – que acumula elementos para concluir que ha fracasado en su cometido. En consecuencia, aunque no estén conectados causalmente, si el proceso de producción de normativa nacional y multilateral contra la corrupción en las transacciones económicas internacionales es seguido de un incremento en los índices de corrupción, tal como implícitamente lo sugieren los preámbulos de todos estos instrumentos, la validez de este enfoque legislativo aparece cuestionada. Salbu compara la legislación anticorrupción con la legislación contra el homicidio para reforzar esta conclusión: las leyes penales contra el homicidio deben lidiar con los motivos pasionales de los agentes que en ocasiones los conducen a delinquir, pero en el caso de las empresas y empresarios que resuelven pagar un soborno no hay consideraciones pasionales a las que atender: la decisión es racional y los agentes resuelven involucrarse en tales actos a pesar de las graves sanciones impuestas en caso de ser descubiertos, tal como lo demuestran la actitud de la consultora Arthur Andersen en la quiebra de Enron (Salbu, 2001, p. 85).

Uno de los problemas de la estrategia legislativa de la cruzada es la incapacidad de atacar las verdaderas causas de la oferta y demanda de sobornos, concentrándose más en los síntomas que en las raíces del fenómeno (Nesbit, 1998). Esto mismo es sostenido por Lisa Harrison Randall dudando de la efectividad de la Convención de la OCDE en obtener reducciones significativas en la corrupción global (Randall, 1997, p. 678).

En contraste con el enfoque jurídico, la promoción de reformas institucionales y las políticas de autorregulación promovidas por organizaciones empresarias (CIC) y organizaciones internacionales (Global Compact) han sido consideradas como herramientas de mayor efectividad práctica. La reforma del estado ha sido ponderada como de mayor eficiencia práctica en tanto tiene amplio alcance, frente a previsiones legislativas que, como las de la FCPA – en tanto deben lidiar con límites ambiguos entre lo que “es” y lo que “no es” corrupto – deben resolver caso por caso. Sin embargo, las experiencias de reforma institucional han ofrecido casos destacables (The Economist, 2002) y experiencias frustrantes (Andvig, 2001). Los organismos auspiciantes tienden a destacar los casos positivos como emblemas de los programas, aunque algunos resultados finales sólo consistan en un barniz al sistema anterior culturalmente arraigado, que no se abandona sólo con nuevos manuales de procedimientos internos y cursos de capacitación de agentes públicos. La viabilidad de las reformas institucionales y los programas de integridad y transparencia en contextos culturalmente diferentes de aquellos en los que han sido engendrados – léase programas diseñados en países industrializados para ser aplicados en la administración pública de países del tercer mundo – y en países que podrían encuadrarse en lo que Rabossi denomina “moral laxa” es una materia pendiente en el estudio de la efectividad de las reformas, puesto que a primera vista parecería que las buenas recetas están intrínsecamente referenciadas a condiciones culturales e institucionales. A falta de estas condiciones, los programas pueden convertirse en una farsa.



Con respecto a los esfuerzos autorregulatorios también han sido destacados como instrumentos promisorios<sup>29</sup>, aunque más para complementar el enfoque legislativo que para marcar el tono de la cruzada. También en este terreno se registran fracasos, como se notaba al analizar la implementación de las reglas de conducta de la CIC: sólo una denuncia en 17 años, bajo nivel de aceptación de la normativa y poco apego a defenderla y aplicarla. No obstante, se ha destacado su falta de especificidad que permite libertades al tomador de decisiones para ejercitar juicios éticos responsables, en lugar de prescribir una adhesión ciega a requerimientos específicos, además de eludir los riesgos de imperialismo cultural en la interpretación de una cierta acción de interpretación ambigua (Salbu, 2001b, p. 460).

Si los esfuerzos legislativos multilaterales y las iniciativas privadas de autorregulación han demostrado tener una reducida efectividad práctica, las políticas de los organismos internacionales de crédito han seguido la misma suerte. A pesar de haber destinado más de tres millones de dólares a promover la gobernabilidad civil y corporativa en la lucha contra la corrupción y de que su Comité de Sanciones penalizó recientemente a cinco empresas por violar sus directivas de adquisición (Salbu, 2001a, p. 75-76), el rol de los organismos financieros internacionales ha sido duramente atacado. El testimonio del premio Nobel de Economía 2001 Joseph Stiglitz – que fue jefe de asesores económicos de Clinton y luego vicepresidente del Banco Mundial – confirmó los errores en las políticas del Tesoro norteamericano y del Fondo Monetario en su afán por imponer un modelo económico global y un clima de descrédito envuelve a esos organismos, especialmente en los países periféricos que en lugar de ser los principales destinatarios de los beneficios de la acción de esas instituciones, son las víctimas, en la perspectiva de algunos pensadores como Stiglitz<sup>30</sup>.

El motivo primario de la intervención del FMI y del BM en materia de corrupción no es la lucha contra el soborno, sino los efectos del mismo en la efectividad de los programas de ambos organismos. Por ello, por encima del objetivo de promover el buen gobierno, lo que está en juego es la existencia misma de esos programas de asistencia. Cuando en lugar de interrumpir el financiamiento a gobiernos corruptos, el FMI y el BM asisten a los países que cumplen con sus directivas y políticas, no hacen sino abastecer de fondos a las elites que – en sus programas de gobernabilidad y transparencia – declaran querer combatir. Esta es la aprensión que rodeaba el flujo permanente de fondos que recibía el gobierno argentino durante la década del '90, a pesar de las denuncias de corrupción que involucraron a la gestión desde sus inicios. La sospecha es que los organismos internacionales fueron cómplices de ese gobierno, que era elogiado por combatir la corrupción a través de ciertas reformas estructurales – privatización de empresas públicas, desregulación de la economía – que eran precisamente los actos por los que la corrupción del gobierno tomó estado público. Lo más grave de esta situación es que los elogios al gobierno de Menem fueran el resultado de su alineamiento ideológico y que todo el esfuerzo de los organismos multilaterales de crédito contra la corrupción se redujera a su análisis en términos de la mayor o menor presencia estatal en la actividad

---

<sup>29</sup> Otro modelo del enfoque de reforma corporativa no enfocado hasta aquí es el de Dunfee y Hess. Es el llamado *C2 Principles*, inspirado en los *Principios Sullivan* que muchas compañías adoptaron en respuesta al apartheid en Sudáfrica y los *Principios McBride* aplicados en Irlanda del Norte: promueve que las empresas implementen procedimientos para prevenir el pago de sobornos y declarar públicamente sus progresos y esfuerzos respecto de esos fines (Dunfee & Hess, 2000, p. 593). Por el momento se desconocen resultados públicos de la implementación de estos principios.

<sup>30</sup> “Es hipócrita pretender ayudar a los países subdesarrollados obligándolos a abrir sus mercados a los bienes de los países industrializados y al mismo tiempo proteger los mercados de éstos porque hacen a los ricos más ricos y a los pobres más pobres” en *El malestar en la globalización*, 2002.

económica, pues ese sería un corolario previsible – acompañando el final de la guerra fría – pero no deseable desde la perspectiva del rigor que debería concentrar la investigación sobre las causas de la corrupción y de los programas de prevención y control que le siguen<sup>31</sup>. Uno de los especialistas más renombrados en Economía de la Corrupción, el argentino Rafael Di Tella escribía en 1997 que *“no sería difícil argumentar que tanto Menem como Cavallo han llevado a cabo algunas de las reformas más efectivas, al menos en términos de políticas, para controlar la corrupción. Es, además, grave, pues se debilitan políticamente sus propuestas al tiempo que ganan popularidad candidatos que, muchas veces con la mejor intención personal, empujan políticas económicas excelentes para el desarrollo de la corrupción”* (Di Tella, 1997, p. 322). Sin intención de ensañarse con este párrafo, no debería soslayarse que desde 1995 las sospechas sobre corrupción en el gobierno aparecían en el primer lugar de las preocupaciones públicas en las encuestas de opinión (Mora y Araujo, 1997, p. 205-212) y que para 1997 ya habían sido completados los actos más resonantes de daño institucional y los escándalos más resonantes de corrupción, por los que varios integrantes de ese gobierno serían condenados judicialmente (mientras su titular permanece a fines de mayo de 2004 casi en calidad de prófugo). Por lo tanto, mal se podría aducir ignorancia o incompetencia respecto de esos actos de corrupción: lo grave del asunto es que la lucha contra la corrupción aparece teñida de posiciones de política económica, de tal suerte que ciertos actos de corrupción son “excusables” en tanto supongan implementar ciertas políticas consideradas – erróneamente, de acuerdo con los resultados de los programas inspirados en ellas – “adecuadas”. En una reciente entrevista concedida al diario La Nación (edición del 02/05/2004), el asesor principal del Programa Anticorrupción del Departamento de Estado norteamericano Richard Werksman afirmaba, en relación con el procesamiento del ex presidente Menem, que *“la lucha contra la corrupción no debe ser una lucha contra el enemigo político”* y destacaba el esfuerzo de la administración de Menem para crear la Oficina Anticorrupción.

Al descrédito que acumulan los organismos multilaterales de crédito en los países en desarrollo se sumaron las recientes investigaciones en el Senado norteamericano promovidas por el senador republicano Richard Lugar, que llevaron a la conducción del BM a reconocer que *“por la corrupción en proyectos financiados por el Banco Mundial se evaporaron US\$ 100.000 millones”*, por la corrupción, el pago de coimas y el mal uso de los fondos. Las audiencias para indagar denuncias de corrupción en obras financiadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluyeron un tristemente famoso caso argentino, la represa hidroeléctrica de Yacyretá<sup>32</sup>. Una anécdota de esa década de los '90 fueron las declaraciones del entonces presidente Menem bautizando a Yacyretá como un “monumento a la corrupción”, el mismo día en que el representante argentino ante el BM firmaba la concesión de un nuevo crédito para la obra por 250 millones de dólares.

<sup>31</sup> Una anécdota relatada por Roberto de Michele describe los inconvenientes que tuvo que enfrentar el economista Vito Tanzi cuando redactaba el informe anual sobre nuestro país para un reporte del FMI durante la década de los '90: dentro de una evaluación muy positiva y plena de halagos al gobierno marcó algunas críticas moderadas y mencionó el episodio de la pista de Anillaco, lo que le valió no sólo un llamado de atención sino también la desaparición de esa referencia.

<sup>32</sup> Según el senador Lugar, Yacyretá tuvo un costo inicial de 2000 millones de dólares, pero después de 30 años sin que la obra se hubiera concluido acumula una deuda de 10.000 millones de dólares. James Wolfensohn, presidente del BM, detalló que la primera fase de la obra, terminada en 1994, costó 5600 millones de dólares, pero que ese monto trepa a 7200 millones si se le suman los costos adicionales por intereses. El Banco Mundial participó en su financiamiento con 878 millones de dólares (Diario La Nación, 14/05/2004).

Los presidentes del Banco Mundial, James Wolfensohn. y del BID, Enrique Iglesias, decidieron no presentarse como testigos. No obstante, en una carta dirigida a Lugar, Wolfensohn desligar al organismo de cualquier responsabilidad en supuestos casos de corrupción y atribuyó la responsabilidad a los gobiernos de la Argentina y Paraguay por las demoras en su conclusión. La construcción de la represa hidroeléctrica está bajo análisis en el Senado de Estados Unidos, como parte de una investigación de irregularidades en préstamos otorgados por los bancos multilaterales de desarrollo. En la revisión se mencionan los casos testigo de la Argentina y Paraguay, Indonesia, Lesotho y Perú, entre otros países (Diario La Nación, 14/05/2004).

Con respecto al FMI algunos estudios han enfocado en los últimos años los resultados obtenidos por los programas que la institución financiera implementa. Roland Vaubel, Axel Dreher, Bernhard Boockmann y otros economistas de la Universidad de Mannheim (Alemania) han publicado una serie de trabajos acerca de los efectos de la condicionalidad impuesta por el Fondo en el crecimiento económico de los países receptores. Los trabajos que estudiaron el cumplimiento con los programas del FMI muestran que de 105 países con programas entre 1969 y 1978 sólo el 60% cumplió con el objetivo de déficit fiscal y un 54% con el límite de expansión del crédito. En el período 1974-1984 de 30 programas de facilidades extendidas 16 fueron cancelados y 8 más no fueron implementados en su forma original. En 1989, otro estudio mostró una tasa de cumplimiento del 30% entre 34 programas para 1983, la que cae al 19% en 1984. Un estudio de 2001 analiza 347 programas entre 1979 y 1997, de los cuales 138 fueron suspendidos antes de terminar. De acuerdo con este programa de investigación las políticas económicas son más expansivas en países con préstamos del Fondo, ya que la posibilidad de obtener préstamos relaja la disciplina fiscal (Dreher y Vaubel, 2004). La información oficial del FMI ratifica que la tasa de cumplimiento para 1987-1999 había sido del 57%, siendo las principales condiciones incumplidas las de privatización (45%), reformas a la seguridad social (56%) y a empresas del Estado (57%).

Lo que estos trabajos ponen en evidencia es el contraste entre las funciones y los resultados esperados de la acción del FMI – en términos de influencia en las políticas internas de los países receptores y del asesoramiento y asistencia que proveen – y los resultados prácticos de la misma. Si para los objetivos que constituyen su misión se observan niveles tan bajos de cumplimiento y resultados, cuanto más vale esto para el estudio de los programas del organismo dirigidos a aumentar la transparencia y a reducir la corrupción.

\*\*\*

El proceso de multilateralización de la FCPA se aceleró entre mediados y fines de la década de 1990, despertando esfuerzos y consolidando la cruzada alrededor de los nuevos instrumentos de combate contra la corrupción. Siguiendo la política norteamericana y la técnica legislativa de la FCPA, la OEA y la OCDE suscribieron sus respectivas convenciones contra la corrupción, que entraron en vigencia en 1996 y 1997 respectivamente. También en 1997 la Unión Europea aprobó una convención contra el soborno, con algunas diferencias conceptuales respecto de la definición de los actos alcanzados. Finalmente, la ONU siguió la misma huella y, sobre la base de sus antecedentes en la condena del soborno en las transacciones económicas internacionales y su Declaración del 1996, acordó a fines del 2003 los términos de una Convención Universal contra la Corrupción. A pesar de los matices entre estos instrumentos, todos

son de alguna forma herederos de la FCPA y son también versiones evolucionadas de un enfoque jurídico para el control de la corrupción, que consiste en promover la modificación de la legislación de los países para prohibir la corrupción. Estos tratados no constituyen la criminalización de un comportamiento por un cuerpo supranacional sino que coordinan leyes de prohibición del soborno domésticas de los países miembros. *“Estos tratados representan una reacción de países, más que una integración de países, y ellos ciertamente no representan un sistema de ordenamiento de las relaciones internacionales no centrado en el Estado. Ciertamente, cada uno de los tratados especifica que será implementado por cada signatario de acuerdo con su sistema y principios legales.”* (Nichols, 2001, p. 269).

De manera que la estrategia jurídica inaugurada por los Estados Unidos en 1977 consistente en criminalizar el soborno y castigarlo más severamente a través del sistema legal, fue multilateralizada, para articular las legislaciones locales y evitar asimetrías legales que distorsionen el funcionamiento transparente de los mercados. Desde la perspectiva de la producción normativa, los objetivos han sido cumplidos. Los estados americanos, los integrantes de la OCDE, y los estados de la Unión Europea tienen sus respectivas convenciones contra la corrupción y desde fines del año pasado también el mundo tiene una. Los garantes del sistema son los sistemas de justicia domésticos, asistidos por la cooperación internacional que los tratados tienen prevista.

Sin siquiera avanzar en el análisis de los problemas de lidiar con la jurisdicción, basta con estudiar la experiencia en la aplicación de la FCPA para conocer las consecuencias prácticas del enfoque jurídico: las empresas norteamericanas no han cesado de pagar sobornos (figuran en el 9º lugar del ranking de pagadores de TI) a pesar del ominoso castigo que podrían recibir en caso de ser atrapadas, mientras en 25 años de aplicación de la FCPA sólo se habían iniciado un promedio de un procesamiento por año. Si esto es así en los Estados Unidos, el país emblema para describir el sistema democrático y la división de los poderes, ¿será osado aventurar un desenlace semejante en los países periféricos, en los que la aplicación de las convenciones multilaterales está en manos del sistema judicial local? ¿Cómo no rechazar el párrafo anterior de Rafael Di Tella cuando celebraba las reformas del gobierno argentino en 1997 y las consideraba adecuadas para reducir la corrupción cuando para entonces la Constitución Nacional y la independencia del Poder Judicial ya habían sido vejadas!.

La paradoja de la cruzada anticorrupción desde la perspectiva argentina es que el período de mayor y más escandalosa corrupción en muchos años es percibido como uno de los más productivos en la lucha contra la corrupción: se trata del período en el que la Argentina suscribió la CICC, la Convención de la OCDE, creó la Oficina de Ética Pública y posteriormente la Oficina Anticorrupción, recibió inspectores, auditores y funcionarios internacionales para verificar el nivel de cumplimiento de esas convenciones...

En definitiva, los estudios de opinión y los expertos coinciden en que los esfuerzos legislativos multilaterales son todavía desconocidos y/o soslayados por los empresarios (que por ser pagadores son promotores, como escribe Rose-Ackerman) y en que han sido sistemáticamente ignorados o violados, impidiendo una reducción significativa del fenómeno que pretende combatir. Los programas autorregulatorios, con el imponente Pacto Mundial de la ONU a la cabeza, en general, son todavía expresiones de buenas intenciones. Por su parte, aunque puedan parecer promisorios en el tiempo, los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales han sufrido también inconvenientes, al menos en la experiencia más ambiciosa y consolidada que fueron las reglas de conducta de la Cámara Internacional de Comercio. La excepción a este grupo de iniciativas de

ONGs es la experiencia de Transparencia Internacional, probablemente como consecuencia de su especificidad, de su tarea desligada de responsabilidades políticas directas y de su alto grado de exposición mediática.

En consecuencia, con convenciones y legislaciones locales soslayadas y esfuerzos privados todavía incipientes, los progresos en el terreno práctico “se miden” leyendo los indicadores de percepción de la corrupción de TI<sup>33</sup>. Esta afirmación no es una ironía: en un folleto de TI y de la ONU promoviendo la difusión de la Convención de la ONU contra la corrupción se reproduce un reportaje – desarrollado en el marco de la Conferencia de Países para la sanción de la Convención – al Presidente del Centro para el Estudio de la Democracia de Bulgaria, Dr. Ognian Shentov, quien se congratulaba de que su país seguía mejorando sustantivamente en la lucha contra la corrupción y que *“el soborno corriente se ha reducido en casi la mitad en los últimos tres años. Bulgaria ha mejorado su posición en el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional, al pasar del 66° lugar en 1998 al 45° lugar en 2002”* (sitio Web de la ONU). Además de las dudas respecto de qué mide ese índice (Andvig & Fjeldstad, 2001), las advertencias y salvedades del documento que acompaña la publicación de esos índices descalifica el cándido ejercicio del entrevistado: en página 3, el documento advierte que *“el ranking de un país puede cambiar simplemente porque nuevos países han sido incorporados al índice, mientras otros han sido excluidos”* (TI, 2003).

La suerte de los esfuerzos anticorrupción de los organismos financieros multilaterales no ha sido mejor: además del cuestionamiento de su rol y de los sospechados vínculos entre sus programas y el crecimiento económico, abundan los antecedentes que ratifican que los controles instrumentados para el otorgamiento de préstamos no han sido efectivos para detectar receptores corruptos, y que esos fondos culminaron siendo desviados de los fines para los que los países asumieron deuda externa. Una interpretación más pesimista lanza acusaciones sobre la política de préstamos y el sesgo ideológico con el que el problema de la corrupción ha sido tratado.

Así, se arriba a un escenario internacional en el que las organizaciones multilaterales sitúan la corrupción en el nivel más alto de la agenda y en el que la cruzada anticorrupción consolida su dominio respecto de “qué es” corrupción, cómo se mide y cómo se soluciona. Y frente a ese panorama aparece una semblanza más sombría, de un sistema global que produce normas que no puede hacer cumplir – a juzgar por las propias declaraciones de los organismos empeñados en forjar nuevos esfuerzos – por problemas de efectividad práctica. No se trata de aportar aquí mecanismos alternativos para el control de la corrupción, sino de evaluar las herramientas empleadas por el movimiento anticorrupción global en términos de su efectividad práctica. Finalmente, si existe tal consenso respecto del “flagelo de la corrupción”, no debería olvidarse que el enemigo al que enfrenta la cruzada no es fácil. Lo paradójico es que la implementación de estas normas locales y tratados internacionales haya sido acompañada de una intensificación del fenómeno que se quiere combatir. Tal vez otro de los motivos de ese fracaso sea la dificultad conceptual para deslindar lo que la corrupción “es” de lo que “no es”, y las cuestiones asociadas a esa definición, esto es, los supuestos subyacentes y la validez intercultural de la tipificación. Dicho de otra forma, el uso de la legislación

---

<sup>33</sup> En la entrevista concedida al Diario La Nación Richard Werksman respondía a la pregunta acerca de un retroceso en la Argentina y también en Estados Unidos de acuerdo con el último informe de percepción de corrupción de Transparencia Internacional diciendo que *“Lo que pasa es que no sabemos ni se puede saber de dónde vienen esas percepciones. El índice de TI no contiene ningún análisis. Pero si bien algo es mejor que nada, tampoco contesta muchas cosas”* (La Nación, 02/05/2004, Página 6).

tiene algunos antecedentes positivos para disuadir conductas criminales, tal vez más que para sustituir una cultura.

## 5. LA OTRA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN: DEFINICIONES, ACADEMIA Y DIMENSIONES MORALES

*There are those who would ignore the moral dimension of bribery, treat bribes as a neutral economy category, and rationalize bribery as giving the flexibility needed by many political systems. Typically this counter concept to the moral notion of the bribe is most boldly applied to underdeveloped countries. Like usury, bribery could be demoted from a master moral category to a description of a type of economic exploitation.*

Noonan, *Bribes*, 1984

La efectividad relativa del uso de la legislación multilateral para reducir la corrupción ha puesto en la mira el fenómeno que se pretende combatir. Conocerlo exhaustivamente es una condición necesaria para poder enfrentarlo con éxito. Es preciso para ello revisar el concepto de corrupción. No sólo el de los textos legales y tratados internacionales que deliberadamente se omitieron en el capítulo anterior para ser presentados a continuación. También es necesario conocer el estado del arte en la investigación académica del fenómeno. El primer problema con el que debe lidiar el investigador que estudia un fenómeno nuevo, que además es abordado multidisciplinariamente, es el de sistematizar lo que ese fenómeno “sea”. ¿Qué es corrupción? ¿De qué tipo de actos estamos hablando? ¿Qué NO es corrupción?

En este capítulo se hace un alto en el relato de la evolución de la cruzada, con el objeto de poder interpellarla éticamente en el capítulo siguiente. O, en todo caso, se revisan los antecedentes y el presente de la versión académica del concepto de corrupción en la cruzada. Para ello se rastrea la evolución en el uso de la palabra y del concepto de “corrupción”, como una manera de sistematizar la noción que sostiene la cruzada y de identificar los valores que la sostienen.

A los fines de este trabajo, la noción de “corrupción” que está bajo análisis es la noción que sostiene la cruzada anticorrupción. Esto excluye toda otra versión, excepto en los matices de esa definición oficial. En realidad, ella debería ser expresada en plural, porque la ausencia de una disciplina única de referencia le ha conferido elementos y contenido diferente según el campo de conocimientos desde el que se la aborde. A riesgo de quedarse con una definición pobre, este trabajo restringe su alcance a la definición “oficial” del movimiento anticorrupción. Su significado y alcance serán las referencias a partir de las cuales se interroga acerca de la existencia, en esta noción, de una dimensión moral.

El estudio del estado académico de la discusión sobre la corrupción es una forma de identificar las disciplinas que se han abocado a su tratamiento. La corrupción se ha convertido en un fenómeno atractivo para la investigación académica, a juzgar por la proliferación de textos, artículos científicos y periodísticos y cursos universitarios (Arvind K. Jain, citado en Nichols, 2004, p. 215). Distintas disciplinas y corrientes se han reunido y han plasmado esfuerzos que abastecieron a y fueron influenciados por el movimiento internacional anticorrupción en la conceptualización del fenómeno. La presencia de los filósofos en ese debate podría ser un indicador de las repercusiones morales de la corrupción. Nuevamente, no de un concepto abstracto o especulativo de

corrupción, sino del concepto contemporáneo que tiene este término: el que alimenta la legislación y los tratados internacionales, el que preocupa a los principales líderes de Occidente, el que se ha transformado en objeto de estudios para un importante grupo de expertos.

En este capítulo, una breve revisión por la etimología y la historia del uso del término “corrupción” precede el análisis de los antecedentes académicos pioneros registrados en el campo de la teoría sociológica. Sobre esa base se describe la evolución del concepto y su transformación en una nueva área de estudio hacia fines de 1970, al mismo tiempo en que comenzaba a gestarse la cruzada. La inauguración de la economía de la corrupción le imprimiría a la noción de corrupción un sesgo bien definido que plenamente conserva actualmente y que condicionaría los estudios posteriores, las soluciones políticas de la cruzada y las disciplinas sociales que acompañarían este esfuerzo. Una primera definición, de carácter exploratorio, permitirá ponerle límites al debate y ponerlo a prueba en la práctica. Posteriormente se intenta registrar la presencia de la filosofía y de otras ciencias sociales en la polémica y de encontrar explicaciones para ello. La presencia de la corrupción en la filosofía clásica y en los filósofos políticos en contraste con la presente ausencia tiene algo para decir y muchas preguntas para disparar. El resto del capítulo, casi la mitad, será cubierto por definiciones académicas y legales que refinarán y diversificarán el concepto de corrupción y los presupuestos implícitos en él.

### 5.1. ETIMOLOGÍA Y USO SOCIAL

Aportar una definición de corrupción no es un trabajo sencillo, por la carga valorativa que la expresión lleva implícita y porque se trata de un fenómeno oculto, hijo de la oscuridad y del secreto, que los ejecutores encubren y cuya operacionalización es compleja. Se trata además de un término con diferentes connotaciones a lo largo del tiempo.

La historia del uso oficial y social del término demandaría un tratado específico, lejos de las pretensiones y de la extensión de este trabajo. Lejos de cualquier originalidad, esta sección compendia algunas definiciones etimológicas, históricas y técnicas para acercarse a la noción presente del fenómeno. Una referencia especialmente enfocada en su uso reciente aportará un registro aproximado de los saberes y disciplinas que han confluído para aportar al alcance y al contenido actual de la noción de corrupción. El interés final es sondear los puentes entre Filosofía y corrupción, entre Ética y soborno, en la medida en que esos vínculos podrían dar cuenta de este fenómeno desde el punto de vista moral. Dicho de otra forma, el interés de la disciplina filosófica en el problema de la corrupción puede presentar la dimensión ética y contribuir a responder a la pregunta respecto de si la corrupción es un problema moral.

Corromper es “alterar o trastocar la forma de alguna cosa” según la definición del diccionario de la Real Academia Española, aunque otras acepciones incluyen el “echar a perder, depravar, dañar, podrir”; también el “sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dádivas o de otra manera”; “pervertir o seducir a una mujer”; “estragar, viciar y pervertir”; “incomodar, fastidiar e irritar”; y por último, “oler mal”. La raíz indoeuropea del vocablo corrupción es “reut”, que significa “arrebatar”. Corrupción es la “acción y efecto de corromper o corromperse” en la primera acepción. Las restantes remiten a “la acción de alterar y trastocar la forma de alguna cosa” (Enciclopedia Salvat Monitor), “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (...) de las costumbres, de voces” (Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana), y a distintas formas



de “putrefacción, pudrición, infección, contagio (...)” (Diccionario Ideológico de la Lengua Española de la Real Academia Española). Para la tradición escolástica, supone desviar o desnaturalizar una cosa del fin al que naturalmente se dirige. Aunque se podrían considerar cercanos al significado actual a algunos de los actos mencionados en el diccionario, lo que estas acepciones comunican son las connotaciones negativas que el término tiene etimológicamente, asociado a la suciedad, al abuso sexual y a los sentimientos y reacciones negativas que genera en quienes hacen uso de esa palabra.

La palabra “coima”, que es la expresión popular del cohecho o soborno, se deriva de “calumnia” que en Español popular tomó la forma de “caloña” o “calomia”. En Portugal devino en “coymba” con el sentido de acusación o pleito y al volver a España dio coima con la acepción de “dinero que cobra el encargado del garito para hacer funcionar la mesa de juego”. La idea original de falsedad propia de calumnia y las trampas y engaños surgidos en tribunales y garitos dieron a coima su acepción rioplatense: “dinero que se paga para corromper a alguien”. (Zimmerman, 1999). Así como en nuestro país el soborno es popularmente denominado “coima”, toma distintos nombres en diferentes países: en México es “mordida”, en Venezuela “matraca”, en Italia “bustarella”, en África Occidental “miga”, en Estados Unidos “grasa”, en Nueva Zelanda “púa”. Estas referencias serían meramente anecdóticas si no fuera porque revelan la variabilidad cultural, no sólo de la forma de nombrar una práctica, sino del contenido de la misma, de sus alcances y de su valoración moral. Así, las connotaciones negativas de nuestra “coima” contrastan con la valoración positiva de su equivalente chino “guanxi”. Los capítulos siguientes tendrán como insumo esa determinación cultural del concepto de corrupción.

En el lenguaje jurídico, la expresión ha sido históricamente asociada a delitos sexuales, abuso de poder, ultraje al pudor y abuso deshonesto. Noonan registra una relación histórica entre la corrupción y la ética sexual. Metáforas extraídas del vocabulario de los pecados sexuales era utilizada para describir al tomador de sobornos. *“Desde la época de la República Romana, corromper ha significado seducir a una mujer y pagar a un burócrata. Uno traiciona a un amante o a un cargo. Uno es infiel a una esposa o a la confianza pública. Las mismas religiones, el mismo tipo de mandamientos y ejemplos, la misma clase de sanciones han sido dirigidos para actos de corrupción y actos sexuales indebidos. Tomado desde un cierto nivel de generalidad, los mismos bienes sustantivos son protegidos y promovidos por ambas éticas. Ambas establecen un lugar importante para la fidelidad. Ambas descansan bajo la línea que separa un regalo, entendido como una identificación de una persona con otra, del uso manipulativo de una persona por otra”* (Noonan, 1984, p. 17). Según este autor, en tiempos del profeta Ezequiel la corrupción era apreciada, al igual que el sexo durante la menstruación, como la causa de desastres nacionales: la impureza de tales violaciones era lo que condujo al castigo divino. Para el uso del vocabulario en la antigüedad, corrupción era un concepto moral y las reglas de esa moralidad prescribían y promovían la pureza y la integridad para detener la contaminación social. En el derecho romano el soborno es mugre, sobornar es sucio, el sobornado mancha sus manos. Esta connotación negativa que el concepto arrastra de sus raíces etimológicas se ha mantenido por varios siglos: Noonan describe un soborno de George Hastings a Francis Bacon en el que se revela la necesidad de hacerlo “tan limpiamente como sea posible”, motivo por el cual los sucios billetes eran entregados en lípidos sobres de color blanco. Noonan despliega una segunda analogía: entre el soborno y la hechicería. Lo que tienen en común es que ambas son formas sociales desaprobadas de influenciar la consecución de un resultado deseado – por el que lo practica – y que cree que no podrá obtener abiertamente por

medios legales; se cree que ambas son ampliamente practicadas pero nadie admite que lo hace; ambas sirven a una variedad de funciones sociales más allá de la identificación del culpable; ambas en algunas ocasiones sirven para clarificar y fortalecer la estructura social; ambas son usadas para confundir y debilitar la estructura. Cuando el sistema es más ambiguo o durante la guerra las reglas contra la contaminación se multiplican: las acusaciones de brujerías se multiplicaron en el imperio romano en el siglo cuarto, así como las acusaciones de corrupción eclesiástica, se multiplicaron cuando la iglesia asumió el ambiguo rol de menospreciar la acumulación de riqueza y ponerla al servicio del Señor. Otras similitudes apuntadas por Noonan consisten en que ambos producen profundos efectos psicológicos y que han acarreado importantes daños.

De todas maneras, el concepto corriente de corrupción – si es que uno puede referirse en singular a ello – se ha forjado mucho más recientemente, lejos de las raíces etimológicas tal como lo pronosticaría Borges y más cerca de las definiciones jurídicas. En última instancia, en el contexto de una cruzada global que ha colocado ese fenómeno en lo más alto de la agenda y que utiliza una estrategia legislativa para prevenirla y erradicarla, la noción de corrupción es en buena medida tributaria de la técnica legislativa. Por ello, la búsqueda de una definición no puede soslayar las sucesivas definiciones legales, desde la legislación doméstica hasta la Convención de la ONU contra la Corrupción, deteniéndose especialmente en la redacción de la FCPA. Los instrumentos legislativos globales fueron alumbrados casi al mismo tiempo en el que corrupción comenzaba a transformarse en un tema de investigación académica, entre fines de la década de los '70 y comienzos de los '80.

## 5.2. LOS PRIMEROS ESTUDIOS: SOCIOLOGÍA Y CORRUPCIÓN

Varias décadas atrás se registraban los primeros esfuerzos de la teoría sociológica, asociando la corrupción a la anomia (Robert Merton, 1938), estudiando la delincuencia de cuello blanco (Edwin Sutherland, 1939) y el funcionamiento de las bandas criminales en el marco de la “Sociología de la Desviación” (Howard Becker, 1963).

El positivismo criminológico negaba toda racionalidad a la acción criminal y la interpretaba como patológicamente condicionada, por lo cual era incapaz de explicar e identificar acciones delictivas racionalmente planificadas, como la criminalidad económica. Respecto a esta modalidad delictiva, la teoría de la asociación diferencial de Sutherland, así como la teoría de la anomia de Merton, marcaron una importante transformación en el análisis de esta delincuencia.

El término “anomia” se refiere a ciertos estados de vacío o carencia de normas en una sociedad, que provoca, entre otras consecuencias, la conducta desviada de algunos de sus miembros. Esta situación de crisis guarda estrecha relación con la estructura, organización y el grado de desarrollo social. Aunque es Durkheim el primero que desarrolla, desde un punto de vista criminológico, la teoría de la anomia, posteriormente el sociólogo norteamericano Robert Merton replantea su contenido. Merton parte de la misma idea propuesta por Durkheim, que el delito es un fenómeno social normal, pero aporta a esta teoría la idea de la ruptura entre fines sociales y medios para alcanzarlos. Así, la conducta delictiva refleja la discrepancia entre las expectativas culturalmente preexistentes y los medios determinados por la estructura social para satisfacer tales expectativas. Su hipótesis central es que la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a dichas

aspiraciones. La estructura social le facilita a los grupos dominantes la obtención de los valores culturales, pero se lo hace difícil o imposible de alcanzar a los demás, actuando como una barrera para la acción impuesta por los mandatos culturales. Si no existe una adecuada integración entre la estructura cultural y la estructura social exigiendo la primera una conducta y unas actividades que la segunda impide, surge una definida tendencia que va desde el quebrantamiento de las normas hasta su abolición. Así, la estructura cultural convierte la acumulación de riqueza material en un valor supremo para todos los ciudadanos, mientras que la estructura social restringe a ciertos grupos sociales el acceso efectivo a los procedimientos legítimos que permitirían lograr tal meta. Esta es la situación que Merton define como uno de los procesos favorables al estado social de anomia.

Por su parte, Sutherland presenta el 27 de diciembre de 1939 ante la sociedad Americana de Sociología su tesis fundamental sobre la criminalidad económica, titulándola: "White Collar Criminality". Sutherland definió la delincuencia de cuello blanco como la violación de la ley penal por parte de una persona de alto nivel socioeconómico en el desarrollo de una actividad profesional. El infractor en este tipo de delincuencia es una persona de nivel socio-económico elevado, lo que le permite ejercer, con mayor o menor éxito, suficiente influencia para impedir la intervención de la víctima o del aparato de persecución estatal. Otras características de este tipo de delitos es que lesionan la confianza en el tráfico mercantil, promueven un comportamiento abusivo frente a la ignorancia o ingenuidad de la víctima y, a través de la planificación de la acción delictiva, el autor trata de impedir o controlar su descubrimiento. En algunas materias la complejidad de los textos que la regulan le permiten a los asesores especializados, crear las condiciones con las que impiden la aplicación de la ley, obteniendo beneficios injustificados e ilegítimos. La creciente intervención estatal en la economía y la utilización del capital anónimo facilitan la acción delictiva y dificultan notablemente su investigación. La trascendencia social de esta delincuencia se manifiesta en la cuantía de los daños ocasionados y por el reclutamiento del autor entre los miembros de la alta sociedad. En muchas ocasiones, por el poder político o económico que ejerce, el delincuente de cuello blanco logra que terceros o subalternos sean los autores materiales del hecho delictivo, lo que dificulta la persecución del autor que realmente ha dominado la acción.

El interaccionismo simbólico – que ha recibido diversos nombres tales como teoría de la desviación social, del control social, de la rotulación, del etiquetamiento, labeling approach – fue desarrollada por diversos autores como Frank Tannenbaum, Howard Becker y otros. Intenta aportar una explicación sociocultural de la criminalidad y aparece muy vinculado con las posiciones anteriores, para interpretar la trayectoria criminal: sociedad y sujeto retroalimentan una "carrera" desviada, en la que el sujeto aprende y la sociedad ratifica la identidad adquirida en el proceso de aprendizaje individual. Esto traería como consecuencia o posibilidad la existencia de un grupo desviado, pero organizado, en el seno de una sociedad donde la desorganización aparece como pauta de "normalidad".

### **5.3. EL MONOPOLIO: ECONOMÍA DE LA CORRUPCIÓN**

Al mismo tiempo en que se producían los escándalos financieros que fueron los precursores de la cruzada, comenzaban a gestarse los trabajos seminales sobre corrupción en las Ciencias Económicas. Hacia fines de la década de los '70 se publica el trabajo de Joseph Nye y a mediados de la década siguiente dos de los clásicos más

reconocidos en economía de la corrupción: el artículo de Becker y Stigler de 1974 y el de Susan Rose-Ackerman de 1978.

Esos trabajos pioneros conciben la corrupción como el resultado de una estructura de incentivos distorsionada que no induce al comportamiento correcto de los empleados o “agentes” públicos, tal que para estos últimos es menos costoso corromperse y asumir los costos de las sanciones legales que abstenerse de intervenir en actos corruptos, por los beneficios que acarrea. Esa estructura de incentivos depende de varios factores, entre los que se cuentan el valor de los sueldos públicos, la capacidad discrecional del empleado público para negar o retrasar la concesión de un derecho o un privilegio a un agente privado en los ámbitos de su jurisdicción, la claridad o no de las leyes que regulan el acceso de los ciudadanos a tales derechos, la transparencia del comportamiento de los funcionarios públicos y la probabilidad de detección, procesamiento y sanción de los comportamientos inadecuados, etc. El enfoque de Becker y Stigler pretende resolver el problema considerando simplemente que el “principal” – en este caso las altas autoridades del gobierno central – representa el interés colectivo (a diferencia del “agente” que se rige por criterios de racionalidad privada) y puede modificar a su antojo el sistema de incentivos con el fin de disuadir la corrupción. Este enfoque tiene la virtud de permitir obtener consecuencias normativas sobre el modo de inducir comportamientos honestos por parte de los empleados públicos. Por ejemplo, un mecanismo privilegiado para resolver la corrupción podría consistir en el pago a los funcionarios públicos de salarios de eficiencia; es decir, de salarios más elevados que los salarios de mercado, con el fin de aumentar el coste de oportunidad de la corrupción y disuadir de ese modo los comportamientos deshonestos. De esta forma, se restablecería el equilibrio en la estructura de incentivos que enfrenta el agente a la hora de decidir su acción.

La Economía acompañó el nacimiento de la cruzada y se transformó en uno de sus mentores intelectuales, inaugurando un campo de estudios que se robustecería en el tiempo. A comienzos de los '90 la producción de artículos, la publicación de libros y el ofrecimiento de cursos universitarios y conferencias crecía exponencialmente, apalancados por la consolidación de la cruzada, que demandaba un soporte académico. En nuestros días los especialistas en corrupción, al menos aquellos que han dedicado exhaustivos esfuerzos al análisis de sus causas y a los efectos de los programas anticorrupción – no son sino especialistas en economía de la corrupción. Por supuesto, también hay expertos en los efectos políticos de la corrupción y legislación anticorrupción, pero los formadores de opinión más importantes son especialistas en economía de la corrupción.

Los estudios se han concentrado en el estudio de las causas de la corrupción (Becker & Stigler, 1974; Rose-Ackerman, 1978; Ades & Di Tella, 1995; Laffont & Tirole, 1993; Shleifer & Vishny), las consecuencias de la corrupción (Rose-Ackerman, 1978 y 2001; Mauro, 1997; Gray & Kaufmann, 1998) y las soluciones políticas que se derivan. En el primer grupo se despliegan el análisis del funcionamiento de las burocracias; la estructura del mercado en el que se opera; la estructura de incentivos del agente público; las políticas de suministro de incentivos formales e informales; el funcionamiento de los sistemas de control burocrático; la estructura de mercado del sobornador. En el segundo se incluyen los efectos de la corrupción sobre el desarrollo económico; sobre la afluencia de inversiones; sobre la vigencia del estado de derecho; sobre la legitimidad de las instituciones democráticas; sobre la efectividad de las políticas públicas; sobre el medio ambiente; sobre las generaciones futuras; además del análisis de ciertas condiciones bajo las cuales se postulaba durante los '60 la posibilidad de que la

corrupción pudiera ser beneficiosa a la inversión y al crecimiento económico en algunos países con aparatos burocráticos densos (Leff, 1964; Huntington, 1968).

Naturalmente, también el estudio de la economía de la corrupción excede el alcance de este trabajo. No obstante, en el capítulo siguiente, cuando se examine la justificación consecuencialista de la corrupción se revisarán brevemente los trabajos acerca de los efectos – favorables y negativos – de la corrupción.

#### 5.4. CORRUPCIÓN E INCENTIVOS: EL QUE NO AFANA ES UN GIL

Con respecto a las teorías sobre las causas de la corrupción y las propuestas políticas emergentes de ellas, Alberto Ades y Rafael Di Tella describen tres tipos de enfoques para frenar la corrupción: el enfoque del abogado, el del hombre de negocios o el del economista. El primero considera que el aumento de las sanciones supone un mayor riesgo que medirá el corruptible antes de arriesgarse, por lo que proponen decretar leyes más estrictas y obligar a un mayor cumplimiento de las existentes: la estrategia del juez italiano Di Pietro – modificar el sistema judicial para permitir la negociación de declaraciones legales y el otorgamiento de inmunidades a los soplones – se clasificaría en este enfoque. La estrategia anticorrupción de Singapur y Hong Kong, dos de los países menos corruptos del mundo de acuerdo con los índices de TI, con amplios poderes de los organismos contra la corrupción y un principio de culpabilidad hasta que se pruebe la inocencia serían ejemplos prácticos del enfoque del abogado. El enfoque del hombre de negocios cree que aumentando los sueldos de los funcionarios, éstos no se verán tentados a solicitar ni a aceptar coimas porque no las necesitan y por el costo de oportunidad de perder esos ingresos en el futuro si fueran descubiertos (Becker y Stigler, 1974) que pueden perder beneficios posteriores. Finalmente, el enfoque del economista, considera que el aumento de competencia de la economía, tanto entre empresas como entre burócratas podrá frenar la corrupción. Los autores entienden que esta última propuesta es la menos agresiva y de menor costo político, en términos de libertades cívicas (Ades & Di Tella, 1995). A juzgar por el otro texto de Di Tella mencionado en el capítulo anterior, y considerando que durante los '90 no se endurecieron las penas – apenas se modificó el artículo 258 bis del Código penal para adecuarlo a las convenciones de la OEA y de la OCDE – ni se incrementaron sustantivamente los salarios públicos, podría concluirse que la estrategia anticorrupción del gobierno argentino durante la década de los '90 fue consistente con el enfoque del economista.

Pero más allá de la validez teórica de la concepción de la corrupción que suscriben estos enfoques, la referencia es útil para describir el entramado disciplinario que está dictando lo que la corrupción “es” y “no es”. Estos enfoques no sólo son complementarios, sino que son solidarios y tienen en la base el supuesto de que los actos de corrupción son acometidos por el homo economicus de la teoría económica clásica. Es decir, los supuestos antropológicos sobre los agentes corruptos que sostienen estos enfoques remiten a un hombre racional, maximizador de utilidades, que compara los costos y beneficios de involucrarse en actos corruptos, de modo que si decide corromperse es porque la estructura de incentivos está distorsionada: el mensaje que se le envía al agente es que es menos costoso recibir un soborno que rechazarlo. Esa información respecto de una estructura de incentivos distorsionada debería ser conocida por todos los agentes, en los términos en los que funciona el razonamiento económico. De manera que la distorsión del sistema de incentivos es un hecho objetivo, al alcance de todos los agentes. Cerca de Discépolo, la conclusión de esta manera de ver la corrupción es que el

no afana es un gil: las distorsiones son objetivas y pueden ser aprovechadas por los agentes, de manera que, si en presencia de esa estructura de incentivos distorsionada, el funcionario público rechaza el soborno será obra del azar, de sus valores morales o religiosos o de su incompetencia para percibir esas oportunidades. Pero el deber político es corregir esa estructura de incentivos para no tentar a los burócratas.

En consecuencia, la estrategia debería estar dirigida a reparar esa estructura de incentivos distorsionada, aumentando los costos y reduciendo los beneficios de corromperse. ¿Y eso cómo se hace? Hay que reducir el papel del estado en la economía, aumentar la competencia, minimizar el poder de los burócratas, aumentarles el sueldo, establecer sistemas competitivos de ingreso y permanencia en la función pública, intensificar los sistemas de control, aumentar las sanciones administrativas, crear nuevas normas de adjudicación pública, sancionar nuevas leyes endureciendo las penalidades y prohibiendo actos que antes estaban permitidos, entre otras medidas. De aquí puede advertirse la perfecta coherencia de los instrumentos y políticas para la prevención y el control de la corrupción de la cruzada. En este escenario aparecen un par de socios privilegiados de la Economía: el Derecho y, en menor medida, las Ciencias Políticas. Tras la sanción de las primeras normas legales extraterritoriales, las Ciencias Jurídicas siguieron el impulso de la economía y comenzaron a desarrollarse vigorosamente los estudios legales sobre la corrupción. Se evaluaban las materias vinculadas a la jurisdicción, a los límites de los tipos de actos alcanzados, a los requisitos informativos que debería exigírsele a las empresas para reflejar de manera transparente sus transacciones económicas, a la experiencia de implementación de las normas locales y los tratados internacionales contra la corrupción, entre otros aspectos (Nichols, 1999; Salbu, 2001; George, 1998; Randall, 1997; Dunfee & Hess, 2000). En la medida en que se generalizaba la idea de que la corrupción debilitaba los gobiernos y afectaba la vigencia del estado de derecho, también el tema ganó un espacio en las ciencias políticas, demarcando de esta forma una manera particular de concebir el fenómeno de la corrupción.

## 5.5. PERFILANDO UNA DEFINICIÓN

Deliberadamente se ha postergado la clásica enumeración de definiciones de corrupción para las próximas secciones. Pero, más allá de esos detalles, conociendo los supuestos antropológicos sobre el hombre que mantiene el enfoque dominante en materia de corrupción, y sabiendo cuales son los lineamientos de política que ellos acarrearán, es posible adelantar a qué tipo de corrupción está combatiendo la cruzada. Como se habrá advertido de los capítulos precedentes, la modalidad de corrupción dominante es el soborno. No lo es sólo para el movimiento anticorrupción. Puede recordarse que tanto en la historia de la corrupción de Noonan como en todas las referencias históricas de este trabajo respecto de antecedentes la alusión permanente era al soborno. Pues bien, así como esta es la forma de corrupción de mayor preocupación para los organismos multilaterales, también lo es para el grueso de los especialistas en corrupción. La voz autorizada a este respecto es la de Susan Rose-Ackerman: *“El soborno es sólo una de muchas formas de corrupción; ella es, no obstante, la más prevalente y prominente forma de corrupción gubernamental”* (Rose-Ackerman, 1978). En un sentido semejante se expresa Thompson (1993). Cain, por su parte, sostiene que *“el soborno, definido en el sentido tradicional, la realización de un deber público a cambio de algo de valor personal, es la instancia paradigmática de la corrupción política”* (Cain, 1995). Finalmente, Graham Word observa que el soborno *“es visto como el problema más*

*significativo, particularmente, aunque no exclusivamente, en el comercio entre Norte y Sur*” (Word, 1995 citado en Nichols, 1999). La otra particularidad en la delimitación del concepto de corrupción del movimiento anticorrupción es la perfecta congruencia entre las definiciones académicas precedentes y los esfuerzos legislativos, particularmente la FCPA y las convenciones internacionales inspiradas en la ley norteamericana (CICC y la Convención de la OCDE):

- (i) La noción de corrupción envuelve siempre a un agente público. Aunque sea concebible el soborno privado, para la definición académica de corrupción – básicamente soborno – ella no existe si una de las partes no es un agente público.
- (ii) Se soslayan las diferencias entre el soborno y la extorsión. El derecho y las legislaciones locales distinguen el caso del soborno – en el que el pagador inicia el arreglo y el receptor toma el pago para hacer una acción que viola sus deberes – de la extorsión – en el que el trato es iniciado por el receptor del pago para ejecutar una acción que es debida –. Esta distinción practicada en la legislación local no ha sido trasladada a las regulaciones multilaterales, por lo cual el soborno trasnacional comprende los conceptos de soborno y extorsión trasnacional.

Ambos criterios han sido objeto de críticas, especialmente en el caso de la FCPA. En el caso de la distinción entre soborno y extorsión ha llevado a algunos autores a diferenciar la moralidad de esos pagos según se trata de soborno o extorsión a oficiales en el extranjero (Carson, 1985; Pastin & Hooker, 1980; Salbu, 2001b). A partir de ejemplos como el de la Gulf Oil Corporation en Corea – la empresa hizo un primer pago voluntario para entrar en la economía local en términos preferentes, y luego los pagos pedidos por los coreanos pudieron ser vistos como un patrón establecido de común acuerdo – Rose-Ackerman sostiene que en la práctica la distinción entre soborno y extorsión significa muy poco, porque las partes deben estar de acuerdo antes de que se produzca el acto de corrupción (Rose-Ackerman, 2001, p. 73).

En el caso de la restricción de los actos de corrupción a aquellos que involucren un agente público, el criterio confirma un sesgo ideológico de la cruzada, que parecería tolerar la corrupción en el sector privado, en la confianza de que será el propio mercado el que se ocupe de corregir el problema. La columna semanal del 31 de Enero de 1994 del economista Gary Becker, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 1992 y es el especialista más reconocido en economía del crimen, ratificaba inequívocamente este sesgo: la nota se tituló “*To root out corruption, boot out big government*” (Becker, 1994) y en ella ensayaba Becker una de las estrategias predilectas de enfrentamiento a la corrupción. “Si quiere abolir la corrupción, entonces debe abolir el Estado”. De manera que a la vuelta del final de la guerra fría se verificaba la profecía capitalista, y la corrupción es un medio adicional de confirmar la necesidad de interrumpir la intervención del gobierno en la economía, las privatizaciones, desregulaciones, etc. Algunas explicaciones sobre las causas de la corrupción y la manera de eliminarla elaboradas hace 2500 años parecen más sofisticadas. La apelación de Confucio a la virtud de los funcionarios (551-479 BC) o la descripción de las causas de la corrupción de Wang An Shih (1021-86 AD) – malas leyes y malos hombres – y su justificación de la necesidad de mayores salarios para mantener al hombre honesto, digno y libre de corrupción (Alatas, 1990) parecen haber sucumbido menos al reduccionismo. La idea de que menos Estado es equivalente a menos corrupción es errónea, como lo confirma la propia Susan Rose Ackerman al advertir los riesgos de las privatizaciones y de los monopolios estatales sustituidos por monopolios privados (Rose-Ackerman, 2001, p.

50). Por otra parte es mezquina e intolerante respecto de las opciones políticas acerca del papel del Estado (Tanzi, 1998) y está en línea con el discurso de que la democracia y el mercado nos salvarán de la corrupción, cuando bien podría pensarse que la trama lleva el camino inverso, es decir, que el control de la corrupción contribuirá a salvar al mercado y – en el mejor de los casos – a la democracia.

Sin reavivar una polémica inconducente, no debería dejarse de notar que la experiencia argentina, como la de muchos países latinoamericanos y de Europa Oriental, desmiente esta máxima. El gobierno argentino más corrupto de los últimos 25 años – no sólo para la consideración popular sino también para el endeble Poder Judicial argentino – ha sido alabado por su lucha contra la corrupción. Podría inferirse que esos elogios no se deben a que los actos de corrupción hubieran cesado durante los '90, sino porque ese gobierno se alineó con la ideología oficial de los organismos internacionales que auspician la lucha contra la corrupción. En este sentido, el pragmatismo político de los organismos internacionales de financiamiento le permite olvidar aquellos aplausos y ofrendarlos ahora a un gobierno que intenta representar valores abiertamente opuestos, por ejemplo a través de la creación de una empresa estatal de energía, como lo testimonian las declaraciones recientes del presidente del BM James Wolfensohn (La Nación, 26/05/2004, p. 2). En suma, tal vez el sesgo ideológico de la cruzada permita explicar y corregir la corrupción en los países desarrollados, pero parecería prudente presentar ciertos interrogantes respecto de su efectividad en contextos diferentes.

Retomando la argumentación respecto de los alcances de la definición académica predominante de corrupción – que sigue en lo esencial la técnica legislativa de la FCPA y de las convenciones de la OCDE y la OEA – además de las dificultades de incluir en un mismo tipo de actos el soborno y la extorsión, el criterio de limitar la definición a la intervención de agentes públicos parece objetable. No sólo por la manifestación de un sesgo ideológico indeseable para una consigna que tiene pretensiones de validez universal, como se analizará en el capítulo siguiente. Parece incorrecto incluir sólo los actos de corrupción de funcionarios públicos cuando es palmario que los actos que involucran sólo a agentes privados conservan los rasgos teóricos esenciales del tipo de actos alcanzados en la definición. Esto es, que las relaciones laborales privadas pueden también describirse a partir de la teoría del principal y el agente, que los actos de corrupción privada también comportan una violación de los deberes posicionales del agente, que la corrupción privada también afecta el funcionamiento del mercado y produce ineficiencias. Ya en el siglo XIX se registraron los primeros esfuerzos para criminalizar el soborno entre personas privadas. El estado de Nueva York fue el pionero en hacerlo un delito en 1881. A diferencia del soborno gubernamental, en el soborno privado el consentimiento del principal era admitido como defensa (Noonan, 1984, p. 578-9).

Las quiebras fraudulentas de Enron y World Com, así como la caída de la auditora de ambas empresas, la consultora Arthur Andersen, demuestran que la corrupción privada tiene los mismos rasgos, asume las mismas modalidades y tiene las mismas consecuencias nocivas que los actos de corrupción en los que intervienen agentes públicos<sup>34</sup>. Si no han sido registrados con el mismo énfasis es por la creencia de que el mercado se autorregula, frente al gobierno al que nadie controla. Empero, esta creencia contrasta con la caída de presidentes por escándalos de corrupción, desde Fujimori y

<sup>34</sup> El economista Ronald Coase notó también esa semejanza al enfrentarse a las definiciones ordinarias de corrupción que involucraban necesariamente a un agente público, citando la Ley Penal del estado de Nueva York, para incorporar también a la noción de corrupción el soborno comercial (Coase, 1979, p. 307).



Collor de Mello hasta el propio Helmut Kohl. Por el contrario, con las excepciones recientes de Enron y World Com, pocas veces el público y los inversores pueden desenmascarar los grandes escándalos financieros privados, que tienen menos visibilidad. Mas aún, las discusiones entre universalistas morales y relativistas culturales – que será abordada en el capítulo 7 – acerca de la autenticidad de normas comunitarias diferentes de las occidentales en algunos países de Asia, África y América Latina, explicando lo que la cruzada llama “corrupción”, pierden sentido al analizar la corrupción privada, al menos en la modalidad vinculada a la defraudación a través de las técnicas de “contabilidad creativa”. En esos casos (Enron, World Com) lo que se está afectando es la fe pública manipulando los denominados “principios de contabilidad generalmente aceptados”. Las normas de registración y presentación de la información financiera son puro artificio, como artificiales son las decisiones económicas. Por ello, mal podría invocarse la necesidad de respetar una norma local de contabilidad diferente de la norma de aceptación general, en la medida en que toda norma contable es, por definición, convencional: el es resultado de los acuerdos de los miembros de la profesión contable y de regulaciones jurídicas y reglamentarias del Estado y de otras entidades privadas en las que es posible un completo entendimiento como de hecho es posible en las matemáticas. No existen aquí identidades culturales a respetar.

Debe advertirse que la exclusión de los actos de corrupción entre agentes privados de la noción de “corrupción” es una característica de la FCPA, que luego fue mantenida por la CICC y la Convención de la OCDE, pero no se mantuvo en las convenciones más recientes. Así, tanto la Convención de la UE como la recientemente aprobada en la ONU ya tienen incorporados los actos de corrupción en los que no interviene un agente público, a pesar de la reluctancia de los expertos que mantienen el criterio original. Steven Salbu (Salbu, 2001a, p. 78 y 81) hacía notar esta falencia y destacaba la superioridad de la convención europea contra la corrupción, por haber ampliado los alcances de la CICC y de la Convención de la OCDE, incluyendo la corrupción B2B (business-to-business).

Resumiendo, hasta aquí se ha podido advertir que más allá de la raíz etimológica y del uso histórico, el concepto de corrupción más definido es el que sostiene el movimiento anticorrupción global, que es tributario de la técnica legislativa que informa la sanción de la FCPA y de las convenciones internacionales en la materia, y que ha sido sostenido y reforzado por la investigación académica, monopolizada por la Economía y el Derecho. Esa noción de corrupción está representada primariamente por los actos de soborno, que en la legislación multilateral contra el soborno transnacional incluyen también los actos extorsivos, e involucran siempre a un funcionario público. Esta noción de “corrupción” tiene por debajo la idea de que debe lidiar con los actos de agentes racionales, egoístas y maximizadores de utilidades, que deciden ofrecer o tomar un soborno a partir de una estructura de incentivos distorsionada, por la cual corromperse trae mayores beneficios que los costos que ocasiona. De aquí que las políticas para combatir la corrupción deban ser dirigidas a sanear la estructura de incentivos incrementando las sanciones, endureciendo su aplicación, reformando la burocracia y el ejercicio de la función pública y reduciendo los espacios de arbitrio estatal en materia económica. Tal como está presentada hasta aquí la corrupción, es previsible que su estudio sea dominado por la economía, el derecho y las ciencias políticas. La corrupción según la definición oficial de la cruzada anticorrupción parece aludir a un fenómeno económico y jurídico, que es único y distinguible, que es acometido por cualquier hombre, en respuesta a una estructura de incentivos que en vez

de disuadirlo lo alienta. Así concebida, la corrupción está desprovista de consideraciones morales.

## 5.6. CORRUPCIÓN Y FILOSOFÍA

La Economía y las Ciencias Jurídicas dominan la conceptualización de corrupción y el trabajo académico de su estudio e investigación. La participación de otras disciplinas científicas en esta materia es marginal, a juzgar por la exigua cantidad de textos y artículos científicos dedicados a discutir el tema y que contrasta con la abrumadora cantidad de publicaciones en la Economía y el Derecho. Una rápida búsqueda en el conocido sistema de base de datos científica JSTOR de conceptos tales como “bribery”, “corruption” o “extortion” arrojará entradas de cuatro cifras entre los journals económicos y de estudios legales, frente a la docena de artículos que se hallarán en las publicaciones periódicas de sociología y antropología, por ejemplo. Ciertamente es que hasta los economistas reconocen como antecedentes primeros los trabajos de teoría sociológica sobre la sociología de la desviación y delincuencia de cuello blanco. Pero esa presencia inicial parece haberse diluido.

¿Y qué puede decirse de la filosofía? La cantidad de entradas en las publicaciones especializadas no llegan a una decena y en general parecería que la corrupción careciera de interés filosófico, al menos para los filósofos. Una serie de artículos aparecidos en la década de 1980 cuando todavía se discutían los alcances y tipos de actos prohibidos por la FCPA fueron publicados en journals de filosofía:

- en 1980 Mark Pastin y Michael Hooker discutieron los fundamentos morales de la FCPA,
- en 1984 Michael Philips intentó sistematizar el concepto de soborno en un artículo publicado en *Ethics*, y Kenneth D’Andrade desarrollaba un ejercicio similar en un ensayo aparecido en el *Journal of Business Ethics*,
- en 1985 Thomas Carson examinaba las distinciones entre soborno y extorsión en un trabajo publicado en *Philosophy & Public Affaire*, mientras John Danley ensayaba una teoría del soborno en el *Journal of Business and Professional Ethics*.

Durante los '90 se registran algunos trabajos de conceptualización animados por la marea del movimiento anticorrupción global. Entre esos esfuerzos debe destacarse el ensayo del argentino Ernesto Garzón Valdés de 1995 y las publicaciones especializadas en ética de los negocios que florecieron también en ese período.

No obstante, no parece éste un tema de interés filosófico, ni es una problemática de la que hayan participado los grandes autores. Los antecedentes remiten en casi todos los casos a eticistas de negocios o especialistas en ética aplicada (Frederick, 1990; Green, 1991; De George, 1994; Donaldson & Dunfee, 1997), que han incrementado su intervención durante los '90, luego del final de la guerra fría, para lidiar con los problemas que plantea la realización de negocios a escala global.

¿Esto ha sido siempre así? A primera vista la respuesta a esta pregunta sería negativa.

“<Corrupción> tuvo alguna vez un significado más amplio que el que tiene actualmente. Platón, Aristóteles, Tucídides, Maquiavelo usaron el término para referirse menos a las acciones de los individuos que a la salud moral de la sociedad toda. Esto era juzgado en términos de distribución de la riqueza y el poder, las

*relaciones entre líderes y seguidores, los recursos de poder y el derecho moral de los gobernantes a gobernar, el amor a la libertad de las personas, la calidad del liderazgo político, y la viabilidad de los valores políticos*” (Johnston, 1996, p. 323). La política era vista como un proceso social que trascendía las luchas de intereses y que enfatizaba los fines y justificaciones del poder político y los medios empleados para su ejercicio. Así interpretaba Tucídides la conquista de la isla de Melos, en la que se que sacrificó la razón y se corrompió a Atenas.

En la filosofía política clásica, Aristóteles clasificó diversas constituciones políticas a partir de una dicotomía entre las formas de gobierno puras y corruptas; en podría decirse que definió la corrupción como una cierta forma de gobernar, que consiste en hacerlo en provecho exclusivo del individuo o grupo gobernante. En la tradición Renacentista fue Maquiavelo quien se refirió a la corrupción como la decadencia o degradación de la virtud cívica; Montesquieu en tiempos de la Ilustración utilizó el mismo término para referirse a la perversión del orden público y posteriormente sería Rousseau quien se refirió a la corrupción como un resultado inevitable de la lucha por el poder. Una de las definiciones de corrupción enroladas en la teoría del principal y el agente sostiene que la corrupción consiste en el abuso de poder de un agente o mandatario, que sacrifica el interés del mandante (principal) por el suyo propio. Ese abuso de poder es intrínseco al tipo de relaciones en las que el mandante no puede controlar al mandatario. Para la filosofía política rousseauiana, si el mandatario es el pueblo y el mandante es un magistrado o funcionario, los intereses lesionados serían intereses universalizables deseados por una voluntad general o por una razón pública en Rawls. Naturalmente este razonamiento puede extenderse a cualquier relación de agencia.

Los filósofos políticos también han discutido las causas de la corrupción. En Hobbes la corrupción se explicaría, en última instancia, por la codicia natural humana, y favorecida por la competencia por los bienes escasos, la desconfianza y la necesidad de reconocimiento. Eso es lo que justifica la presencia de un poder absoluto que obligue de manera heterónoma a los hombres, a través del monopolio de la fuerza y de la ley. De aquí devienen otros problemas vinculados a la concentración de poder en el ejercicio de la soberanía, que no sólo perturba a Gary Becker. Para filosofía de tradición rousseauiana, por el contrario, la corrupción es un producto de la vida social: el hombre no es malo ni bueno en sí mismo, sino que es la sociedad la que lo corrompe. La explicación de las causas de la corrupción en Rousseau se leen en clave de la creciente desigualdad artificial. La mínima desigualdad que existe entre los hombres en el estado de naturaleza, se transforma en una exagerada desigualdad artificial y la diferencia económica entre poseedores y desposeídos – resultante de la apropiación original – se convierte en una división política entre dominadores y dominados legitimada por un pacto de sujeción contradictorio. Ello es lo que justifica un contrato social normativo para que la voluntad general expresada en la legislación neutralice la desigualdad artificial y garantice igual libertad a todos los ciudadanos.

Lo que era una definición amplia en los filósofos políticos clásicos se ha transformado ahora en un concepto muy adelgazado de “corrupción”, que designa cierto tipo de acciones – principalmente el soborno – de cierto tipo de individuos – aquellos que tienen cargos públicos – a los que se intenta influir. Es decir, aplicar el adjetivo “corrupto” se ha transformado en un mero ejercicio de clasificación de comportamientos. Sin dudas que la secularización y la fragmentación de nuestras sociedades ha contribuido decisivamente al cambio de alcance y connotaciones de la noción de corrupción (Nichols, 1999, p. 264). Hoy se perciben las sociedades como espacios para la disputa entre grupos e intereses diversos, más que como una comunidad

portadora de un sistema de valores. En consecuencia, las cuestiones éticas en la política se reducen al mantenimiento de cierta equidad en la competencia que en la persecución de objetivos morales fundamentales. Las instituciones de gobierno han devenido tan elaboradas y la agenda de los grupos sociales tan diversificada que es casi imposible predicar la corrupción de un orden político determinado. Esta es la contracara de la globalización y de la cruzada anticorrupción: la fragmentación.

Las apreciaciones filosóficas sobre la corrupción tienen en común con el uso cotidiano de la expresión que ambos son de tipo normativo y moral. Sin embargo, parecen no tener vigencia. La pregunta entonces es: ¿deberían tenerla? ¿es la definición corriente de corrupción un problema que reserva una dimensión ética para el análisis filosófico? En última instancia, ¿es la corrupción un problema moral?

La respuesta parecería ser negativa desde la mirada de las disciplinas que dominan el debate académico sobre la corrupción. En tanto tienen en la base una idea de hombre cercana al *homo economicus* de la economía clásica, las decisiones son tomadas por una racionalidad maximizadora de utilidad en la que no hay lugar para sistemas de valores ni consideraciones normativas. Lo que tienen en común las teorías que fundan el concepto de corrupción de la cruzada es su individualismo metodológico: están pensando en una racionalidad perfecta que, por definición es avalorativa. Uno de los ejemplos de las teorías contemporáneas que combinan ciencia política y teoría económica es la teoría de la elección pública, que concibe a la corrupción como una forma de búsqueda de renta similar a cualquier otra (Buchanan, Tollison y Tullock, 1980). Frente a los problemas de la idea de voluntad general de Rousseau y al planteo de intereses universalizables, la teoría de la Elección Pública cuestiona la política con base normativa y propone un paradigma económico de la política, en el que hay tantas funciones de bienestar como individuos. Así, se dispersa toda posibilidad de “interés público” o “voluntad general”: existe una falta de incentivos para que los electores controlen las actividades del gobierno. En términos de costo-beneficio, para el votante es racional ser ignorante, ya que la influencia que su voto individual tiene sobre una elección es tan pequeña que incluso el más mínimo costo de información supera ampliamente los beneficios esperados del voto informado. La teoría de la elección pública propone, en suma, despojar a la teoría política de fundamento normativo.

La respuesta a nuestra pregunta parecería ser también negativa desde la perspectiva de la jerarquización del tema en la comunidad de filósofos y en términos de los esfuerzos disciplinarios abocados a este tema. Sin embargo, el examen minucioso de la noción de corrupción dominante podría arrojar algunas cuestiones de interés filosófico. Para ello, deben revisarse esas definiciones legales y académicas.

## 5.7. LAS DEFINICIONES ACADÉMICAS

La investigación sobre corrupción se ha dedicado en parte a clasificar las variadas formas de corrupción con el fin de operacionalizar el concepto con propósitos analíticos y prácticos. Existen muchas sugerencias sobre cómo categorizar las diferentes formas de corrupción y cómo definirla. Los investigadores han definido a la corrupción como una relación particular entre el estado y la sociedad, y han hecho la distinción entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”. Otras categorías analíticas amplias han sido sugeridas, tales como corrupción “funcional” y “disfuncional” y corrupción como mecanismo de “extracción ascendente” o de “redistribución descendente”. A continuación se ofrecen algunas definiciones y clasificaciones clásicas y recientes de

corrupción. Se siguen, al respecto, el trabajo de Jens Chr. Andvig y Odd-Helge Fjeldstad (2001) y el de Michael Johnston (1996). La lista no es exhaustiva, aunque las referencias permiten completar esta síntesis.

En principio, una definición estricta y acotada, que la limita a los agentes, sectores o transacciones particulares – la corrupción definida como una desviación de las reglas formales que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos – puede ser útil en la lucha contra la corrupción, en la medida en que el problema está limitado. De acuerdo con la perspectiva legal, la corrupción se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y se desvían de sus criterios normativos. Una de las definiciones de Vito Tanzi (1995) se ajusta a este criterio:

- (i) *el incumplimiento intencionado de la ley con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas.*

Esta definición limitaría los actos de corrupción a las acciones ilegales. Pero los escándalos financieros que desataron el proceso de producción de normas para criminalizar el soborno de funcionarios de gobiernos extranjeros (FCPA) demuestran que “ilegalidad” y “corrupción” no son términos sinónimos. Tanto es posible pensar en actos corruptos no prohibidos por la ley (la elusión fiscal) como actos ilegales que deberían considerarse actos de corrupción (el homicidio). El enfoque legalista pretende criminalizar todas las posibles modalidades de corrupción para que ilegalidad y corrupción sean equivalentes. De aquí que, para esta perspectiva, “corrupción” es lo que la ley positiva denomina “corrupción”. En la sección siguiente se revisan las leyes e instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción y se describen los actos tipificados como tales.

Debe notarse entonces que la utilidad de estas fórmulas simples se debilita cuando deben enfrentarse situaciones más complejas, de corrupción extendida y masiva, para las cuales las definiciones acotadas pueden ser insuficientes, pues suelen soslayar la falta de voluntad política para reducir los niveles de corrupción en ciertos regímenes.

Para tales situaciones son requeridas definiciones más abarcativas, como la corrupción en términos de abuso de poder. La corrupción es entendida como el comportamiento de un representante del estado y de la autoridad pública orientado hacia la consecución de ganancias privadas. Es el mal uso (o abuso) de los recursos públicos por parte de funcionarios públicos para obtener beneficios privados. La definición enciclopédica y funcional de la cruzada es que “*la corrupción es el abuso del poder público para el beneficio (o rentabilidad) privado*”. Otra descripción ampliamente utilizada es que “*la corrupción es una transacción entre actores del sector privado y público por medio de la cual ciertos bienes colectivos son ilegítimamente convertidos en retribuciones privadas*” (Heidenheimer, 1989, p. 6). Este punto también es enfatizado por Rose-Ackerman (1977) al afirmar que la corrupción existe en la interacción entre los sectores público y privado y es destacada por ciertos investigadores que establecen la ausencia de la distinción weberiana entre lo público y lo privado como la base de la corrupción.

Una definición en esta línea sería la siempre citada de Joseph Nye (1967, p. 416):

- (ii) *un comportamiento que se desvía de las tareas originales de un cargo público debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios de orden pecuniario o relacionados con el status personal; o que viola la ley contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia personal. Esto incluye comportamientos tales como el soborno (uso de una recompensa*

*para pervertir el juicio de una persona en una posición de confianza), el nepotismo (otorgamiento de patrocinio por razones de relación afectiva más que de méritos) y desfalco (apropiación ilegal de recursos públicos para uso privado).*

De esta noción clásica de corrupción pueden extraerse tres elementos que permiten sofisticar las definiciones más simples. Los actos de corrupción involucran:

1. una infracción de las leyes y reglamentaciones formales por parte de funcionarios públicos.
2. un intercambio de recursos que favorecen al funcionario público en detrimento de los intereses del Estado.
3. una forma de influencia en el proceso de toma de decisiones políticas que a priori podría considerarse negativa, en tanto es ejercida secretamente.

Respecto del segundo elemento, la definición se acerca a la perspectiva económica del fenómeno. En Schleifer y Vishny (1993) la corrupción podría definirse como

- (iii) *la venta por parte de funcionarios o agentes oficiales de derechos, bienes o servicios de propiedad pública o de la propiedad del gobierno con el propósito de obtener una ganancia personal.*

Aquí se revela entonces el carácter económico de la corrupción: cuando un funcionario cobra un soborno por conceder un permiso o una licencia, o por asignar un contrato de obra pública, está obteniendo una renta privada por la venta de un bien de titularidad pública. Siempre que la concesión de autorizaciones dependa en alguna medida de la discreción de los funcionarios públicos, se dan condiciones institucionales para que aparezca la corrupción.

La corrupción es posible, en esta visión, porque existen oportunidades de intercambio mutuamente beneficiosas para sobornadores y sobornados. Los derechos de propiedad, objeto de intercambio en estos actos no se demandan por sí mismos sino porque permiten a los agentes privados desarrollar una actividad económica en condiciones que serían imposibles sin la adquisición previa de un derecho que sólo puede conceder el sector público. Además, cuando este derecho se obtiene mediante el soborno, o cualquier otro mecanismo de corrupción, quien lo compra adquiere un derecho exclusivo o una ventaja comparativa sobre los demás.

Samuel Huntington remarca el hecho que la corrupción emerge cuando los individuos utilizan la riqueza para comprar poder – en un contexto de oportunidades políticas escasas – y cuando el poder político es utilizado para conseguir riqueza – en un contexto de oportunidades económicas reducidas – (Huntington 1968).

En general, desde el punto de vista económico, la corrupción es un problema de mercado con diversos grados de oferta y demanda. El oferente es un servidor público, que se apropia de los beneficios de su cargo y al cual convierte en un negocio privado, cuyos beneficios "maximiza". Estos dependen, en parte, del "talento" del funcionario para ocultar esos actos y de un cálculo para conocer la disposición del demandante de realizar pagos corruptos. Una exponente de este enfoque es el clásico artículo de Nathaniel Leff:

- (iv) *la corrupción es una institución informal o extra legal utilizada por grupos o individuos que desvían su función como agentes del Estado para obtener*

*beneficios materiales y privados al explotar la función burocrática para influir en el proceso de toma de decisiones (Leff, 1964, p. 9)*

La definición anterior recalca el tercer elemento que podía extraerse del concepto de corrupción de Nye: la influencia en el proceso de toma de decisiones.

La afectación de un bien público es uno de los elementos en los que se concentran las definiciones inspiradas en la teoría del *public choice*. Desde la teoría de la elección pública los funcionarios son vistos como agentes investidos con la responsabilidad de promover el bien común y el interés público. El funcionario corrupto se aprovecha de su posición pública y considera su cargo como un negocio personal, buscando maximizar su ingreso, encontrando el punto máximo de ganancia individual en la curva de la demanda en la provisión de bienes y servicios públicos. Para Friedrich:

- (v) *la corrupción es una clase de comportamiento que se desvía de la forma prevalente o que se cree que va a prevalecer en un contexto dado, tal como el político. Es un comportamiento desviado asociado con una motivación particular, una ganancia privada a expensas públicas. Sea o no esa la motivación, el hecho de que la ganancia privada fue asegurada a costa del interés público es lo que cuenta. Esa ganancia privada puede ser monetaria, pero puede tomar otras formas (Friedrich, 1989, p. 15).*

Cada individuo procura maximizar su propio bienestar y el mercado es el instrumento más eficiente para el logro de este objetivo para la teoría de la elección pública. Las preferencias, en la forma en que ellas se manifiestan en el mercado, sólo estarían a salvo ajenas a toda forma de coerción, en especial de las que podrían derivar de la institucionalidad política, que es concebida como un instrumento que los individuos usan para obtener ventajas a costa de sus semejantes. Para atenuar estas distorsiones es preciso reducir el papel del estado y dejar que la mayor parte de las decisiones sean adoptadas en el mercado, donde existe libertad para elegir.

Otros autores representativos de la escuela de la elección pública han conceptualizado el fenómeno de la corrupción. El más notable es el trabajo de Gordon Tullock sobre los sistemas de captación de rentas (Tullock, 1996). La captación de renta es un concepto que algunas veces utilizado para reemplazar “corrupción”, y en verdad existe un área de coincidencia. Pero, mientras que “corrupción” implica el mal uso del poder público para beneficio privado, “captación de rentas” deriva del concepto económico de “renta”, es decir, ganancias en exceso de todos los costos relevantes, y equivale a lo que mayormente se entiende como “beneficio monopólico”. La búsqueda de renta no está necesariamente prohibida por la ley ni considerada inmoral.

Los esfuerzos de la economía de la corrupción por aportar definiciones no se agotan ni en las escuelas ni en los autores precedentes. A título ilustrativo puede mencionarse el original trabajo de Bryan Husted sobre la interpretación de la corrupción en países del tercer mundo usando la teoría de los costos de transacción (Husted, 1994) y los trabajos del Premio Nóbel Gunnar Myrdal sobre economía del desarrollo que lo llevan a concluir que en los países subdesarrollados, mientras los empresarios privados no exhiben espíritu privado porque buscan la protección del estado, los funcionarios públicos no exhiben espíritu público porque ven su función bajo el ángulo de su interés privado. De esta forma, los papeles se invierten: los privados operan en la esfera pública mientras la esfera pública opera bajo el influjo del lucro privado (Myrdal, 1968).

Finalmente, las referencias de la teoría de los costos de transacción, así como la conceptualización de la corrupción a partir de los sistemas de incentivos evocan la

teoría neo-institucionalista y hacen necesario dedicarle un párrafo. Para esta teoría económica, sociológica y de las ciencias políticas, las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana, como consecuencia tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. El institucionalismo aborda el estudio de la corrupción mediante el análisis de la interacción entre individuos e instituciones. Para evitar desviaciones las instituciones cuentan con mecanismos de coerción que norman y limitan las acciones individuales. Estas se estudian a partir de la interacción estratégica entre actores racionales que toman decisiones sujetos a restricciones y el curso de acción individual depende del cálculo estratégico sobre las acciones de los demás.

Este enfoque privilegia el estudio de los dilemas de acción colectiva, los problemas de los polizones – o free rider –, los costos de transacción y conflictos de principal-agente. La versión más completa del neo-institucionalismo económico, representada por la obra del Premio Nóbel Douglass North (1992), es la que ha dominado el discurso reciente del Banco Mundial en relación con la reconstrucción del Estado y el combate contra la corrupción. Esos documentos recientes del BM, además de abundar en citas teóricas de Coase, Williamson y el propio North, proponen establecer normas y controles eficaces para poner fin a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización (ver Banco Mundial, 1997 y 2002). Es por ello que conviene registrar con atención las políticas preconizadas por el neo-institucionalismo, ya que han sido abrazadas por la cruzada y tienen un lugar importante en el ideario oficial. En materia de corrupción, el imperativo institucionalista es analizar el papel de las leyes, reglas y procedimientos e investigar si podrían estar promoviendo la proliferación de prácticas corruptas. En tal caso, la solución será una revisión y readaptación del sistema legal para sancionar de manera más efectiva la incidencia de corrupción. Ello debería complementarse con la creación de mecanismos de delegación de responsabilidad y rendición de cuentas y la creación de mecanismos de denuncia y sanción de funcionarios corruptos, dirigidos a sostener la eficacia y eficiencia institucionales. Finalmente, el otro gran capítulo en el que el neo-institucionalismo abastece a la cruzada es en la necesidad de estudiar la interacción entre la sociedad civil e instituciones y promover la creación de canales que fomenten la participación ciudadana mediante campañas nacionales de prevención y denuncias.

## 5.8. CLASIFICACIONES DE CORRUPCIÓN

Michael Johnston ha clasificado las definiciones de corrupción siguiendo dos criterios diferentes, la clasificación de la conducta del agente y la relación entre principal, el agente y el cliente.

### 1) Las definiciones de corrupción según la clasificación de la conducta del agente

Las definiciones centradas en la conducta suelen sostener – a partir de la (ii) – que la corrupción es el abuso de un cargo, del poder y de los recursos públicos para obtener beneficios personales. Esta es una fórmula simple, pero que obliga a determinar qué son



“abusos”, qué es lo “público” y lo “privado” y qué son “beneficios”. Por ello, se derivan de aquí dos criterios diferentes para clasificar las definiciones de corrupción.

Algunos académicos han buscado criterios “objetivos” aduciendo que las respuestas a estas preguntas se encuentran en la ley o en otros reglamentos formales, o haciendo referencia a un “interés público”.

Otros proponen definiciones “subjetivas” o “culturales”, porque el “interés público” es una noción demasiado vaga o polémica para servir como indicador útil, y porque las leyes y los roles formales, a veces gozan de escasa legitimidad. El argumento derivado de criterios sociales aparece a menudo como una crítica, o como una advertencia con respecto a la aplicación de definiciones legales. Johnston anota en este grupo el trabajo de Smith (1964), Senturia (1935), Peters y Welch (1978), Gorta y Farrell (1995), Gibbons (1989), y Dolan, McKeown y Carlson (1988).

La mayoría de las definiciones “objetivas” se adaptan a las categorías de Heidenheimer (citado en Johnston, 1996):

- centrado en los cargos públicos: La definición (ii) de Nye proporciona el mejor ejemplo de este tipo. Ya se han señalado los problemas de los enfoques legislativos. Aunque algunas nuevas delimitaciones de la corrupción pueden reflejar cambios políticos fundamentales, también existen contraejemplos como el de Ferdinand Marcos, que reescribió secciones completas de la constitución de Filipinas para legalizar su expoliación de la riqueza nacional. Rose-Ackerman se ha expresado en términos parecidos al señalar que ha observado que “nadie condenaría a un judío que soborna para escapar de un campo de concentración” (1978, 9).
- centrado en el mercado: *Una autoridad corrupta ve su cargo como un negocio cuyo ingreso intentará maximizar. El cargo se convierte, por lo tanto, en una "unidad maximizadora." La dimensión de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de demanda pública.* Van Klaveren (citado en Johnston, 1996). El mercado de los favores oficiales puede ser complejo e idiosincrático. La demanda de servicios oficiales puede ser inelástica, altamente individualizada (como en los casos de amiguismo y presentar una oferta muy abundante). En algunos casos, cuando varios funcionarios prestan idénticos servicios y acuerdan que todos cobrarán las mismas tarifas bajo la mesa la corrupción puede surgir en una connivencia para cobrar más barato que el tipo de mercado que Van Klaveren describe. Los funcionarios pueden inventar monopolios, retrasos, escasez de bienes, licencias, etc., con el fin de aumentar el precio de sus competencias. Van Klaveren aborda el tema de los procesos apropiados (de mercado, autoritarios o patrimoniales) para la asignación de diversos bienes. Hay muchos casos de corrupción que consisten en la intrusión de procesos de mercado en la toma de decisiones autoritaria o viceversa, a saber, del poder y las competencias oficiales que influyen en las transacciones comerciales.
- centrado en el interés público: se refieren tanto a la naturaleza del fenómeno como a sus consecuencias. La definición (v) de Friedrich corresponde a esta categoría.

Las definiciones expuestas más arriba tienen un elemento en común: intentan clasificar la conducta y permiten identificar modelos de corrupción, considerar reformas institucionales y políticas, y analizar las consecuencias de diversas acciones corruptas.

Aunque se defiendan estas definiciones sobre la base de la precisión y la objetividad, este argumento es ilusorio para Johnston, puesto que los poderes y las limitaciones de los roles oficiales y sus relaciones con los intereses privados están siendo constantemente impugnados y reinterpretados, incluso en sistemas relativamente estables. Por un lado, los funcionarios tienen una necesidad legítima de “espacio para maniobrar” (así consideramos “corrupción” los actos de Casa Piana para modificar la legislación vinculada a la importación de oro, pero consideramos ejercicio legítimo del poder la concesión de protecciones arancelarias a los caramelos de Arcor). Aún más compleja es la cuestión de qué constituye un “beneficio personal”. La restricción de la idea a dinero de contado y prebendas de las que se benefician sólo los funcionarios públicos es una descripción pobre. Pero una vez que se amplía no es sencillo ponerle límites: el patrocinio de cierta legislación, o el uso de las facultades legales para adoptar decisiones administrativas que sean populares en un segmento de la opinión pública podrían ser considerados un “beneficio personal” (Johnston, 1996).

## 2) Las definiciones de corrupción según la relación Principal-Agente-Cliente (P-A-C)

El análisis de las interacciones se basa en el marco, que una extensión adaptada de la teoría de la agencia. En lugar de considerar a los funcionarios aisladamente, el enfoque P-A-C analiza el funcionamiento de los organismos públicos en la relación entre un principal (un individuo, por ejemplo, un jefe de departamento, encargado de ejercer una función pública), su agente que en la práctica realiza las funciones operativas del organismo, y el cliente, es decir, el individuo privado, con quien interactúa el agente (Rose-Ackerman, 1978; y Klitgaard, 1988, son las obras más representativas de este enfoque).

Hay varias formas básicas de interacción entre estas tres figuras. Para Klitgaard,

- (vi) *este enfoque define la corrupción en términos de la divergencia entre el patrocinador o los intereses del público y los del agente o funcionario. La corrupción existe cuando un agente traiciona los intereses del patrocinador persiguiendo sus propios beneficios (Klitgaard, 1988, p. 24).*

El enfoque de Klitgaard (1998) del principal-agente-cliente ha sido en especial ampliamente promovido e implementado en diferentes contextos de países en desarrollo, particularmente en África y Latinoamérica y es muy respetado en los organismos financieros internacionales. Este enfoque aclara el potencial de los mecanismos de selección y de ascenso y los diferentes incentivos salariales necesarios para mejorar la eficiencia de las agencias gubernamentales (Besley y McLaren; Rauch y Evans; Mookherjee y Png; Mookherjee; en Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 83-88). La intuición básica es que una institución pública debe coordinar las actividades de sus partes constitutivas, pero que la coordinación efectiva resulta problemática cuando las diferentes actividades son llevadas a cabo por individuos cuya principal preocupación es la ganancia personal y no el éxito de la institución. Los problemas de incentivos en el sector público están relacionados con tres cuestiones: a) los conflictos de intereses o la divergencia de objetivos entre los superiores (gerentes) y los ejecutivos; b) los ejecutivos suelen poseer información relevante que sus superiores no poseen (por ejemplo, los recaudadores de impuestos suelen estar mejor informados acerca del potencial recaudador de un contribuyente que la alta gerencia del Tesoro); y c) es difícil establecer sistemas de incentivos que fomenten las metas de la institución.

En la misma línea, Susan Rose-Ackerman define la corrupción en términos más estrechos:

- (vii) *Si bien las autoridades superiores quisieran que los agentes siempre cumplan con los objetivos de sus superiores, el control es caro y los agentes generalmente gozan de cierto grado de libertad para situar sus propios intereses antes que los del patrocinador. Aquí es donde interviene el dinero. Una tercera persona que podría beneficiarse de las gestiones del agente intenta influir en su decisión ofreciéndole un pago en dinero que no llegará a manos del patrocinador. La existencia de dicho pago no implica necesariamente que los objetivos del patrocinador han sido distorsionados. (De hecho, incluso el pago podría aumentar la satisfacción del patrocinador con los resultados de las gestiones del agente). Tanto las propinas a los camareros como los sobornos a funcionarios de baja graduación a menudo mejoran el servicio más allá del rendimiento de quienes sólo reciben un salario regular. Así, mi enfoque no está limitado a los pagos que entran en conflicto con los objetivos del patrocinador. Tampoco está limitado a los pagos que han sido formalmente declarados ilegales. Más bien, abarca todos los pagos a los agentes que no han llegado a manos de los superiores. Sin embargo, muchos pagos de terceras partes son ilegales, y sólo a éstos llamaré "corruptos" (Rose-Ackerman, 1978, p. 6-7).<sup>35</sup>*

En este grupo de definiciones se desplaza el centro de análisis de las acciones individuales juzgadas con normas externas hacia el significado de la conducta de las autoridades y clientes dentro de un marco institucional y político. Para Klitgaard, este enfoque resalta que la corrupción es un asunto de grados y concesiones ya que, dados unos recursos limitados y el costo a menudo sustancial de las iniciativas contra la corrupción, llegará un punto en que los costes marginales de seguir luchando contra la corrupción serán superiores a los beneficios marginales. Por ello plantea un nivel óptimo de corrupción de un organismo que será mayor que cero (Klitgaard, 1988, p. 24-27). El enfoque P-A-C deja lugar a una noción de interés público bajo la forma de los intereses del patrocinador, a través de los mecanismos de rendición de cuentas como uno de los elementos del marco institucional.

## 5.9. TIPOS DE CORRUPCIÓN

Cada tipología de corrupción lleva implícito un marco teórico y disciplinario diferente que no será abordado en detalle, en la medida en que contribuye marginalmente a los objetivos de este trabajo. Así, en este trabajo se distingue entre corrupción *negra*, *gris* y *blanca*, entre corrupción económica y social, y entre corrupción política y burocrática, con especial énfasis en la última.

### Corrupción negra, gris y blanca

Esta distinción toma en cuenta la percepción de las elites y de la opinión pública respecto de cierto tipo de actos. La corrupción negra es condenada de manera casi unánime, frente a la corrupción gris sobre la que existen controversias y la blanca, que es aceptada por las elites y la opinión pública (Heidenheimer, 1989).

---

<sup>35</sup> Nótese que Rose-Ackerman ha integrado la distinción clásica entre soborno y extorsión y se refiere a ellos indistintamente.

### Corrupción económica y social

De acuerdo con los diferentes tipos de recursos transferidos, algunos autores han postulado una distinción entre corrupción en términos económicos y corrupción en términos sociales (Amundsen y Fjeldstad, 2000). La corrupción económica tiene lugar en situaciones similares a la de mercado e implica un intercambio de dinero o bienes materiales, que es la base de la corrupción y que se refleja en las regulaciones que fijan los límites a las cantidades que pueden “otorgarse” antes de ser consideradas un soborno. Las transferencias, como notaba Friedrich, no son sólo de dinero u otros bienes tangibles. Además, el intercambio tiene lugar en un contexto social con un número determinado de significados culturales y morales. La corrupción entendida en estos términos ha sido llamada corrupción social y es entendida convencionalmente como un elemento integrante del clientelismo. El clientelismo suele implicar un intercambio de beneficios materiales pero no puede ser reducido a esto, dado que posee implicaciones culturales y sociales más amplias. El clientelismo, el nepotismo, la etnia y otros favoritismos son diferentes variantes de la corrupción, en términos sociales para Médard (citado en Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 12).

### Corrupción política y burocrática

La corrupción política o la “gran corrupción” tienen lugar en los niveles más altos de la autoridad política: los políticos y los tomadores de decisiones políticas explotan sus posiciones para extraer grandes sobornos de las corporaciones nacionales y transnacionales, que se apropian de dinero obtenido de la firma de contratos o malversan grandes sumas de dinero del tesoro público transfiriéndolas a cuentas bancarias privadas (Moody-Stuart y Doig y Theobald citados en Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 17). La corrupción burocrática, por su parte, es la corrupción de la administración pública. Este “bajo nivel” de corrupción es el que los ciudadanos experimentan diariamente, al interactuar con la administración pública en su condición de usuarios (hospitales, colegios, autoridades locales, policía, aduana, fisco, etc.). Una de las diferencias más notables, además de los niveles institucionales involucrados, son las sumas involucradas (relativamente modestas).

La distinción entre la corrupción política y burocrática es relativamente ambigua. Se fundamenta en la separación weberiana entre la política y la administración, y ha sido difícil de observar en la mayoría de los países pobres. Sin embargo, es muy importante en términos analíticos, ya que las políticas dirigidas a combatirla deberían dar cuenta de sus diferencias.

Así, la corrupción política es algo más que una desviación de las normas legales formales y escritas, de los códigos profesionales de ética y de los tribunales actuales y supone que los gobernantes abusan de las leyes y regulaciones, o ignoran y modifican las leyes y regulaciones para beneficiar sus intereses privados. Esto pone de manifiesto las limitaciones de los enfoques legales, pues la base jurídica contra la cuales las prácticas corruptas son usualmente evaluadas y juzgadas, son débiles y manipulables por parte de las elites gobernantes. De la misma manera, la corrupción burocrática puede tener lugar en los fines de la administración pública sin necesariamente ser parte del sistema político o sin tener repercusiones políticas. Andvig y Fjeldstad mencionan que ello *“suele ocurrir cuando un gobierno limpio y fuerte ha sido capaz de purificar depurar el Estado pero no cada centímetro de la administración pública, de forma tal que algunas dependencias u oficinas están (aún) involucradas en prácticas corruptas* (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 17).

La corrupción burocrática y la política tienden a ir de la mano y a reforzarse mutuamente: la corrupción política es apoyada por la corrupción burocrática expandida, en una pirámide de extracción ascendente. Y la corrupción en los altos niveles se contagia a los niveles más bajos de funcionarios, dado que éstos seguirán los ejemplos de sus principales.

La distinción entre corrupción política y burocrática es también útil para examinar la estrategia legalista de combate a la corrupción de la cruzada, analizada en el capítulo anterior. Una definición formal de corrupción es insuficiente, ya que la corrupción política puede ser un modo de operación básico de ciertos regímenes: *“En la actualidad, con excepción de unos pocos casos de regímenes autoritarios fuertes con estricto control económico y político (y también sobre la corrupción), la corrupción está expandida en la mayoría de los países no democráticos y en particular en aquellos países que han sido denominados “neo-patrimoniales” y “cleptocráticos”. Aquí, la corrupción es uno de los mecanismos a través del cual los detentores de poder se enriquecen. Los sobornos y la búsqueda de renta no son enfermedades que los responsables políticos están deseosos de erradicar, sino una práctica deliberadamente aplicada”* (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 18). En los países con corrupción política y administrativa, el marco legal formal del estado puede ser insuficiente como término de referencia para atacar y juzgar el problema de la corrupción.

#### 5.10. LAS DEFINICIONES LEGALES

A continuación se presentan las definiciones de corrupción de la legislación vigente en el orden en el que fueron sancionadas, desde los inicios de la cruzada y la promulgación de la FCPA hasta la recientemente sancionada Convención contra la Corrupción de la ONU. Sobre el final de la sección se incluyen también el concepto oficial de corrupción de los organismos de crédito internacional, que como ha sido planteado en el capítulo anterior, han tenido un papel crucial en la universalización de la cruzada y en la jerarquización de la lucha contra la corrupción en la agenda global. En la medida en que se siguen los criterios de la cruzada, sólo en el caso de la Convención de la ONU se ofrece un catálogo completo del tipo de actos prohibidos, puesto que la mayoría de los países miembros de los organismos multilaterales tenían ya en vigencia leyes y reglamentos anteriores cubriendo otras conductas delictivas<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, la estructura del Título XI del Código Penal Argentino que tipifica los “Delitos contra la administración pública” incluye: Capítulo 1. Atentado y resistencia contra la autoridad (arts.237 a 243); Capítulo 2. Falsa denuncia (anterior “desacato”) (art. 245- art.244 derogado); Capítulo 3. Usurpación de autoridad, títulos u honores (Arts. 246 y 247); Capítulo 4. Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios publicos (Art. 248 a 253); Capítulo 5. Violación de sellos y documentos (arts. 254 y 255); Capítulo 6. Cohecho y trafico de influencias (arts. 256 a 259); Capítulo 7. Malversación de caudales públicos (arts.260 a 264); Capítulo 8. Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones publicas (art. 265); Capítulo 9. Exacciones ilegales (arts. 266 a 268); Capítulo 9bis. Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (arts. 268 a 268 ter); Capítulo 10. Prevaricato (art.269 a 272); Capítulo 11. Denegación y retardo de justicia (art.273 y 274); Capítulo 12. Falso testimonio (art. 275 y 276); Capítulo 13. Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo (arts.277 a 279); Capítulo 14. Evasión y quebrantamiento de pena (art.280 a 281bis).

## 1. Foreign Corrupt Practices Act

Será ilegal para cualquier empresa local o para cualquier funcionario, director, empleado o agente de ese emisor o sus accionistas, actuando en nombre del emisor, hacer uso del correo u otros medios o conductos de comercio interestatal a fin de

*promover corruptamente el ofrecimiento, pago, promesa de pago o autorización de pago de cualquier moneda, u ofrecimientos, regalos, promesas de entrega o autorización de entrega de cualquier cosa de valor a :*

- a) *cualquier funcionario público extranjero con el propósito de:*
  - influir sobre cualquier acto o decisión de tal funcionario extranjero en el ejercicio de su competencia oficial, o inducir a tal funcionario extranjero a hacer u omitir cualquier acto en violación de los deberes legales de tal funcionario, o
  - inducir a tal funcionario extranjero a usar su influencia con un gobierno u organismo extranjero a fin de modificar o influir sobre cualquier acto o decisión de tal gobierno u organismo, a fin de ayudar al citado emisor a obtener o conservar un negocio o dirigir un negocio hacia cualquier persona;
- b) *cualquier partido político extranjero o funcionario de ese partido o cualquier candidato para un cargo político extranjero con el propósito de:*
  - influir sobre cualquier acto o decisión propios de la competencia oficial de tal partido, funcionario o candidato, o inducir a tal partido, funcionario o candidato a hacer u omitir cualquier acto en violación de los deberes legales de tal partido, funcionario o candidato,
  - inducir a tal partido, funcionario o candidato a usar su influencia con un gobierno u organismo extranjero para afectar o influir sobre cualquier acto o decisión de tal gobierno u organismo, a fin de ayudar al citado emisor a obtener o conservar un negocio o dirigir un negocio hacia cualquier persona;
- c) *cualquier persona, mientras esa persona sepa que todo o una parte del dinero o las cosas de valor serán ofrecidas, entregadas o prometidas, directa o indirectamente, a cualquier funcionario extranjero, a cualquier partido político extranjero o funcionario de ese partido o a cualquier candidato para un cargo político extranjero, con el propósito de:*
  - influir sobre cualquier acto o decisión propios de la competencia oficial de tal funcionario extranjero, partido político, funcionario del partido o candidato, inducir a tal funcionario extranjero, partido político extranjero, funcionario de ese partido o candidato a hacer u omitir cualquier acto en violación de los deberes legales de tal funcionario extranjero, partido político, funcionario del partido o candidato, o
  - inducir a tal funcionario extranjero, partido político, funcionario del partido o candidato a usar su influencia con un gobierno o con un organismo extranjero para afectar o influir sobre cualquier acto o decisión de tal gobierno u organismo, a fin de ayudar al citado emisor a obtener o conservar un negocio o dirigir un negocio hacia cualquier persona.

## 2. Convención Interamericana Contra la Corrupción (art. VI)

- a) *El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- b) *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*

- c) *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;*
- d) *El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y*
- e) *La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.*
- d) Además, los Estados Partes se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas (Art. XI):
- e) *El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.*
- f) *El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.*
- g) *Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.*
- h) *La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.*

### 3. Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales de la OCDE

El Delito de sobornar a un funcionario público extranjero (Art. 1)

- a) *ofrecer, prometer o dar intencional e ilegalmente cualquier cosa de valor pecuniario u otras ventajas, sea en forma directa o mediante intermediarios, a un funcionario público extranjero<sup>37</sup>, para ese funcionario o para otra persona, a fin de conseguir que tal funcionario realice u omita cualquier acto en el cumplimiento de sus deberes oficiales<sup>38</sup> en orden a obtener o conservar un negocio u otras ventajas impropias en el contexto de un negocio internacional.*
- b) *la participación, incluyendo la incitación, la ayuda y el encubrimiento o la autorización de un acto de soborno de un funcionario público extranjero.*

### 4. Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales

El soborno puede incluir, entre otros, los elementos siguientes (Art. 3):

<sup>37</sup> “Funcionario público extranjero” significa cualquier persona perteneciente al poder legislativo, ejecutivo o judicial de un país extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función pública para un país extranjero, un organismo público o una empresa pública de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional. El término “país extranjero” incluye todos los niveles y subdivisiones de gobierno de ese país, sean nacionales o locales.

<sup>38</sup> La expresión “acto u omisión de una conducta en relación con el ejercicio de los deberes oficiales” incluye cualquier uso de una posición oficial, figure o no dentro de la competencia formal del funcionario.

- a) *El ofrecimiento, promesa o entrega de cualquier pago, presente o ventaja de otra índole, directa o indirectamente por una empresa pública o privada, incluidas las empresas transnacionales, o un particular de un Estado a cualquier funcionario público o representante electo de otro país, como consideración indebida por haber cumplido o dejado de cumplir sus obligaciones de funcionario o representante en relación con una transacción comercial internacional.*
- b) *La solicitud, exigencia, aceptación o recepción, directa o indirectamente, por cualquier funcionario público o representante electo de un Estado de cualquier empresa privada o pública, incluidas las empresas transnacionales, o de un particular de otro país de todo pago, presente o ventaja de otra índole, como consideración indebida por haber cumplido o dejado de cumplir sus obligaciones de funcionario o representante en relación con una transacción comercial internacional.*

## 5. Documentos de la Unión Europea

### I) Convención de la Unión Europea sobre Actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios europeos o nacionales

La corrupción se define de manera general como un abuso de poder o una irregularidad cometida en un proceso de decisión a cambio de un incentivo o de una ventaja indebidos, aunque las distintas formas que puede revestir la corrupción no se consideran como delitos en todos los Estados miembros.

- a) *constituirá corrupción pasiva el hecho intencionado de que un funcionario, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.*
- b) *constituirá corrupción activa el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un funcionario, para éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.*

### II) Corrupción en el sector privado

Acción común 98/742/JAI, de 22 de diciembre de 1998

- a) *Constituirá corrupción pasiva en el sector privado el acto intencionado de una persona<sup>39</sup> que, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba en el ejercicio de actividades empresariales ventajas indebidas de cualquier naturaleza, para sí misma o para un tercero, o acepte la promesa de tales ventajas, a cambio de realizar o abstenerse de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones<sup>41</sup> (artículo 2).*
- b) *Constituirá corrupción activa en el sector privado la acción intencionada de quien prometa, ofrezca o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja indebida de cualquier naturaleza a una persona, para ésta o para un tercero, en el ejercicio de las actividades empresariales de dicha persona, para que ésta realice o se abstenga de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones (artículo 3).*
- c) *la complicidad en dichas conductas o la instigación a las mismas.*

<sup>39</sup> "persona" es cualquier asalariado o cualquier otra persona cuando desempeñe funciones directivas o laborales de cualquier tipo para una persona física o jurídica que opere en el sector privado o en su nombre.

<sup>40</sup> "persona jurídica" es cualquier entidad que goce de tal régimen jurídico con arreglo al Derecho nacional aplicable, con excepción de los Estados o de otros organismos públicos actuando en ejercicio de su potestad pública y de las organizaciones internacionales públicas;

<sup>41</sup> "incumplimiento de las obligaciones" en el Derecho nacional deberá incluir como mínimo cualquier comportamiento desleal que constituya un incumplimiento de una obligación legal o, en su caso, de las normas o reglamentos profesionales que se aplican en el sector mercantil a una «persona» tal como se define en el primer guión.



Se tipificará como infracción penal la corrupción activa y pasiva al menos cuando este comportamiento suponga o pueda suponer una distorsión de la competencia en el mercado común o cause o pueda causar un perjuicio económico a terceros debido a la adjudicación o ejecución irregular de un contrato.

### III) Corrupción en el sector privado: Decisión marco

La presente iniciativa responde pues a la voluntad de los Estados miembros de establecer una definición clara tanto para la corrupción "activa" como "pasiva".

Los Estados miembros deberán adoptar toda medida necesaria de tal modo que sean perseguibles por ley los actos voluntarios realizados en el marco de una actividad profesional con el fin de:

- a) *prometer, ofrecer o dar una ventaja indebida a una persona que dirige una empresa privada o que simplemente trabaja en la empresa instándole a un comportamiento activo o no violando sus obligaciones de trabajo ("corrupción activa");*
- b) *solicitar o recibir una ventaja indebida. El comportamiento deberá ser realizado por la persona que dirige la empresa o trabaja en ella con la intención de obtener una ventaja para sí mismo o para un tercero ("corrupción pasiva").*

## 6. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

### Artículo 15 - Soborno de funcionarios públicos nacionales

- a) *La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;*
- b) *La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.*

### Artículo 16 - Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas

- a) *promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.*
- b) *la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.*

### Artículo 17 - Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público

- a) *la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.*

### Artículo 18 - Tráfico de influencias

- a) *La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona;*

- b) *La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.*

#### Artículo 19 - Abuso de funciones

- a) *el abuso de funciones o del cargo, es decir, la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.*

#### Artículo 20 - Enriquecimiento ilícito

- a) *el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.*

#### Artículo 21 - Soborno en el sector privado

- a) *La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar;*
- b) *La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.*

#### Artículo 22 - Malversación o peculado de bienes en el sector privado

- a) *la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.*

#### Artículo 23 - Blanqueo del producto del delito

- a) *La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;*
- b) *La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;*
- c) *La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;*
- d) *La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.*

#### Artículo 24 - Encubrimiento

- a) *tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.*

#### Artículo 25 - Obstrucción de la justicia

- a) *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;*
- b) *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer*

*cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.*

#### Artículo 27 - Participación y tentativa

- a) *cualquier forma de participación, ya sea como cómplice, colaborador o instigador, en un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.*
- b) *toda tentativa de cometer un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.*
- c) *la preparación con miras a cometer un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.*

La Convención tiene una primera parte en la que se resuelven medidas preventivas de la corrupción que han sido redactadas en términos positivos y pueden interpretarse como condiciones necesarias para controlar la corrupción. En este sentido se considera útil hacer una breve referencia a los artículos correspondientes, aunque no se trate de la tipificación de delitos.

#### Artículo 7 - Sector público

- a) *sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos; fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas; promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.*
- b) *transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.*
- c) *conflictos de intereses.*

#### Artículo 8 - Códigos de conducta para funcionarios públicos

- a) *integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.*
- b) *códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.*
- c) *medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de*
- d) *corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.*
- e) *exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.*

#### Artículo 12 - Sector privado

- a) *mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas*
- b) *promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes*
- c) *promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado*
- d) *promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas;*

- e) *prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo;*
- f) *suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.*
- g) *mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos:*
- El establecimiento de cuentas no registradas en libros;*
  - La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas;*
  - El registro de gastos inexistentes;*
  - El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto;*
  - La utilización de documentos falsos; y*
  - La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.*
- h) *Cada Estado denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno y respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.*

## 7. Definiciones de organismos de crédito internacionales

### I) FMI

*En sentido general, la expresión "gestión de gobierno" abarca todos los aspectos del gobierno de un país, incluidos su política económica y su marco regulatorio. "Corrupción" es un concepto más restringido, que suele definirse como abuso de la autoridad o confianza pública en beneficio privado. Los dos conceptos están estrechamente vinculados: un entorno caracterizado por una inadecuada gestión de gobierno ofrece mayores incentivos y posibilidades a la corrupción. (www.imf.org/govs).*

### II) BM

*Es el abuso de un cargo público para beneficio privado. Claramente, corrupción, tanto política como administrativa, puede tener un impacto social y económico devastador. El reciente informe del BM titulado "Anticorruption in Transition: Confronting the Challenge of State Capture" ha distinguido entre captura del estado y corrupción administrativa. La captura del estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o compañías en el sector público y privado que influyen la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para su propia ventaja, como resultado de la transferencia ilegal o la concentración de beneficios privados a funcionarios públicos. En contraste, la corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación prescrita de las leyes, reglas y regulaciones existentes para dar ventajas a actores estatales o no estatales como resultado de la transferencia ilegal o la concentración de beneficios privados a funcionarios públicos. (http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm).*

### III) The Asian Development Bank

*Corrupción es el abuso de un cargo público o privado para beneficio personal. Eso significa cualquier comportamiento en el cual una persona en el sector público o privado se enriquece impropiamente e ilegalmente a sí mismo o a los cercanos a él, o induce a otros a hacerlo, a través del abuso de su posición (http://www.adb.org/Documents/Policies/Anticorruption/default.asp?p=anticrrp)*

### IV) African Development Bank

*Es la apropiación indebida de bienes públicos o confianza/cargo público para beneficio privado. (http://www.afdb.org/projects/policies/pdf/governance.pdf)*

### V) BID

La Corrupción es generalmente entendida abarcando actos realizados por funcionarios que usan sus cargos ilegalmente o que son requeridos a hacerlo por otros, para obtener algunos beneficios para ellos o para otros. Las actividades corruptas incluyen la solicitud, el pago o recepción de sobornos, propinas o comisiones clandestinas, extorsión, uso impropio de información, tráfico y venta de influencias. El fraude es generalmente entendido como acciones u omisiones que se intentan para distorsionar la verdad de manera de inducir a otros a actuar con confianza en ello, con el propósito de obtener alguna ventaja injusta o de causar daño a otros.

\*\*\*

Si la pregunta de este capítulo era ¿Qué es la corrupción?, la primera respuesta ensayada en este trabajo es que corrupción ES lo que la cruzada global anticorrupción identifica como “corrupción”, esto es, el fenómeno cuyo combate define la misión de la cruzada. Los esfuerzos legislativos de las iniciativas multilaterales contra la corrupción ofrecen también una respuesta de derecho positivo: la corrupción es lo que las leyes anticorrupción definen como delito. Toda la fuerza de una consigna tan restringida se disipa cuando hay que aplicar estas leyes y tratados internacionales en sistemas jurídicos endebles, cooptados por las elites gobernantes o prisioneros de la corrupción política en los más altos niveles del gobierno. La paradoja de los mayores progresos en materia de anticorrupción durante el gobierno más corrupto de los últimos años en la Argentina demuestra que es posible sancionar leyes criminalizando actos de corrupción, ratificar tratados internacionales, crear agencias públicas para la lucha anticorrupción y, al mismo tiempo, convertir al Estado en un botín de guerra para traficar influencias, enriquecerse ilícitamente y burlar las leyes que pomposamente se presentan en el exterior.

Por todo lo anterior es aconsejable ampliar el examen del concepto de corrupción para incluir en el análisis los distintos tipos de corrupción y los distintos enfoques que diversas disciplinas sociales y humanas han diseñado para interpretarla.

Más allá de la raíz etimológica que asocia el término a la alteración de la forma de una cosa y de las referencias históricas sobre el uso primitivo de los antecedentes de la palabra “corrupción”, que destacan la connotación negativa de asociarla a la moral sexual y a la suciedad, una particularidad del soborno – como modalidad definitoria de los actos de corrupción – es el empleo de distintos términos en distintas culturas, para designarlo informalmente. Estas diferencias no serán sólo de nombre, sino también de alcance y contenido, como se examinará en el capítulo 7.

Sobre la base de los primeros antecedentes de la sociología para explicar la naturaleza de los delitos económicos, a partir de condiciones sociales de anomia y del registro de la trayectoria criminal en la delincuencia organizada, se inaugura la literatura académica sobre corrupción. De la teoría sociológica se traslada luego al campo de la economía, en el que aparecen los primeros trabajos científicos hacia fines de la década de 1960. Empero, será durante los años '70, acompañando el proceso de convulsión generado por los escándalos políticos y financieros en los Estados Unidos que terminó en la promulgación de la FCPA, que se establecen los cimientos de lo que hoy constituye una rama de la economía, la “economía de la corrupción”. A partir del trabajo seminal de Susan Rose-Ackerman la literatura económica sobre corrupción se multiplica, hasta dominar casi completamente la conceptualización del fenómeno y constituirse en la disciplina de referencia para los líderes políticos. En la medida en que la corrupción se explica a partir de los actos de un tomador de decisiones racional, que es concebido a la

medida del homo economicus de la economía clásica, el problema se reduce a decisiones individuales, básicamente determinadas por una estructura de incentivos. Cuando esa estructura está distorsionada la respuesta racional es corromperse, por lo cual la esencia de la política anticorrupción es dirigirse a reparar esos sistemas de incentivos. Es en esta parte de la explicación de la corrupción en la que hacen su aparición dos disciplinas solidarias que, con la Economía, compartirán el monopolio de los estudios sobre corrupción: el Derecho y las Ciencias Políticas. Para combatir la corrupción hay que reducir el papel del estado, aumentar la competencia, minimizar el poder de los burócratas, aumentarles el sueldo, reformar el estado, sancionar nuevas leyes para prohibir actos otrora permitidos, establecer sanciones más severas, fijar mecanismos más estrictos y efectivos de control, entre otras. El edificio de la política anticorrupción ha sido montado sobre los sólidos cimientos de una idea de hombre racional (en términos de racionalidad económica), que decida de manera objetiva, esto es, avalorativa. En este marco, es coherente que las disciplinas (economía, derecho, ciencias políticas) y teorías dominantes (public choice, neo-institucionalismo, costos de transacción) sean aquellas que se asientan en esos supuestos antropológicos sobre el agente y esa concepción de la acción colectiva. Así desprovista de consideraciones morales, parece natural que la corrupción no sea un tema de interés filosófico. Apenas ha sido objeto de algunos artículos académicos en la comunidad de filósofos durante la década de 1980 y hoy sólo concita la atención de una estrecha comunidad de eticistas de negocios. ¿Significa esto que la corrupción no es un problema moral? Parecería que lo era para la filosofía clásica y para la filosofía política: en esas obras se reconocen los primeros antecedentes de corrupción en el vocabulario filosófico. Sin embargo, en el estrecho sentido en que hoy se dice “corrupción” parecería que no hay lugar para fundamentos ni disciplinas normativas.

La corrupción tiene como causa defectos en el diseño institucional: la corrupción tiene lugar porque esos defectos incentivan la deshonestidad, por ejemplo, por medio de trámites rigurosos y excesivos que invitan a los ciudadanos a corromper las autoridades, probabilidad baja de que el funcionario sea atrapado y sancionado cuando se incurre en irregularidades, y beneficios de desviarse de su deber mayores que la sanción.

Como el mejor representante de la concepción dominante de “corrupción”, la perspectiva neo-institucionalista postula que la corrupción no atiende a asuntos morales, sino a meros cálculos estratégicos: en términos de una ecuación, se podría expresar diciendo que la frecuencia de actos de corrupción – FrC – depende de los beneficios – B – derivados de cometer actos de corrupción (+), de la probabilidad de ser detectado y sancionado – PrD – en caso de ser atrapado en actos corruptos (-), de la magnitud – S – de las sanciones (-).

$$\text{FrC} = \text{B} + \text{PrD} + \text{S}$$

El signo entre paréntesis revela la dirección de la correlación, es decir, la frecuencia de actos de corrupción aumentará con los beneficios de ella y disminuirá con la probabilidad de ser atrapado y con la intensidad de las sanciones.

El agente maximizador de utilidades inspirado en el homo economicus no sabe de sistemas de valores que no sean monetarios, su tarea es comparar costos y beneficios: es un decididor que elige alternativas guiado por la razón, no por sentimientos morales. Y si decide corromperse no es porque sea malo ni porque su carácter haya sido afectado, sino porque el sistema de incentivos está distorsionado y hace – en la ecuación anterior – más rentable corromperse que obrar de acuerdo con su deber. Por ello, los programas de lucha contra la corrupción tampoco están inspirados en valoraciones morales.

Ciertamente, la exposición de motivos de la FCPA, y las declaraciones preparatorias y el preámbulo de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción han expresado una condena moral contra la corrupción. Sin embargo, esos pasajes están más dirigidos a expresar la indignación y el repudio de la opinión pública que a reconocer la inspiración moral de la norma. Y, por otra parte, en el terreno práctico – más allá de exposiciones de motivos, justificaciones y fundamentos – la ley y las convenciones están dirigidas a corregir la ecuación anterior: hay que reducirle los beneficios y aumentarle los costos de corromperse.

La cruzada global anticorrupción, la legislación que criminaliza el soborno en las transacciones internacionales, las convenciones multilaterales, no forman parte de una campaña moralizadora, no están dirigidos a promover una reforma moral ni a reforzar el carácter moral de los sujetos de la norma, ni tienen en vista ideales de buena vida. El programa del movimiento anticorrupción en modo alguno es reforzar los anticuerpos contra la corrupción: consiste en reducir oportunidades, controlar, perseguir, procesar y castigar. Esos son los resortes de política pública con los que cuenta el legislador y que determinan la conducta de los agentes, por eso hay que concentrarse en ellos según el diagnóstico de la cruzada, alimentado por el neo-institucionalismo.

La identificación de diversos tipos de corrupción, en especial la distinción entre corrupción burocrática y corrupción política es especialmente útil para poner a prueba la concepción anterior: la concepción de la corrupción neo-institucionalista parece ser útil solamente para la corrupción burocrática y, ciertamente, cuando se la aplica a sociedades con tendencias industriales. Por el contrario, cuando se estudian sociedades tradicionales y patrimoniales, el enfoque podría perder gran parte de su poder explicativo. En general, si se estudia una sociedad donde se sustituye el acatamiento de instituciones formales por convenciones informales, el institucionalismo ofrecerá un marco analítico limitado. Pero esa es materia del capítulo 7.

La definición oficial de la cruzada tiene una expresión legal y académica monocorde:

1. ambas tienden a reducir el concepto de corrupción en su modalidad más representativa, tanto desde el punto de vista histórico como económico, el soborno.
2. ambas limitan su alcance a las transacciones en las que al menos una de las partes es un agente público.

Los dos criterios han sido objeto de críticas: el primero, por cuanto soslaya la distinción entre soborno y extorsión que existe en la legislación doméstica – para diferenciar actos de corrupción activa y pasiva, cuyas repercusiones morales son diferentes, como se verá en el próximo capítulo – pero no ha sido incluida en la tipificación del soborno transnacional. Las restricciones conceptuales observadas en los primeros textos legales – FCPA, CICC, Convención de la OCDE – respecto de considerar alcanzados sólo los actos en los que al menos una de las partes es un funcionario público han sido cuestionados y desacreditados, tanto por el error conceptual de excluir actos entre agentes privados que conservan los mismos rasgos de la definición oficial, por la subestimación de su potencial de daño – verificado recientemente en ocasión de las quiebras fraudulentas de Enron y World Com – y por el sesgo ideológico que supone respecto de cuál debería ser la intervención del Estado en la actividad económica. Finalmente, estos defectos de la concepción oficial de “corrupción” han sido superados y corregidos, tanto en la conceptualización académica como por las convenciones y declaraciones más recientes – Convención de la UE, Convención de la ONU –.

Más allá de la manera en que las distintas escuelas de pensamiento económico y político adoptan para definir a la corrupción y de la batería de actos que las leyes y convenciones multilaterales han prohibido o mandado prohibir respectivamente, pueden identificarse cinco modalidades típicas de corrupción: el soborno, la extorsión, la malversación, el fraude y el favoritismo. Como ha sido reiterado en varias ocasiones en este trabajo, el soborno es la modalidad prevaeciente, motivo por el cual ha sido objeto de las regulaciones más exhaustivas y de los principales y más sofisticados esfuerzos académicos. El capítulo siguiente se ocupará de caracterizar estas cinco modalidades típicas de corrupción y de examinar la posibilidad de su justificación moral.



## 6. ÉTICA UNIVERSALISTA Y JUSTIFICACIÓN MORAL DE LA ACCIÓN CORRUPTA

*“The only right ground of action, that can possibly subsist, is, after all, the consideration of utility, which if it is a right principle of action, and of approbation, in any one case, is so in every other ...”*

Jeremy Bentham – Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789)

*“Por esta razón, y porque necesitamos estar seguros de que las convicciones son las correctas (muchas personas están completamente convencidas de los principios morales más deplorables), se requiere un nivel superior de reflexión moral, para justificarlos y decidir conflictos entre ellos. Este nivel superior o crítico de reflexión será racional si nos tomamos seriamente el requisito de universalizabilidad mencionado anteriormente: esto es, aceptar solo aquellas prescripciones morales que estemos preparados a prescribir para todos los casos similares, sin importar la posición que nosotros ocupemos en ellos. Esta es una versión del imperativo categórico de Kant, pero conduce a un tipo de moral, en el nivel crítico, similar a un tipo de utilitarismo; en efecto, este método nos hace tratar a todos del mismo modo que a nosotros y busca el bien de todos por igual.*

R. M. Hare – Autorretrato filosófico (1996)

Con un concepto más claro de lo que es y no es corrupción para el movimiento anticorrupción y para la expresión académica del mismo, es tiempo de insistir nuevamente en una respuesta a la pregunta sobre si la corrupción es un problema moral. Ya se ha establecido que no lo es para el tipo de agente y de decisión involucrada en los actos de corrupción según la definición oficial, que los describe como instancias de cálculo racional y objetivo en el que la comparación de costos y beneficios es por naturaleza avalorativa. Sin embargo, la profundización en las distintas formas y modalidades de corrupción podría arrojar algunas conclusiones sobre la moralidad de ese tipo de actos, que le conferirían cierto interés filosófico.

Se han marcado en **negrita** las alusiones éticas de los textos legales para reflejar la existencia de preocupaciones e inquietudes del legislador y de la opinión pública que mira con atención los fundamentos de la producción normativa de los últimos diez años. En ninguno de esos textos legales y tratados internacionales se han soslayado referencias a la condena moral que la corrupción, y en particular los actos de soborno, merecen. En consonancia con la legislación, también los textos académicos han reconocido la motivación moral de esas normas. Thomas Carson consignaba que *“La principal justificación de la FCPA dada por sus proponentes es la inmoralidad de la conducta prohibida”* (Carson, 1985, p. 90). También Pastin y Hooker destacaban el amplio respaldo que recibió el Congreso de los Estados Unidos para sancionar la norma

seminal: “A lo largo y a lo ancho del período de cobertura mediática que llevó a la promulgación de la FCPA, y especialmente durante las audiencias de la Ley, hubo en las discusiones públicas del tema un tono de honesta indignación moral sobre la idea de que las compañías americanas hicieran pagos políticos en el extranjero” (...) La sanción de la FCPA en el Congreso fue facilitada por la simple conexión que la mayoría de los legisladores hacía entre soborno, visto como moralmente repugnante, y la ley, diseñada para prevenir el soborno” (Pastin & Hooker, 1980, p. 552).

Así, más allá del escepticismo de las disciplinas que dominan el debate académico sobre la corrupción, todavía es posible interrogar a la filosofía acerca del fenómeno de la corrupción y de sus actos característicos.

En ese camino, es necesario poner a prueba el tipo de actos categorizados como “corruptos” por la legislación y por las definiciones académicas siguiendo los criterios de justificación moral de la acción que aportan las principales teorías éticas de tradición universalista. Replicando el experimento utilizado en otros trabajos con respecto a diversos problemas de ética económica y de ética aplicada, una definición normalizada de actos de corrupción será sometida al escrutinio de la teoría deontológica, la teoría consecuencialista y el contractualismo. El resultado esperado de este ejercicio es una respuesta respecto de la aceptabilidad de los actos corruptos como moralmente aceptables o, al menos, como actos no condenables desde el punto de vista ético. En otras palabras, este capítulo se dedica centralmente a responder a la pregunta de si la corrupción es un problema moral, si es moralmente condenable o si puede ser aceptable y, en tal caso, bajo qué condiciones, desde una perspectiva ética universalista.

Para ello, se sistematizan las cinco formas típicas de corrupción tipificadas por la legislación nacional y multilateral y se diferencian entre ellas, de manera de identificar los problemas éticos que pudieran tener asociados. A continuación se reexpresan las definiciones de corrupción desde la óptica de la violación de un deber posicional, a los fines de discernir ese tipo de actos de aquellos que comportan violaciones a deberes naturales, tales como el cumplimiento de promesas. De aquí también deberían poder identificarse los temas o aspectos susceptibles de ser considerados como de interés filosófico. La redescrición de los actos de corrupción como la violación de obligaciones posicionales conduce al ejercicio de ponerlos a prueba según las teorías éticas universalistas más firmemente reconocidas. En primer término, los actos de corrupción son evaluados a partir de la teoría deontológica. Posteriormente son examinados desde las teorías consecuencialistas. Como ha sido escrito antes, la expectativa es que el experimento arroje algunas respuestas en relación con la posibilidad de justificar moralmente los actos de corrupción según la teoría universalista.

## 6.1. MODALIDADES Y FORMAS DE CORRUPCIÓN

Tanto en las definiciones académicas como en la criminalización de las legislaciones domésticas y multilaterales, aparecen ciertas manifestaciones típicas de la corrupción. Las formas fundamentales consideradas son el soborno, la extorsión, la malversación, el fraude y el favoritismo. Aún cuando estos conceptos están en parte superpuestos, han sido y son usados de manera intercambiable con otros conceptos, y han sido definidos por la investigación científica y legislados por los parlamentos y organismos multilaterales como si fueran todos un mismo tipo de actos, la discriminación puede ser de utilidad para someter luego a este tipo de actos al “test” de moralidad.

Como ha sido escrito antes y reflejado en la legislación vigente y en los trabajos académicos, el soborno es la modalidad definitoria y más representativa de la corrupción. El “soborno” es el pago – en dinero o en otros objetos de valor – entregado o recibido en una relación corrupta. Pagar o recibir un soborno comporta a priori un acto de corrupción, y “*debe ser entendido como la esencia de la corrupción*” (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 8). Un soborno es una suma fija, un cierto porcentaje de un contrato o cualquier otro favor en dinero o similar, que es generalmente pagado a un funcionario público que tiene el poder de firmar contratos en nombre del estado o que posee formas de distribuir beneficios a compañías o individuos, hombres de negocios y clientes. Como se apuntaba en los comienzos del capítulo anterior, existen muchos términos equivalentes a “soborno”, tales como coimas, cometas, propinas, arreglos comerciales, comisiones, *baksheesh* (propina en los países árabes), dádivas: todas ellas serían nociones de corrupción en términos de dinero o favores pagados a los empleados en las empresas privadas, a los funcionarios públicos y a los políticos. Estos son remuneraciones o pagos necesarios o demandados para hacer que las cosas pasen más rápidamente, más seguramente o más favorablemente a través de las burocracias estatales o gubernamentales. Comprando o engrasando a ciertos funcionarios, las corporaciones y los intereses comerciales pueden, por ejemplo, comprar favores políticos y escapar de todo el peso impositivo y de las regulaciones ambientales, comprar mercados protegidos y monopolios, importar o exportar licencias o cuotas, y tener acceso a grandes contactos estatales sobre bienes de capital, suministros disponibles, grandes proyectos de ingeniería civil, trabajos de construcción, etc.

Respecto de la extorsión, suele ser descripta de dos maneras diferentes: una, más cercana al significado coloquial del término, es asociándola al chantaje y al uso de la violencia; la otra, reproduciendo el criterio legal, la distingue del soborno por el tipo de acto que el pago genera del funcionario, en el caso de la extorsión lo hace obrar conforme a su deber. En el primer sentido, la “extorsión” es el dinero y otros recursos extraídos a través del uso de la coerción, la violencia o la amenaza de utilizar la fuerza. El chantaje y la extorsión son transacciones corruptas donde el dinero es extraído por aquellos que tienen poder de hacerlo, pero donde muy poco es retribuido a los “clientes” (quizás sólo algunas vagas promesas de exceptuarlos de futuros hostigamientos). En el segundo sentido, para Garzón Valdés “*tomando en cuenta el origen de los beneficios extrapositionales, es posible distinguir dos tipos fundamentales de corrupción: el soborno y la extorsión: Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extrapositional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extrapositional para que cumpla su obligación*” (Garzón Valdés, 1995, p. 46).

El dinero de “protección” o de “seguridad” puede ser extraído en el estilo mafioso clásico, donde los criminales organizados utilizan la inseguridad, el hostigamiento y la intimidación para conseguir dinero de ciudadanos individuales, hombres de negocios y funcionarios públicos. La corrupción bajo la forma de extorsión es comúnmente entendida como una forma de extracción “desde abajo”, por parte de mafias y criminales. Las prácticas corruptas de este tipo, sin embargo, pueden también ser “desde arriba”, cuando el estado mismo es la mafia mayor. Este es el caso cuando el estado, sus servicios de seguridad y grupos paramilitares, extraen dinero de individuos, grupos y negocios. Con amenazas, impuestos, honorarios y otros recursos más o menos ocultos se extraen dinero de los turistas, los vendedores, los transportistas y otras actividades del sector privado. Así mismo, los funcionarios públicos pueden extraer honorarios y “obsequios” de ciudadanos individuales al acercarse como clientes, pacientes, alumnos,

etc. Estas prácticas pueden ser interpretadas como formas tributarias “informales”, en lo que se retribuye es la provisión de un servicio o la realización de un acto que es debido.

La “malversación” es el robo de recursos por parte de individuos encargados de administrarlos; y ocurre cuando los empleados desleales le roban a sus empleadores. Esta es una seria ofensa cuando los funcionarios públicos se apropian de los recursos públicos o roban en la institución pública en la cual están empleados/as, cuando se supone que deberían administrar esos recursos en nombre y a beneficio del público. La malversación suele no ser considerada como corrupción desde un punto de vista estrictamente legal, pero sí está incluida en las definiciones más amplias y en el capítulo de delitos contra la administración pública de las leyes penales. En términos de la primera legislación anticorrupción – que era legislación anti-soborno – la corrupción es una transacción entre dos individuos, un funcionario estatal y un “civil”, donde el funcionario estatal sobrepasa las regulaciones y los límites de la ley con el fin de asegurarse un beneficio personal en la forma de soborno. En ese marco, la malversación está considerada como robo debido a que no involucra al lado “civil” directamente. No obstante, ya han sido notados los defectos de esas definiciones clásicas y su sustitución por nuevas cláusulas que integran la corrupción B2B en la definición legal y académica. Tanto el soborno como la malversación conservan las mismas cualidades cuando se verifican en actos entre particulares. Suele mencionarse que uno de los requisitos para luchar exitosamente contra la malversación es la existencia de “*voluntad política así como un poder judicial independiente y capacidad legal para acabar con la malversación*” (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 9). Ésta es una forma de corrupción y de abuso de poder que puede desarrollarse en esferas institucionales y morales cerradas, independientemente de la moral pública y con pocas posibilidades de sanción. En algunos de los países reputados como más corruptos, la malversación es parte fundamental de la capacidad extractiva de recursos de la elite gobernante y suele ser más importante que la extracción a través de sobornos. Andvig y Fjeldstad consideran que el uso sistemático que hacen algunos funcionarios de su oficina política para formar, asegurar y expandir sus intereses comerciales privados, debería ser visto como otra forma de malversación. En algunos países, la elite política ha nacionalizado los derechos comerciales exteriores, los derechos de propiedad y de monopolio, y los redistribuye entre los miembros de las familias gobernantes. En cualquier caso, esas prácticas en las que se confunden el orden privado con el orden público, especialmente en las cuestiones patrimoniales, son convencionalmente clasificadas como corruptas.

El “fraude”, por su parte, es un crimen económico que involucra alguna clase de engaño o estafa. Implica la manipulación o distorsión de información, hechos y experiencias por parte de funcionarios públicos posicionados entre los políticos y los ciudadanos, en búsqueda de un beneficio privado. El fraude ocurre cuando un funcionario (el agente), responsable de llevar a acabo las órdenes o tareas asignadas por sus superiores (el principal), manipula el flujo de información para su propio beneficio; por este motivo es que se utiliza la teoría del principal y agente o la teoría de los incentivos empleada por los economistas para estudiar este fenómeno (North, 1992; Klitgaard, 1994; Rose-Ackerman, 2001). El fraude es también un término legal y popular más amplio, que cubre un campo mayor que el soborno y la malversación. Existe fraude, por ejemplo, cuando las agencias estatales y los representantes estatales están envueltos en redes ilegales de comercio, falsificaciones o negociados, y cuando el chantaje, el contrabando y otros crímenes organizados son mantenidos por “sanciones” oficiales y/o involucramiento directo. Existe fraude cuando los políticos y los funcionarios “se llevan una parte” por cerrar los ojos ante crímenes económicos, y el fraude es serio cuando

tienen un rol activo en ellos. También en esta modalidad de corrupción puede notarse que no existen diferencias significativas entre los actos de fraude acometidos entre particulares de aquellos en los que interviene un funcionario público. El texto de la FCPA incorporaba un capítulo referido a los criterios de registración contable para una exposición transparente de las operaciones financieras de las empresas con países extranjeros. La sanción de la Ley Sarbanes-Oxley en 2002, como una reacción del estado norteamericano a los escándalos provocados por la quiebra fraudulenta de Enron y World Com ante la mirada pasiva de la auditora de ambas empresas, la también fallida Arthur Andersen, ratifica que es posible, y que es igualmente dañino y corrupto el fraude entre particulares o empresas, sin que sea necesaria la participación del estado o de un agente estatal para conformar el acto.

Finalmente, el “favoritismo” es un mecanismo de abuso de poder que implica una “privatización” y una distribución sesgada de los recursos, sin importar cómo éstos fueron acumulados en primer lugar. En general, el favoritismo es la tendencia humana a favorecer a los amigos, a la familia y a cualquier persona cercana y confiada. El favoritismo está convencionalmente relacionado con la corrupción en tanto implica una distribución anti-democrática y desigual de los recursos. En la práctica podría ser concebido como un mecanismo de complementación, como el otro lado de la moneda de la acumulación de recursos de la corrupción. El favoritismo es la inclinación de los funcionarios y políticos, quienes tienen acceso a los recursos del estado y poder de decisión acerca de la distribución de los mismos y de dar tratamiento preferencial a determinadas personas. El clientelismo favoritista es una tendencia extendida en algunas culturas, en las que favorecer a los de su propia familia, clan, tribu, etnia, religión o grupo regional es una práctica arraigada. El favoritismo se ejercita fundamentalmente en la provisión de los cargos públicos, otro de los espacios en los que suelen soslayarse las diferencias entre lo público y lo privado. El darle un puesto a un amigo o pariente, independientemente de su mérito, es un mecanismo político básico en muchos países autoritarios y semi-democráticos. En muchos sistemas no democráticos, el presidente tiene, por ejemplo, el derecho constitucional de designar a todos los altos cargos, un derecho legal o habitual que extiende notablemente las posibilidades para el favoritismo (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 10). Se puede fácilmente agregar cientos de puestos en los ministerios, en el aparato militar y de seguridad, en las compañías públicas y paraestatales, en los cuerpos diplomáticos y en el partido gobernante. El nepotismo es una forma especial de favoritismo, donde los dirigentes (gobernantes) prefieren su propia parentela y miembros familiares (esposa, hermanos/as, hijos, sobrinos, primos, parientes políticos, etc.). Muchos presidentes han intentado asegurar su posición de poder político y económico a través de la designación de miembros familiares en cargos políticos, económicos, militares y de seguridad dentro del aparato estatal. En algunos países estas prácticas reproducen costumbres y valores culturales sobre los que se han edificado comunidades enteras. El caso de la filial hindú de la empresa norteamericana de indumentaria Levi Strauss ilustra este punto. En la India las compañías prometen a sus empleados un trabajo para sus hijos cuando estos llegan a la mayoría de edad. Esa política puede entrar en tensión con la concepción occidental de igualitarismo y antinepotismo con la que ha sido redactado el código de ética de la compañía (Donaldson & Dunfee, 1999, p. 231). Este tipo de problemas serán abordados en el próximo capítulo, enfocando la variabilidad cultural de la noción de corrupción.

## 6.2. LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN COMO VIOLACIÓN DE UN DEBER

Los rasgos que definen las formas de corrupción típicas tienen una base común, que permite asimilarlos a todos ellos en una noción común. Sin embargo, las diferencias entre esas modalidades de actos corruptos obligan a simplificarlos nuevamente, de manera que sea posible explorarlos desde el análisis filosófico. Por las características de interacción que definen los actos de “soborno” y “extorsión”, es posible reunirlos en un concepto general de corrupción que, preservando las diferencias que tienen entre sí, permitan referirse a ellos en detalle y separarlos de la “malversación”, el “fraude” y el “favoritismo”. Estas últimas modalidades de corrupción no requieren de la interacción para verificarse y podrían ser acometidas en soledad. Por el contrario, soborno y extorsión son actos en los que siempre se identifican dos partes, una activa y la otra pasiva. Precisamente la identificación de esos sujetos activo y pasivo es lo que determina las diferencias entre ellos: mientras en el soborno el pagador asume una posición activa (por eso también ha sido denominada “corrupción activa”), en la extorsión es el receptor del pago el que tiene una posición activa demandando al extorsionado.

El objetivo de este ejercicio el análisis ético de los actos categorizados como corruptos, como una forma de indagar acerca de la calidad de esos actos y responder a la pregunta de si la corrupción es un problema moral. En última instancia, se vuelven a explorar aquí las posibilidades de considerar a la corrupción como un tema de interés filosófico, a pesar de la renuencia de la cruzada y de las definiciones disciplinarias dominantes. Con Dunfee, puede afirmarse que una evidencia de que el soborno es un concepto moral es su definición como la violación de un deber.

El primer artículo en una publicación periódica de filosofía ensayaba una definición del soborno como violación de un deber (Philips, 1984, 625-626):

- (viii) *P es sobornado por R si y sólo si (1) P acepta un pago de R para actuar en beneficio de R, (2) el acto de P en beneficio de R consiste en violar alguna regla o entendimiento constitutivo de una práctica en la cual P está comprometido, y (3) la violación de P es una violación de algún deber oficial que P tiene en virtud de su participación en esa práctica, o la violación de P afecta significativamente el interés de las personas u organizaciones cuyos intereses están típicamente conectados con esa práctica.*

Alternativamente, el concepto de corrupción de Garzón Valdés completa la definición con el elemento de recompensa. Nótese que la definición integra los actos de soborno y de extorsión, que son los que han merecido la mayor atención de la legislación y de la crítica. Pero, a diferencia de las definiciones académicas dominantes y las de la legislación multilateral no se niegan ni se soslayan las diferencias entre soborno y extorsión.

- (ix) *La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado. (Garzón Valdés, 1995, p. 52)*

Puede descomponerse este concepto en cinco elementos constituyentes:

- a) una violación de una obligación: se distingue el deber – que corresponde al ámbito de la moral natural – de la obligación – que corresponde al ámbito de la moral adquirida. Así, mientras el incumplimiento de una promesa no podría ser calificado como un acto corrupto, sí lo será el incumplimiento de los deberes que corresponden al ejercicio de una función. Ese incumplimiento supone traición o deslealtad con respecto a lo que Garzón Valdés llama el “sistema normativo relevante”.
- b) limitada: el corrupto, para conservar su fuente extraposicional de ingresos tiene pues que practicar un doble juego con objetivos opuestos: por un lado, el de la conservación del sistema normativo relevante – ya que él le permite obtener tanto la remuneración regular como la ganancia adicional – y, por el otro, el de la obtención de los beneficios extraposicionales, violando el sistema normativo relevante.
- c) de uno o más decidores: refleja el carácter participativo e interactivo de los actos de corrupción analizados (soborno y extorsión). *“Es un delito o infracción participativo en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante”* (Garzón Valdés, 1995, p. 44)
- d) el que recibe lo hace para obtener un beneficio personal extraposicional: el beneficio, económico o de otro tipo, está dirigido a los agentes corruptos y constituye una fuente adicional de ingresos o beneficios para los que participan de ellos, es una ganancia externa a la actividad misma. Según la cita de la sección anterior, Garzón Valdés distingue entre soborno y corrupción según el origen de los beneficios extraposicionales: el soborno supone un beneficio extraposicional para que el funcionario viola su obligación, mientras que la extorsión consiste en otorgar a un funcionario un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación.
- e) el que paga lo hace a cambio de beneficios que superan sus costos: aquí se incorporan las consideraciones sobre teoría de incentivos que están presentes en el cálculo racional que lleva a la decisión de corromperse. *“La corrupción es un acto racional y, por consiguiente, promueve los intereses privados de sus participantes. (...) la extorsión se diferencia del soborno en el hecho de que la relación es de alguna manera más asimétrica, con mayores beneficios acumulados para el funcionario porque la sanción positiva ofrecida en un soborno representa un costo para el ciudadano mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión (abuso de autoridad) no constituye una pérdida para el funcionario sino que puede ser utilizada nuevamente dentro de ciertos límites”* (D. Morris, citado en Garzón Valdés, 1995, p. 47).

El ejercicio de desmenuzar esta versión del concepto de corrupción permite poner la lupa en cada uno de los cinco componentes y volver a preguntarse si la corrupción es un problema moral. A diferencia del capítulo 5 – en el que la legislación multilateral y las disciplinas que centralizan el estudio de la corrupción descartaban la presencia de una dimensión moral relevante en el problema de la corrupción – tal vez la respuesta sea positiva.

De los cinco elementos identificados, es evidente que los identificados como b) y e) dejan poco espacio para consideraciones morales. El b) es de contenido pragmático, y

refleja el problema que tiene el agente de conciliar el sabotaje al sistema normativo relevante con el mantenimiento del mismo para seguir obteniendo beneficios extraposicionales. El e) reproduce la perspectiva del acto corrupto como un cálculo económico de costos y beneficios, determinado en buena medida por una estructura de incentivos, pero en el que las decisiones son “objetivas”, esto es, avalorativas.

Pero es posible que los tres restantes a), c) y d) abran una puerta a esta perspectiva y desmientan la tesis de que la corrupción es un fenómeno económico y jurídico desprovisto de consideraciones morales.

Respecto de la existencia de un beneficio personal extraposicional, d), su condición de “extraposicional” revela que se trata de una ganancia externa a la actividad misma, que es indebida, y a la que ambos, sobornador/extorsionado y sobornado/extorsionador, no tienen derecho o, si lo tienen (extorsión, en el caso del extorsionado), es un derecho respecto del que no existe acceso universal. En el caso del soborno, el pagador coopta la voluntad del funcionario para inclinar una decisión de la institución en su favor a la que no tiene derecho. Tampoco tiene derecho a percibir esa suma el sobornado, quien lo recibe a cambio de quebrar su compromiso con la institución. En el caso de la extorsión, el funcionario abusa del poder de la posición solicitando un pago para proveer un bien o servicio al que el extorsionado tiene derecho a priori. Esa diferencia puede merecer un tratamiento especial, pero de todas maneras la presencia del pago afecta el acceso equitativo a los bienes o servicios provistos.

En relación con el carácter interaccional de los actos de corrupción, c), la presencia de un sistema normativo relevante y de al menos dos agentes que se comportan en los límites de ese sistema normativo, enfrentando el reto dual de conservarlo y abusarlo al mismo tiempo, incorporan la dimensión social de la moral (Rabossi, 1988) y la concepción de los sistemas corruptos como morales, tal como ha sido demostrado en el funcionamiento de las mafias y de algunos regímenes corruptos (Rose-Ackerman, 2001b, p. 16; Gambetta, 1993).

La violación de una obligación, a), como condición definitoria de los actos de corrupción trasciende el mero enfoque legalista, y deslinda el ámbito de la moral natural de la moral adquirida. Los actos de corrupción no violan deberes naturales, sino obligaciones posicionales, que se adquieren como consecuencia de cumplir un papel en una institución determinada. Rawls utiliza el ejemplo de un candidato que triunfa y ocupa un cargo político en un régimen constitucional. *“Este acto da origen a la obligación de cumplir los deberes del cargo, y estos deberes determinan el contenido de la obligación. Aquí me refiero a los deberes no como deberes morales sino como tareas y responsabilidades asignadas a ciertos puestos institucionales”* (Rawls, 1997, p. 114). La violación remite a lo que Garzón Valdés denomina el sistema normativo relevante, al código de referencia que se utilizará para determinar si la conducta se ajusta o no a sus obligaciones posicionales. Por definición, los actos de corrupción comportan una violación a ese sistema normativo relevante. ¿Son esos actos moralmente condenables por ello? La pregunta abre dos frentes de respuesta:

- I. La primera respuesta es que la descripción de un agente enfrentado a UN sistema normativo relevante es irreal. Un par de ejemplos esclarecerán los motivos de esta proposición. El gerente de la filial de la empresa norteamericana Levi Strauss de la India que enfrenta un pedido para emplear a un pariente de uno de sus subordinados, no sólo tiene obligaciones emergentes del Código de Ética de la empresa, que le manda a evitar el nepotismo y los conflictos de intereses. Los gerentes de las empresas



norteamericanas que pretendían participar de las privatizaciones de empresas públicas argentinas durante la década de los '90 no sólo tenían deberes posicionales en relación con el Código Penal argentino, sino también respecto del manual de operaciones de la compañía, de la FCPA, etc. Cualquier decisión moral encuentra al agente teniendo que decidir entre sistemas normativos que le aconsejan alternativas mutuamente excluyentes. En eso consiste el dilema, en la multiplicación de sistemas normativos en el espacio de la decisión, que obliga a elegir entre estándares múltiples, de tal suerte que el agente siempre estará en deuda con alguno de ellos. Así describe Gilbert Harman este conflicto de lealtades: *“Las moralidades son sociales. Están definidas por las convenciones de los grupos. Una persona pertenece a más de un grupo y los diferentes grupos tienen diferentes convenciones. ¿Qué convenciones determinan tus obligaciones morales?. Todas lo hacen. Dado que perteneces a grupos diferentes estás sujeto a un número de moralidades diferentes: la de tu familia, escuela, empresa, profesional, de tus vecinos y amigos, de tu país y finalmente, quizá, una moralidad limitada que compartes con la mayor parte de la humanidad. Estas moralidades algunas veces estarán en conflicto y darán nacimiento a una situación trágica en la que te verás enfrentado con un conflicto de lealtades. En ese caso no hay una solución moral clara a tu problema: tienes que elegir el grupo que es más importante para ti y actuar según sus convicciones”* (Harman, 1996, p. 134-135).

- II. Además de que el decididor tendrá que enfrentar varios – no sólo “un” – sistema normativo relevante, se presenta el problema de establecer cuál es el sistema moral crítico desde el que se va a predicar de tales actos que son moralmente correctos o incorrectos. Es importante identificar el sistema normativo relevante, para poner de relieve si ese acto de deslealtad es moralmente incorrecto. Pero ello no podrá predicarse con independencia de la calidad ética del sistema normativo relevante, y esa calidad no puede ser conferida por el sistema mismo, sino sólo tomando en cuenta los principios y reglas de un sistema moral crítico. Esta conclusión sí que le abre las puertas de la corrupción a la filosofía. Para distinguirlo del sistema normativo relevante, Garzón Valdés denomina a la ética, a su sistema moral crítico, “sistema normativo justificante o excusante”. Ese sistema es jerárquicamente superior al sistema normativo relevante, aunque esta relación de jerarquías podría ser también más o menos arbitraria o circunstancial. El ejemplo de Garzón Valdés es el de la corrupción deportiva justificada por un sistema político al que se le confiere una jerarquía superior. Este sería el caso del soborno a la selección peruana de fútbol para que se dejara golear cuando se disputaba el Mundial de Argentina en 1978, para permitir que el equipo local pasara de ronda, en la medida que efectivamente hubiera existido el mentado pago y que hubiera sido erogado por “razones políticas superiores”, como la defensa del mundo occidental y cristiano. Un ejemplo semejante aportan Pastin y Hooker justificando el soborno a oficiales extranjeros en contravención de la FCPA con la obligación superior que tenían las empresas norteamericanas de proveer empleo y rentabilidad (Pastin & Hooker, 1980, p. 553). Finalmente, el problema atravesaría una cadena de sistemas normativos justificantes hasta llegar al sistema normativo justificante “supremo” que aquí interesa y que desmentiría los ejemplos anteriores: el de la moral crítica o ética.

Con resultados más auspiciosos que en el capítulo precedente, ha sido posible establecer algún interés filosófico en el problema de la corrupción, aún respetando la concepción más restrictiva, la mantenida por la cruzada y por las disciplinas dominantes del debate académico sobre la corrupción.

Hasta aquí se han preparado las condiciones para someter los actos de corrupción a un “test” de ética universalista que permita afirmar si efectivamente los actos encuadrados en las definiciones precedentes comportan actos moralmente incorrectos, tal como lo sugieren las fundamentaciones de la legislación y los tratados internacionales.

### **6.3. ÉTICA UNIVERSALISTA Y CORRUPCIÓN**

En la búsqueda de respuestas a la pregunta sobre si la corrupción es un problema moral es inevitable toparse con otros interrogantes: ¿Son moralmente incorrectos los actos corruptos? ¿Podría ser admisible el pago de un soborno desde el punto de vista moral? ¿Es adecuado aceptar los pagos extorsivos como éticamente justificados bajo ciertas circunstancias? El ejercicio de someter el concepto y las modalidades típicas de corrupción a los criterios de justificación de la acción moral provistos por las tradiciones deontológica y consecuencialista no es en absoluto original. Al menos tres de los trabajos identificados como esfuerzos filosóficos sobre el fenómeno de la corrupción han presentado un análisis similar. Ellos son los artículos de Steven Salbu (2001b), de Dunfee y Hess (2000) y de Pastin y Hooker (1980). Con excepción del último de los nombrados, los otros dos artículos concluyen que tanto para el deontologismo como para el consecuencialismo la corrupción es moralmente condenable. En general, no parecen registrarse mayores disensos en la interpretación deontológica, pero el análisis de las consecuencias de la corrupción ha despertado mayores controversias. Una de las razones podría ser la convergencia de varias disciplinas, además de los filósofos consecuencialistas: los efectos de la corrupción son un tema de gran interés para la economía de la corrupción, para la literatura de ciencias políticas que ha tratado el tema, y para las áreas de investigación de los organismos financieros internacionales y agencias de desarrollo.

Así es que, aunque no sea original, la recurrencia de este ejercicio de evaluación de los actos corruptos en las publicaciones filosóficas podría ser una indicación de su utilidad analítica, por lo que a continuación se ensayan algunas respuestas a las preguntas iniciales siguiendo una perspectiva deontológica y consecuencialista en ese orden.

### **6.4. DEBERES, OBLIGACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEONTOLÓGICA**

La teoría ética deontológica examinará el reconocimiento de deberes y la existencia o no de una violación intencional a esa obligación. En la sección anterior se advertía que la referencia es a obligaciones posicionales, no a los deberes naturales a los que se refiere Kant. Los criterios de universalizabilidad están directamente conectados con la determinación de la moralidad posible de una acción. Una característica de la moral universalista desde Kant consiste en separar la corrección moral de las acciones de los fines últimos perseguidos como bienes por cada uno de los miembros de la sociedad y por la misma sociedad en su conjunto. La corrección demanda, meramente, la preservación de la igualdad, la imparcialidad y la equidad, a través de propiedades formales como reciprocidad y consistencia.

En principio, un imperativo categórico contra el soborno<sup>42</sup> podría ser sustentable y así es articulado en algunos textos de ética aplicada a la economía: Salbu afirma que “*la proposición de que nadie debería jamás ofrecer un soborno puede ser sostenida, y la proposición de que nadie debería jamás aceptar un soborno puede del mismo modo ser sostenida*” (Salbu, 2001b, p. 440); Donaldson y Dunfee construyen también un argumento kantiano para rechazar el soborno, en tanto viola la hipernorma<sup>43</sup> de la “eficiencia social necesaria” (Donaldson & Dunfee, 1999); y Nichols se expresa en un sentido parecido al explicar que el soborno viola dos hipernormas, la del derecho de participación y la de la eficiencia económica (Nichols, 1999, p. 301-303). Thomas Carson afirma que el soborno es moralmente condenable porque corrompe el carácter moral, haciendo que uno viole las obligaciones fiduciarias que lo atan a un cargo o a un rol social – afectando el resguardo de los conflictos de intereses y la imparcialidad – y quiebre los acuerdos (Carson, 1985, p. 81).

Analizando los fundamentos morales de la FCPA en un polémico artículo que escribieron en 1980, Pastin y Hooker marcaban las diferencias que tienen las reglas de un código moral. La mayoría de ellas son reglas categóricas, es decir, no admiten excepciones; mientras que algunas otras reglas son *prima facie*, y admiten excepciones. La regla moral que prescribe cumplir con las promesas es para los autores una regla *prima facie*, en tanto podría ser abandonada por otra regla de mayor jerarquía, por ejemplo, la preservación de la vida de una posible víctima de la persona a la que he prometido prestarle mi puñal. Lo importante de esta distinción es que Pastin y Hooker consideran que una regla que prohíba el soborno es una regla *prima facie*, ya que existen situaciones en las que pagar un soborno es requerido. Un ejemplo de ello sería el soborno pagado a un médico para salvar la vida de un niño. El argumento de Pastin y Hooker es que, así como existe una prohibición de pagar sobornos – que la FCPA ha convertido en ley – existen también otras obligaciones de la empresa, tales como proveer empleo a las personas y rentabilidad a los dueños, de tal suerte que estas obligaciones llevarían a que la empresa tenga que elegir entre estas obligaciones o la regla *prima facie* de no pagar sobornos (Pastin & Hooker, 1980, p. 553-554). El resultado que pronosticaban Pastin y Hooker en 1980 no difiere del que se verificó posteriormente: sea que fuera categórica o *prima facie*, lo cierto es que la regla de prohibir el soborno fue tratada en la práctica como *prima facie* y sometida a múltiples “excepciones”. Los debates públicos y legislativos de la FCPA manifestaron abiertamente este problema. Naturalmente, que la regla de prohibición del soborno fuera *prima facie* en el lenguaje de los autores, no es una afirmación propia de un deontologista<sup>44</sup>.

La distinción que hace el filósofo entre obligaciones y prohibiciones puede iluminar este debate y sustituir la noción de corrupción como violación de una obligación posicional de Garzón Valdés por la violación de una prohibición universal de no ofrecer ni aceptar sobornos. Para la ética kantiana el principio de universalización proporciona

---

<sup>42</sup> Para hacer más fluida esta sección se utilizará el ejemplo del soborno como modalidad típica de los actos de corrupción, a efectos de su evaluación moral. No obstante, cuando corresponda por acarrear conclusiones diferentes, se tratarán separadamente las distintas formas de corrupción, en especial los actos de extorsión.

<sup>43</sup> En el Capítulo 9 se analiza la perspectiva de la teoría contractualista y se presenta con mayor detalle el concepto de hipernorma.

<sup>44</sup> La respuesta demoraría unos diez años: un ensayo de Robert Frederick descompuso minuciosamente el argumento de Pastin y Hooker para demostrar que la violación de un acuerdo entre partes para obtener una ventaja injusta no es nunca permisible, por lo cual la regla que prohíbe el soborno no admite excepciones, esto es, no puede ser considerada una regla *prima facie* (Frederick, 1990, p. 557).

la garantía última de nuestros juicios morales: el aporte lógico del principio se esclarece a partir del significado moral del verbo “deber” y de cómo incide sobre las obligaciones y las prohibiciones. “*La obligación de realizar una acción por parte de un agente, así como supone en general su libertad para realizarla o no, supone también su habilidad en algún grado comprobada para llevarla a cabo (...) pero no se extiende a la obtención efectiva del éxito de la acción misma. Un deber positivo, en consecuencia, obliga al agente a realizar la acción a conciencia pero no se extiende más allá de ello al resultado de la acción.*” (Guariglia, 1996, p. 40-41). Por el contrario, la prohibición tiene una dependencia menor que la obligación correspondiente de la capacidad o habilidad efectiva del agente para llevarla a cabo: lo que la prohibición presupone es la capacidad general de llevar a cabo ciertas acciones, pero las prohíbe tanto a los que tienen como a los que carecen de esa capacidad. “*(...) la prohibición se extiende más allá que la obligación de una acción positiva, pues alcanza también el resultado de la acción que se prohíbe, el cual, de acuerdo con la prohibición, no tendrá lugar, es decir, no alcanzará existencia*” (Guariglia, 1996, p. 41). De aquí que el alcance de una prohibición sea siempre mayor que el de la correspondiente obligación positiva. Ciertamente, en el caso de las normas morales, el principio de universalidad responde a la idea de que alcance a todos los individuos del género humano.

Si se concibiera, entonces, una prohibición universal contra los actos de corrupción – algunos pensadores y líderes políticos asociados a la cruzada sostienen este argumento, pero su tratamiento en detalle será postergado hasta el capítulo siguiente – esa descripción sería más fuerte que la visión de la corrupción como la violación de un deber posicional. La doctrina kantiana consideraría aplicable la prohibición contra el soborno a todas y a cualquier circunstancia, cualesquiera fueran las consecuencias de la ejecución de esa prohibición. Con independencia de los fines por los que se paga o recibe un soborno y de las consecuencias posibles de ese acto, el principio de no pagar y recibir se mantiene inalterable. Lo que es correcto e incorrecto desde el punto de vista moral es esencialmente independiente de factores situacionales y de las consecuencias de tales acciones. Nuevamente, la doctrina kantiana consiste en separar la corrección moral de las acciones de los fines últimos perseguidos como bienes y de las consecuencias probables de ellas.

En suma, tal como se mencionaba al comienzo, la interpretación deontológica de los actos de corrupción conduce en principio a la conclusión de que tales actos no pueden ser universalizados y por lo tanto no son éticamente justificables. Por el contrario, sí podría enunciarse un principio de prohibición de todo acto de corrupción para cualquier individuo racional, que satisfaría el principio de universalización.

Dicho esto, es plausible avanzar en la identificación de algunas excepciones.

a) Dunfee y Hess mencionan un posible deber justificante del sobornador, que consistiría en la obligación de respetar las normas de otras culturas, en la medida en que el soborno es asociado a los patrones culturales de cada comunidad y que varía sustancialmente de cultura en cultura. Esta excepción es relevante, ya que constituye uno de los argumentos que envolvieron la discusión de la sanción de la FCPA en los Estados Unidos y que luego se extendieron al debatir la multilateralización de la misma norma. Como se verá en el capítulo siguiente, aquí se enfrentan los autores que sostienen que existen antecedentes históricos y presentes de condena universal del soborno (Noonan, 1984; Nichols, 1999), con los que entienden que ciertas prácticas definen la forma de hacer intercambios comerciales y de otro tipo en diferentes culturas, cualquiera sea el nombre para referirse a ellas (Salbu, 2001a; Rajagopal, 1999). Dunfee y Hess se autoincluyen en el primer grupo y desacreditan la tesis de la autenticidad

cultural del soborno por el secreto que envuelve a dichos actos, que sería indicativo de la ausencia de verdadera aceptación cultural (Dunfee y Hess, 2000). De todas maneras, aun aceptando esa autenticidad cultural, este tipo de actos podría ser condenado en la medida en que afecte principios superiores que puedan ser universalizables. Así, aunque la ablación de clítoris o la muerte a pedradas fueran reputadas como actos consistentes con normas auténticas, ese reconocimiento no le concedería por sí su validez moral. Por el contrario, la teoría deontológica condenaría esas prácticas sobre la base de constituyen una violación a un derecho a la dignidad humana que es universalizable. En la medida en que puedan articularse principios universalizables que serían siempre afectados por el pago de sobornos, la defensa ética del soborno fundada en el respeto de costumbres locales no será justificable éticamente para un kantiano. ¿Cuáles son, entonces, esos principios?

- el cumplimiento de la ley y de los términos de los contratos laborales son principios que podrían ser universalizados
- el cumplimiento de los roles y deberes emergentes de relaciones institucionales jerárquicas y la lealtad al principal podrían ser también universalizados

Los actos de corrupción bajo análisis comportan una violación, como mínimo, a esos dos principios: el sobornado viola un deber posicional que ha adquirido según los términos de la ley o de un contrato de trabajo. El sobornado es un agente que debe lealtad a su principal y que tiene el deber de actuar de cierta manera, según los términos del contrato. El pago que hace el sobornador provoca que el sobornado actúe inconsistentemente con sus deberes y representa una alienación de la agencia. Una de las definiciones de soborno más citadas en las publicaciones filosóficas es la de D'Andrade, el primer autor que define el soborno como alienación de la agencia: "*el soborno ocurre cuando alguien es seducido a abandonar su rol como agente de una persona u organización y, por un precio, se convierte en agente de otra*" (D'Andrade, citado en Philips, 1984).

En consecuencia, si se articulan los deberes precedentes de conformidad con el principio de universalización, el pago (y la aceptación) de un soborno como forma de respeto a las normas de intercambio autóctonas no podría ser justificado éticamente frente a la violación de tales deberes universales.

En el caso de la extorsión, la diferencia más significativa radicaría en que estos actos no presentan alienación de la agencia, pues el agente está cumpliendo con su deber al ejecutar el acto para el que reclama el pago. No obstante, se mantiene al menos una violación al cumplimiento de los términos del contrato. Por otra parte, aun cuando los actos emergentes de los pagos extorsivos fueran consistentes con los deberes posicionales, el incremento en el precio de los servicios prestados o bienes provistos, así como el perjuicio y – en extremo – la exclusión de los agentes que no pueden pagar las sumas requeridas no son consistentes con el principio de universalización.

b) Otra posible justificación al pago de sobornos, al menos para el sobornador, es la invocación de que se ejecuta con el fin de sabotear a un sistema corrupto o ilegítimo. ¿Hasta qué punto puede ser moralmente aceptable esa excusa? Garzón Valdés admite como un caso posible, aunque de carácter excepcional, la situación en la que el beneficio extraposicional que se busca es justamente el derrumbe del sistema (Garzón Valdés, 1995, p. 48). Es una excepción porque la situación arquetípica es de un agente que quiere conservar el sistema, puesto que es su fuente de rentas extraposicionales. Sea que esos objetivos sean genuinos o sólo una máscara para ocultar intenciones más oscuras, lo que sí parece fuera de dudas es que la corrupción debilita las instituciones y

socava la credibilidad en ellas. Esta es, por cierto, una de las razones por las que se ha formado el movimiento anticorrupción y es uno de los elementos de mayor atención en los programas de reforma para combatir la corrupción. La exacerbación de la corrupción tiende a establecer un subsistema que compite con el oficial y que tiende a expandirse hasta rozar los límites de la eliminación del sistema normativo relevante. *“Por ello, la corrupción-soborno tiene una pretensión normativa antisistémica que la coloca en la vecindad de las actividades revolucionarias. Al igual que estas últimas conduce a la destrucción del sistema de creencias que constituye el fundamento de un determinado sistema político”* (Friedrich en Garzón Valdés, 1995, p. 51).

No es descabellada la defensa de actos de corrupción como formas de derrumbar un sistema ilegítimo: los agentes “revolucionarios” alterarían las reglas de ese sistema a través del soborno, corrompiendo al sistema corrupto hasta tumbarlo. Es, no obstante, excepcional, porque el corrupto es por naturaleza “conservador”.

Su carácter de excepcional, no impide, de todos modos, el análisis. Nuevamente se requiere aquí de un sistema moral crítico que aporte los principios a partir de los cuales será posible juzgar si el régimen que se pretende sabotear es, efectivamente ilegítimo. Nuevamente se está examinando el sistema normativo relevante desde lo que Garzón Valdés llama el sistema normativo justificante, aunque con una finalidad diferente, a saber: si se llegara a determinar que efectivamente el régimen político de marras es ilegítimo, eso produciría un doble efecto que habilitaría la aprobación moral del acto:

- para el que paga, lo liberaría de la responsabilidad de alienación de la relación de agencia: la alienación de la agencia representa la “maldad moral” del soborno, según D’Andrade (1984).
- para el que recibe el pago, la ilegitimidad del sistema normativo relevante lo liberaría de cumplir con sus obligaciones posicionales: un funcionario no debería cumplir con los deberes de su cargo si la institución a la que sirve fuera ilegítima, según Danley (1983). También Philips destaca el derecho a interferir en el normal funcionamiento de instituciones injustas, y el deber moral de hacerlo cuando se trata de grandes injusticias, por encima de cualquier obligación moral adquirida en relación con el cumplimiento de promesas generadas por consenso tácito en esas instituciones injustas (Philips, 1984, p. 627).

Rawls se expresa también a favor de las conclusiones anteriores: *“En particular, no es posible tener obligaciones ante formas de gobierno autocráticas y arbitrarias. En tales casos, no existe el trasfondo necesario para que surjan obligaciones consensuales u otros actos, aunque se expresen así. Los vínculos obligatorios presuponen instituciones justas o, al menos, que sean razonablemente justas, dadas las circunstancias. Por tanto, es un error argumentar en contra de la justicia como imparcialidad y de las teorías contractualistas en general, diciendo que tienen como consecuencia el que los ciudadanos queden obligados pro regímenes injustos que obtienen su consentimiento por medio de la coerción o que consiguen su aceptación tácita por medios más sutiles.* (Rawls, 1997, p. 114).

Así es que, a diferencia de la excepción anterior (a), el pago de sobornos “revolucionarios” podría no ser moralmente condenable, en tanto en cuanto se demuestre que el régimen que se pretende abolir es ilegítimo. Por el contrario, probada su ilegitimidad, aparecería un deber moral de pagarlo – por parte del sobornador – y un deber moral de desobedecer al régimen ilegítimo – por parte del sobornado – que sería perfectamente consistente con el principio de universalización. Por caso, podría

pensarse que Oscar Schindler tenía un deber semejante, que consistía en sobornar a oficiales nazis para que dejaran escapar a prisioneros judíos. Seguramente la protección de la vida de aquellas futuras víctimas era el motivo último de sus pagos, pero la contribución a derribar aquel brutal régimen al que sobornaba podría haberse articulado como un argumento deontológico.

G. E. M. Anscombe le contó a Noonan un episodio dramático de la vida de su mentor, Ludwig Wittgenstein: el filósofo estaba en Inglaterra cuando Alemania anexó Austria y sus dos hermanas, quienes vivían en Viena, quedaron sujetas a las leyes raciales del régimen Nazi. Wittgenstein viajó a Alemania, negoció con las autoridades nazis e hizo un arreglo por el que tuvo que depositar una importante suma de su fortuna familiar en Suiza, en una cuenta del Reichsbank. A partir de allí sus hermanas estuvieron a salvo. Es decir, Wittgenstein sobornó a la oficialidad alemana para que no aplicaran el código racial nazi. Otro episodio histórico ya mencionado en el Capítulo 2 fue el tráfico de influencias al que apeló Abraham Lincoln para lograr los votos o abstenciones necesarias para aprobar la 13ª Enmienda de la Constitución norteamericana, en virtud de la cual fue abolida la esclavitud (Noonan, 1984, p. 685-6).

Recordando casos en la historia en los cuales la corrupción significó un progreso moral, Garzón Valdés incluye una cita de Elster: *“los ajustes de 1660 y 1688 inauguraron la Edad de la Razón y sustituyeron con un sistema de patronato, soborno y corrupción el método anterior del derramamiento de sangre.”* (Elster, 1990 en Garzón Valdés, 1995, p. 65).

Una de las dificultades de la evaluación del sistema normativo relevante es la determinación de su legitimidad. En ausencia de criterios más robustos, probablemente no puede irse más lejos que la referencia anterior de la Teoría de la Justicia de Rawls. De los sistemas políticos normativos, probablemente el único respecto del cual puede predicarse su legitimidad moral – en el sentido de que sus principios y reglas satisfacen las exigencias de una moral crítica – es la democracia representativa, por constituir el ejercicio del discurso moral en los asuntos públicos (Benn, S. y Peters, R., 1984; Nino, 1989). Porque ello es así, la violación de las obligaciones por parte de funcionarios y ciudadanos es, por definición, inmoral. Ello es lo que justifica la lucha contra la corrupción en democracia, y que no está necesariamente presente en los demás sistemas políticos, en los que cabría el “soborno revolucionario” y en los que la deslealtad de los funcionarios públicos es excusable.

En suma, las excepciones del tipo b) podrían ser éticamente justificadas y aceptado el pago del soborno, en la medida en que puede ser formulado como un juicio universalizable.

En definitiva, tal como ha sido expresado por otros trabajos que ensayaron esta evaluación de los actos de corrupción según la doctrina de Kant, la ausencia de condiciones que permitan la universalización de un principio de soborno hace a los actos de corrupción moralmente condenables. Más aún, es posible reexpresar la definición de corrupción de Garzón Valdés sustituyendo la alusión a la violación de deberes posicionales por una violación más grave, contra una prohibición de ofrecer y de aceptar sobornos, que podría articularse satisfaciendo el principio de universalización. La ausencia del criterio de universalizabilidad en los actos bajo análisis, en el sentido de adscripción a todos de unas determinadas capacidades para obrar, determina que tales prácticas sean moralmente condenables: sólo pueden acceder a ellas quienes reúnen ciertas especiales condiciones que, por definición, no son universalizables. “Por definición” aquí se refiere a que los actos de corrupción explotan

la confianza pública de manera segmentada: “una sociedad en la que todos son corruptos es una contradicción in terminis” afirma Garzón Valdés para recalcar que si todos pueden ser comprados no está claro lo que uno compra (Garzón Valdés, 1995, p. 51). La justificación del soborno fundada en un deber de respeto de otras culturas tiene el límite de esas mismas culturas y de otros principios jerárquicamente superiores y universalizables, tales como el cumplimiento de los términos legales y contractuales y de las obligaciones emergentes de la relación de agencia y la exclusión de los agentes que no tienen las condiciones para participar de la acción corrupta. Michael Philips se ocupa también de la discusión del soborno en instituciones corruptas, concluyendo que las acciones que crean obligaciones morales *prima facie* en contextos justos o ideales, no necesariamente crean obligaciones comparables en sistemas corruptos o injustos. “No me parece que si yo me sumo a la Mafia con la intención de subvertir sus operaciones y conducir sus miembros a la justicia, yo tenga una obligación *prima facie* a respetar los códigos de esa organización” (Philips, 1984, p. 627). La excepción del “buen soborno revolucionario” podría ser éticamente justificable en la medida en que pueda universalizarse, para lo cual es preciso que pueda probarse que el régimen político que intenta sabotearse a través de los actos de corrupción sea efectivamente ilegítimo. La democracia representativa es el sistema político respecto del cual puede predicarse que es legítimo porque involucra un proceso colectivo de toma de decisiones que permite el ejercicio del discurso moral. Es el régimen que mejor promueve la expansión del discurso moral y es un sucedáneo del discurso moral, ya que se trata de una especie de discurso moral regimentado que preserva en más alto grado que cualquier otro sistema de decisiones los rasgos del discurso moral originario (Nino, 1989). De modo que aunque no pudiera afirmarse que a priori es siempre moralmente incorrecto ofrecer y aceptar sobornos, definitivamente “es *prima facie* incorrecto el soborno en contextos moralmente no corruptos” (Philips, 1984, p. 629). En ella no pueden invocarse motivos revolucionarios para pagar o recibir sobornos, ya que la regla universalizable exige como condición el enfrentamiento a un régimen ilegítimo para pasar el test de universalizabilidad.

### 6.5. TEORÍAS CONSECUENCIALISTAS: ÉL CÁLCULO DE COSTO – BENEFICIO

El ejercicio de someter a examen los actos de corrupción para concluir o no que comportan actos moralmente no justificables exige apelar a la otra teoría ética que arrojará conclusiones universales sobre este problema. Típicamente, se presenta al consecuencialismo en las antípodas del kantismo, predicando lo moralmente correcto e incorrecto a partir de los efectos probables de las alternativas disponibles. No obstante, Hare explica que Kant y los utilitaristas están menos reñidos de lo que afirma ese dogma, y defiende la tesis de que aunque Kant no lo fuera, podría haber sido un utilitarista. Para ello, Hare interpreta la teoría moral de Kant de una forma que permite verla cerca del utilitarismo, una tesis confirmada por el propio Mill al destacar la consistencia de sus concepciones con el imperativo categórico. La fuente de las discrepancias era para Hare la rigurosa educación puritana de Kant lo llevaba a defender opiniones morales que ningún utilitarista defendería (Hare, 1999, p.164). El criterio formal semántico de Hare para ponderar los intereses en conflicto y aunarlos en una misma persona por medio de un experimento mental lo lleva a pensar que la manera de promover los intereses de las partes del modo más intenso concediendo un peso igual a todas ellas es maximizando los beneficios totales sobre toda la población, es decir, el principio clásico de utilidad. Viejas objeciones contra las tesis utilitaristas han sido recuperadas por Sen y Williams acerca de la comparación y ponderación de los deseos y



preferencias de los involucrados en la acción, pero esta es una discusión que excede los alcances de esta sección.

En la versión corriente de consecuencialismo, la que se identifica con la teoría utilitarista de John Stuart Mill y Jeremy Bentham, la identificación de la decisión correcta está asociada a la alternativa que produce la máxima utilidad social neta o la mayor felicidad para el mayor número. Es especialmente atractiva para los decididores en el campo de los negocios y de las decisiones políticas, desde que el hombre económico de la teoría clásica se comporta siguiendo las pautas de selección de alternativas del utilitarismo, intentando maximizar utilidades a partir de un conjunto de preferencias propio. La diferencia es que en la teoría ética la unidad de análisis dejará de ser las preferencias individuales, sacrificadas en aras del mayor bienestar colectivo.

Típicamente, se distinguen dos tipos de utilitarismo, el utilitarismo de actos y el utilitarismo de reglas. Según el primero, el análisis de las consecuencias se hace de manera individualizada y separada para cada acto, caso por caso, para elegir aquella opción que maximice la utilidad social del conjunto en esta situación particular. Para el utilitarismo de reglas, el agente debe enfocarse en la clase completa de actos relevantes, más que en un acto particular, para hallar la alternativa que maximiza la utilidad colectiva. Para ello debe identificar la/s regla/s que debe aplicarse al tipo de casos al que se enfrenta: la evaluación ética se practica sobre esa regla, independientemente del balance de beneficios y perjuicios de aplicar la regla a “éste caso”, es decir, el utilitarismo de reglas desdeña las consecuencias de una elección particular.

#### 6.5.1. UTILITARISMO DE ACTOS

El utilitarismo de actos podría aceptar el pago de un soborno como un acto moralmente correcto. Ronald Green, analizando cuando el que todos lo hagan es una justificación moral, mantiene que un utilitarista de actos podría considerar moralmente correcto el tipo de actos tales como pagar/recibir un soborno, bajo ciertas especiales circunstancias: que dejar de hacerlo le cause a uno un serio daño o pérdida; que tal obrar no genere mayores daños o pérdidas significativas; que el acto de uno no conduzca a otros a embarcarse en caminos que generen igual o mayor daño; que la negativa de uno a acometer tal acto no lleve a otros a imitarlo y dejar de hacerlo ellos también; y que la negativa de uno a hacerlo no lleve inevitablemente a otros a hacerlo de forma más dañosa de la que hubiera sido si hacía el acto de marras (Green, 1987, p. 77). El punto es que aún concediendo que las consecuencias netas del soborno sobre el sistema económico y social son perniciosas y no pueden ser compensadas por los efectos positivos – lo que acarrearía una evaluación moral negativa del soborno para un utilitarista de reglas – el utilitarismo de actos podría aceptar el pago de un soborno para un acto específico, en cuya descripción los beneficios superan a los perjuicios. Dunfee rechaza la aplicación de un enfoque utilitarista de actos para el análisis del soborno, por cuanto no se puede obtener una adecuada comparación de los extensos costos sociales respecto de los beneficios específicos de un acto individual. Algunos costos, tales como la pérdida de confianza en el estado o la pérdida de credibilidad de la información financiera en el mercado, no pueden ser comparados con los beneficios actuales de un contrato (Dunfee, Smith y Ross, 1999). Pero las dudas persisten cuando los efectos de ese pago tienen consecuencias morales deseables sobre el conjunto. Nuevamente el ejemplo de Abraham Lincoln traficando influencias para obtener los votos que necesitaba, para reunir los dos tercios que ratificaran la 13ª Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos en el Congreso parece producir un balance de consecuencias positivas. Aún admitiendo que la institución del soborno es perversa, que deslegitima al

gobierno, que lo desacredita ante el público, que la compra de legisladores es una regla moralmente condenable, el utilitarista de actos podría consentir la decisión de Lincoln, cuando la contrapartida de esa modificación de la Constitución era la abolición de la esclavitud y libertad de millones de esclavos. No es difícil arriesgar cuáles serían los argumentos del deontólogo frente a un planteo como el anterior, pero es posible enfrentar el argumento al del utilitarista de reglas. En tal caso la discusión se trasladaría al cálculo de los costos del pago de Lincoln, por ejemplo, el establecimiento de en qué medida el pago de Lincoln fortalece la institución del soborno para ciertas decisiones políticas. Salbu resume en cuatro preguntas los interrogantes que el utilitarismo de actos debería remover para hacer moralmente aceptable un pago semejante (en ese caso era para salvar a miles de personas del hambre). A continuación se presentan de una manera pertinente a la compra de legisladores demócratas de Lincoln: (i) ¿Cuánto estimula este pago específico la institución del soborno en el sistema político y en la sociedad toda?; (ii) ¿Cuánto soborno incremental es facilitado en el futuro por la estimulación del soborno de la pregunta anterior?; (iii) ¿Cuánto daño sería atribuible a ese soborno incremental? y (iv) ¿Es el daño resultante (o potencial) mayor o menor que el daño evitado a través del pago del soborno que salva a millones de personas de la esclavitud? (Salbu, 2001b, p. 443). En conjunto, si los beneficios de cierto curso de acción superaran a los perjuicios, el test habría ido superado favorablemente y el utilitarista de actos tendría una evaluación moral positiva del mismo.

Dado que el acto bajo análisis es parte de la historia, no se corresponde con las verdaderas condiciones que tiene el agente al momento de decidir, cuando carece del conocimiento de las consecuencias y su especulación es hipotética. Las verdaderas condiciones bajo las cuales decidía Lincoln podían enfrentarlo a diversos dilemas que harían menos simple de lo que parece su decisión. Su maniobra podía ser descubierta, se habría desatado un escándalo, la 13ª Enmienda hubiera sido enlodada, el Congreso habría sido desacreditado públicamente, el Presidente podría haber sido destituido y reemplazo por un esclavista. O, aun cuando no se hubiera descubierto, la enmienda podría haber sido ignorada, podría no haber tenido efectividad ninguna, la esclavitud podría haberse mantenido inalterable. Tanto en el primer escenario – en el que los perjuicios crecen – como en el segundo – en el que los beneficios se reducen – la decisión de Lincoln perdería su superioridad moral.

Siguiendo el cuestionario de Salbu, si la respuesta a la primera pregunta fuera negativa, las tres restantes perderían sentido y la compra de legisladores demócratas podría ser considerada moralmente aceptable por la teoría utilitarista. Si la compra de los legisladores demócratas no estimulaba la institución del soborno, tal vez el efecto expansivo de este particular soborno era incierto y marginal, y en consecuencia esa instancia furtiva de soborno no hubiera llevado un daño incremental futuro. En este escenario, y con las utilidades colectivas que la 13ª Enmienda acarrea para millones de esclavos, el utilitarista de actos hubiera pagado el soborno. Uno se representa este ejemplo de Lincoln pensando en millones de esclavos negros liberados por la 13ª Enmienda y el soborno a algunos legisladores demócratas se presenta irresistible. Pero la representatividad del ejemplo no altera el ejercicio. Cuando el gobierno argentino decidió sobornar a legisladores de la oposición para sancionar una nueva ley de reforma laboral se presentó un dilema parecido, y la justificación moral del pago es perfectamente describible bajo el análisis de un utilitarista de actos. La circunstancia de que los sobornos hayan sido denunciados y descubiertos no altera la deliberación que precedió a la decisión y – en extremo – podría un utilitarista de actos afirmar que fue una decisión moralmente correcta. En suma, un utilitarista de actos, bajo ciertas

circunstancias, justificaría el pago de un soborno particular y específico que maximiza el bienestar agregado.

#### 6.5.2. UTILITARISMO DE REGLAS

Pero el utilitarismo de actos no agota la teoría consecuencialista. Una alternativa es seguir la advertencia de Dunfee respecto de los problemas que tiene el utilitarismo de actos para establecer de manera completa las consecuencias sociales de un acto puntual de corrupción.

En relación con la aplicación de la FCPA y el tratamiento diferencial que merecerían los pagos de soborno de los pagos extorsivos, algunos autores han utilizado el utilitarismo de reglas, ya sea para analizar la moralidad de un pago bajo ciertas condiciones de mercado o para analizar las consecuencias globales de la aplicación de la FCPA. En el primer caso, Thomas Carson que ciertos pagos prohibidos por la FCPA son moralmente aceptables bajo ciertas circunstancias, en tanto en cuanto tienen buenas consecuencias económicas, especialmente en relación con la posibilidad de que una empresa venda sus productos. En tal sentido, no serían moralmente reprobables los sobornos o pagos extorsivos que una empresa realice para vender sus productos si se verifica que: a) el comprador sólo elegirá entre aquellos oferentes que hagan pagos ilegales; b) al menos uno de los competidores está dispuesto a pagar; c) el vendedor encuentra prefiere pagar (es razonable hacerlo) a no hacer el negocio; d) el pago de uno no excede sustantivamente el pago de los competidores, de modo que no lo pone a uno en una posición preferente. Desde estos supuestos llega el autor a formular su principio P: *“Una compañía o individuo no tienen una obligación especial de sacrificar sus propios intereses dejando de participar en prácticas dañinas si haciéndolo no puede contribuir a la abolición de tales prácticas”* (Carson, 1985, p. 87). Fundándose en un principio semejante, Pastin y Hooker justificaban pagos a funcionarios extranjeros prohibidos por la FCPA (Pastin & Hooker, 1980) y lo propio hacia Frederick respecto de pagos extorsivos en infracción de la FCPA: *“Pero algunas veces es moralmente permisible hacer un pago extorsivo, siempre que no haya otra razonable alternativa disponible para proteger intereses vitales”* (Frederick, 1990, p. 558). En general, bajo condiciones de comportamiento generalizado, estructura institucional débil y pagos por una acción debida, los pagos extorsivos son aceptados por proveer un balance de consecuencias positivo. El argumento es que si nadie se beneficia si el agente se sacrifica renunciando a hacer el pago para obtener un bien deseado, y considerando que al menos uno se perjudicaría (el que se abstiene) en términos de maximización del beneficio, no se justifica la abstención: ese tipo de pago extorsivo sería moralmente aceptable según este grupo de autores, puesto que el escenario en el que el agente (y todos) paga es Pareto eficiente respecto de la situación en la que se inhibe de pagar. Es decir, es más eficiente. Bernard Williams aprecia que éste cálculo eficientista sería más propio del utilitarista de actos que el del de reglas, que aplicaría por norma el principio de la mayor felicidad sobre el conjunto (Williams, 1982, p. 103).

A continuación se revisan los actos de corrupción en general – más allá de las previsiones de la FCPA – a la luz del utilitarismo de reglas, para obtener conclusiones acerca del impacto global de un patrón recurrente de corrupción dentro de una comunidad o de un país. Esta es la forma en que el utilitarista define si ciertos actos de corrupción deberían ser moralmente aceptables, en función de del balance de sus consecuencias y de su contribución neta al bienestar colectivo.

### 6.5.2.1. ¿Cuáles son las consecuencias positivas de la corrupción?

A continuación se enumeran los efectos positivos de la corrupción sobre los directa o indirectamente afectados, de acuerdo con la literatura sobre corrupción más importante.

A) *El sobornador recibe una serie de beneficios, a saber:*

- ganancias y ventas incrementales
- aumento del empleo
- mayor tasa de crecimiento
- mayores seguridades de cobrabilidad para los que le proveen crédito
- en sistemas de corrupción generalizada, obtienen acceso a la sanción de leyes y reglamentos, a la protección selectiva del derecho de propiedad<sup>45</sup>, etc.

Kaufmann y Hellman desarrollan un método para medir una forma de corrupción propia de los países en transición, denominada “captura del estado”<sup>46</sup>, aplicando una encuesta sobre casi 4.000 empresas en 22 países en transición. El estudio contrastaba los resultados de las empresas captoras – medidos en función del crecimiento de las ventas – en comparación con otras, en las economías de alto nivel de captura y en las de bajo nivel de captura. “*En las primeras, las empresas captoras crecen a una tasa equivalente a más del doble de la tasa de las otras empresas, mientras que tienen pocas ventajas en las economías de baja captura, donde la corrupción a alto nivel es más bien una estrategia de supervivencia para las empresas con baja eficiencia.*” (Kaufmann y Hellman, 2001, p. 33). Las empresas captoras no solo obtienen ventajas con el crecimiento de las ventas sino también con el suministro de bienes públicos básicos, como la protección de los derechos de propiedad. Los datos recogidos en la encuesta muestran. La encuesta mencionada permitió también medir e identificar a las empresas que pagaron sobornos para influir en el contenido de leyes, normas o reglamentos; son las empresas captoras: las empresas captoras pueden compensar las deficiencias generales del estado de derecho adquiriendo del Estado protección individualizada de sus derechos de propiedad. En economías de alto nivel de captura, las empresas captoras tienen cinco veces más probabilidades que las demás de proteger mejor sus derechos de propiedad a través del tiempo.

B) *El sobornado adquiere en principio los beneficios del pago ilícito.*

C) *Puede acelerarse el desarrollo económico del país*

Esta observación recoge una intensa polémica de la década del '60, en la que algunos autores analizaron la posibilidad teórica de que la corrupción pudiera resultar beneficiosa a la inversión y al crecimiento económico, en países con estructuras burocráticas muy pesadas. Es lo que en la literatura sobre corrupción se conoce como el “speed money argument” y el “grease argument”, originalmente esbozados por Nathaniel Leff, aunque posteriormente más atribuido a Samuel Huntington. En breve, Leff asumía que “*la corrupción puede introducir un elemento de competencia entre lo que de otra manera sería una industria monopolística y los pagos de los mayores*

<sup>45</sup> La provisión de este tipo de servicios es la que define a las organizaciones mafiosas según el conocido estudio de Diego Gambetta (1993) sobre la mafia siciliana.

<sup>46</sup> “*la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado*” (Kaufmann y Hellman, 2001, p. 31).

sobornos se convierten en uno de los principales criterios de asignación. Por lo tanto, una tendencia hacia la eficiencia es introducida en el sistema” (Leff, 1964, p. 10). Bayley afirmaba en la misma época que el soborno era un paso necesario en el desarrollo económico, especialmente para los países en desarrollo (Bayley, 1966, en Nichols, 2004, p. 38). Tullock mantenía en 1988 que “tradicionalmente los economistas han considerado a este tipo de soborno como deseable en sí mismo, porque hace posible obviar un reglamento indeseable. Sin embargo, conduce a la búsqueda de rentas” en (Ades y Di Tella, 1995, p. 133). Huntington sostenía que la corrupción podía ser una manera de eludir leyes tradicionales o regulaciones burocráticas que entorpecían la expansión económica. “En los Estados Unidos durante 1870 y 1880, la corrupción de las legislaturas estatales y consejos municipales por las empresas eléctricas, de ferrocarriles e industriales indudablemente aceleró el crecimiento de la economía norteamericana. Una sociedad relativamente honesta – una sociedad tradicional por ejemplo, en la que las normas tradicionales son todavía poderosas – puede encontrar una cierta corrupción como un bienvenido lubricante que facilita el camino de la modernización. Una sociedad tradicional desarrollada puede ser mejorada – o al menos modernizada – con un poco de corrupción” (Huntington, 1968, p. 68-69). El economista Francis Lui escribía en 1985 que las estrategias de soborno minimizaban el costo promedio del tiempo de cola y el funcionario podía elegir aumentar la velocidad del servicio cuando el soborno era permitido (citado en PNUD, 1998).

En el ámbito de las ciencias políticas, el enfoque funcionalista<sup>47</sup> ha avalado la idea de que la corrupción puede tener consecuencias positivas en sociedades donde los trámites burocráticos y administrativos son lentos e inciertos. La corrupción se estudia como una demanda que pretende “agilizar” el proceso de toma de decisiones y estimular la creación de un ambiente de certidumbre. La incidencia de prácticas corruptas – esto es, el procesamiento de las demandas – tiene lugar debido a sobre regulaciones y a los altos costos de información y negociación con las autoridades; y es una manera de proteger a los ciudadanos frente a un Estado poco eficiente y que impone controles inquisitivos. Este enfoque ha mostrado debilidades: análisis recientes muestran que las empresas propensas a realizar acciones corruptas aumentan sus costos de negociación, de información y de producción; así, en vez de reducir sus costos totales, los aumenta. Por otro lado, contrario a la hipótesis funcionalista, la corrupción no crea certidumbre respecto al cumplimiento de contratos pues no garantiza la imposición de mayores y nuevos pagos corruptos por parte de los funcionarios.

De todos modos, la principal espada contra esta tesis provino del campo de la economía. Diversos autores han participado de la polémica. Ades y Di Tella se congratulan de que los nuevos datos han echado por tierra esta pretensión y demostrado que el “speed money” es un argumento falaz: “La interacción de la corrupción y la burocracia es estadísticamente débil, aunque el coeficiente tiene el signo que predijeron Leff y sus seguidores, y esto sugiere que en países con altos niveles de burocracia el efecto de la corrupción sobre las inversiones es menos dañino” (Ades y Di Tella, 1995, p. 122). Utilizando los datos de tres encuestas a empresas a nivel mundial, Kaufmann y Wei (1999) examinaron las relaciones entre el pago de sobornos, el tiempo perdido por los gerentes en su trato con los burócratas y el costo del capital. Contrariamente a la teoría de la “lubricación” eficiente, hallaron que las firmas que pagan más sobornos suelen ser también las que más tiempo emplean en negociar burocráticamente las regulaciones y

<sup>47</sup> El funcionalismo aborda el estudio de las funciones de mantenimiento y adaptación de los sistemas políticos. En términos generales, el funcionalismo es un método en el cual se estudia la interrelación e interacción de la sociedad con las instituciones, organizaciones y estructuras estatales.

las que enfrentan mayores costos de capital. Por su parte, Paolo Mauro divide su muestra de 67 países en subgrupos de alto y bajo nivel de burocracia y encuentra que el impacto negativo de la corrupción sobre la inversión es menor en la muestra de alta burocracia (Mauro, 1997). Kaufmann sostiene que el problema del argumento “speed money” es que descansa en la presunción de que ambas partes se adhieren y que no habrá futuras demandas de sobornos. *“En la India, un alto oficial que ha sido sobornado y no podía procesar una licencia más rápido dada la gran cantidad de empleados involucrados, igualmente ofreció a su pagador sus servicios para hacer más lenta la aprobación de licencia de sus competidores”* (Kaufmann, 1997, p. 117). Nichols sostiene que el argumento descansa en un análisis estático de los beneficios: el costo atribuible a una transacción es tomado directamente del beneficio ganado. Pero ese tipo de análisis no puede ser considerado una forma segura de medir los efectos de la corrupción: un análisis dinámico que considerara los daños infligidos al todo el sistema en un período de tiempo sería una medida más adecuada, que no favorecería el uso de la corrupción como una herramienta para el desarrollo (Nichols, 2004, p. 55). En un sentido similar se expresa Tanzi, sentenciando que los efectos políticos y económicos positivos de la corrupción y de la captación de rentas se evaporan en el largo plazo, y se transforman en problemas mayores, tal como sucedió en Zaire durante el gobierno de Mobutu (Tanzi, 1998, p. 26).

Una variación económica sofisticada del argumento “speed money” es la pretensión de que el soborno permite que operen la oferta y la demanda. Esta perspectiva mantiene que el soborno facilita el funcionamiento de la competencia: por ejemplo en casos de licitación pública para contratos de compras del estado, el soborno promueve la eficiencia, ya que la empresa más eficiente y de menores costos puede pagar el mayor soborno y conseguir el contrato (Beck & Macker; y Lien, en Tanzi, 1998, p. 25). Kaufmann responde nuevamente a esta versión, notando que no debería soslayarse que esos sobornos comportan un robo de recursos públicos, que han sido tomados de las rentas del tesoro y que probablemente se fuguen a cuentas del exterior, negando cualquier uso productivo de esos fondos en el país. Por otra parte, es erróneo suponer que el mayor soborno provendrá de la empresa más eficiente: más probablemente lo pagará la empresa que ofrece el producto de menor calidad. Finalmente, es falsa la consideración del soborno como un precio para participar de una competencia, ya que los oficiales corruptos tienden a elegir aquellas empresas de las que tienen alguna garantía que mantendrán el pago ilícito en secreto (Kaufmann, 1997, p. 117).

#### 6.5.2.2. Las secuelas negativas de la corrupción

Un lugar común de los trabajos que han enfocado la posibilidad de validez moral de los actos de corrupción es la generalizada conclusión de que el primer efecto inicuo de la corrupción es que, en el caso del que cobra, corroe su carácter moral, y en el caso del pagador, no sólo corroe su carácter moral sino que contribuye a la degradación de su contraparte corrupta, induciéndolo a hacer algo moralmente incorrecto (Pastin & Hooker, 1980; Carson; 1985). De todas maneras, no ha sido este el tono de la mayoría de los esfuerzos dirigidos al estudio de la corrupción.

Como ha sido expuesto en el capítulo 5, el estudio sobre las consecuencias de la corrupción, en especial sobre sus consecuencias negativas, ha sido uno de los predilectos en la literatura sobre corrupción, especialmente la económica. Una mera enumeración de los esfuerzos en este sentido demandaría un tomo completo. Así es que sólo se refieren algunos de los más importantes trabajos, aquellos habitualmente citados

por los especialistas en economía de corrupción. El listado siguiente de efectos negativos y costos que impone la corrupción no es tampoco exhaustivo, sino un mero ejercicio de sistematización de los corrientemente identificados en esos textos. En cualquier caso y más allá de esos desarrollos, existe un acuerdo generalizado entre los especialistas en corrupción respecto de que las consecuencias negativas de la corrupción exceden con creces sus – no demostrados – beneficios (Mauro, 1995; y Gray & Kaufmann, 1998).

Resulta sencillo encontrar anécdotas y argumentos teóricos que apoyen tanto a las visiones funcionales como disfuncionales de la corrupción. Los efectos positivos y negativos de la corrupción han sido extensamente analizados. Empero, sin un análisis sistemático de la evidencia, no existe una base sólida para decidir qué argumento resulta más válido. La enumeración siguiente recoge la evidencia empírica de los trabajos de Andvig y Fjeldstad y de las pautas del programa anticorrupción del World Bank Institute.

Estos son algunos de los efectos perniciosos de la corrupción:

***(i) la corrupción aumenta las regulaciones en el sector público, genera retrasos administrativos de los funcionarios para demandar sobornos y resiste a las reformas administrativas***

- algunos autores sostienen que las grandes regulaciones son causadas por la corrupción para incrementar la predisposición de los clientes al pago de sobornos (Myrdal, 1968; Rose-Ackerman, 1978; Tanzi, 1998).
- se observa resistencia en los burócratas a las reformas en el sector público: Myrdal (1968) cita el caso del Comité para la Prevención de la Corrupción convocado por el gobierno de la India en 1964; Flatters y Macleod (1995) describen la actitud de los cobradores de impuestos en Indonesia, que se oponían a las simplificaciones en la administración de los impuestos a la propiedad, a la renta y las estructuras tarifarias.
- aunque se introducen regulaciones para evitar la corrupción, se puede observar una covariación entre la corrupción y la cantidad de regulaciones, pero en este caso el lazo causal fundamental va de la corrupción a la regulación y no de la regulación a la corrupción (Andvig y Fjeldstad, 2001).
- el modelo de equilibrio de Lui cuestiona la hipótesis de que los funcionarios corruptos causan retrasos administrativos para conseguir sobornos: se asume que ambas partes de la transacción corrupta son honestas y respetan un trato. Debido a la información imperfecta y a ciertas consideraciones estratégicas, la cola como mecanismo de asignación resulta muy compleja y las diferentes formas de organizar la cola pueden generar diferentes resultados en el tiempo de espera promedio (Andvig y Fjeldstad, 2001).

***(ii) la corrupción reduce la tasa de inversión***

- el ya clásico estudio empírico sobre los impactos de la corrupción sobre la inversión de Mauro intenta identificar los canales a través de los cuales la corrupción y otros factores institucionales afectan el crecimiento económico y cuantificar la magnitud de tales efectos. Business Internacional en el período 1980-83 publicó índices de 56 “factores de riesgo” para una muestra de 68

países. Uno de los 56 factores es la corrupción<sup>48</sup>. Mauro (1995) halló que la corrupción posee un impacto negativo en el ratio tasa de inversión-PBI<sup>49</sup>. La simulación le permitía afirmar que si Bangladesh mejorara la integridad de su burocracia hasta alcanzar el nivel de Uruguay, su tasa de inversión aumentaría en aproximadamente un 5%.

- Wedeman (1996) cuestiona la generalidad de los hallazgos de Mauro y postula que la correlación entre la corrupción y la inversión puede ser fuerte en países con poca corrupción, pero pierde fuerza en los países con altos niveles de corrupción. Sostiene este autor que los impactos de la corrupción dependen de su forma: en los casos donde las elites gubernamentales están involucradas en el saqueo, es probable que la corrupción socave el crecimiento. Pero en aquellos países donde la corrupción está ligada a una estrategia política que busca estimular el desarrollo, la contradicción entre las altas tasas de crecimiento y la corrupción no necesariamente será antagónica (Corea del Sur en el período 1963-93).
- otros estudios (Campos, 1999) han enfocado la paradoja de que a pesar de los altos niveles de corrupción, los países del Este Asiático han crecido más rápidamente que la mayoría de los otros países en desarrollo y atrajeron niveles más elevados de inversión: la conclusión es que los regímenes donde la corrupción es más predecible tienen impactos negativos menores que aquellos en los cuales la corrupción es menos predecible. Pero dado un mismo grado de pronosticabilidad, los niveles más bajos de corrupción resultan en niveles más altos de inversión, confirmando el aporte original de Mauro. (Andvig y Fjeldstad, 2001).
- Shang-Jen Wei (1997) analiza el impacto de la corrupción sobre la inversión extranjera directa: invertir en un país relativamente corrupto respecto de la alternativa de hacerlo en un país "limpio" es un 20% más caro. Esa conclusión sobre el impacto de la corrupción sobre la IED no es diferente en el Este de Asia que en el resto de los países. Por lo tanto, en el Este Asiático existen otros factores que mitigan el efecto negativo que la corrupción tiene sobre la IED.

### *(iii) la corrupción retrasa el crecimiento económico*

- existe una fuerte correlación entre el PBI per cápita y el ranking de un país en los índices de corrupción. No puede derivarse de esto ninguna causalidad entre el PBI y la corrupción (Lambsdorff, 1999), aunque algunos autores tienden a enfatizar el impacto de los niveles de pobreza sobre la corrupción.
- la influencia de la corrupción sobre la tasa de crecimiento del PBI es menos fuerte que entre la corrupción y los niveles de PBI. Brunetti, Kisunko y Weder (1997) y Paldam (1999) hallaron impactos insignificantes.

<sup>48</sup> En la encuesta era definida como el grado en que las transacciones de negocios involucran prácticas corruptas o pagos cuestionables, aunque de acuerdo con Mauro, un indicador más preciso sería el promedio simple de tres de los indicadores: el sistema judicial, los trámites burocráticos y la corrupción, que encontró bien correlacionados. Mauro llama a este índice compuesto "eficiencia burocrática".

<sup>49</sup> Otros estudios empíricos apoyan los hallazgos de Mauro: Keefer y Knack (1995) usan un índice de calidad institucional; Brunetti, Kisunko y Weder (1997) emplean el índice de corrupción desarrollado por el Banco Mundial y la Universidad de Basel y Elliot (1997) el Índice de Corrupción Percibida de TI presentando resultados similares, esto es, que la corrupción reduce significativamente el coeficiente de inversión/PBI.



- Mauro (1995) halló un impacto significativamente positivo. De acuerdo a Lambsdorff (1999), la evidencia mixta puede deberse al hecho que la corrupción tiene efectos fundamentales sobre la acumulación de capital, pero su efecto no es tan claro sobre la productividad del capital. Esto podría indicar por qué no se observa un nexo directo entre la corrupción y el crecimiento.
- una mayor corrupción puede reducir el crecimiento económico a través de la calidad de las inversiones (impacta en la productividad del capital y en el PBI). Tanzi y Davoodi (1997) hallaron que la mayor corrupción está asociada a la mayor inversión pública; los menores ingresos gubernamentales; y la menor calidad de la infraestructura pública. Esos resultados han sido cuestionados por Lambsdorff (1999)

***(iv) la corrupción incrementa el gasto público y reduce su productividad***

- intuitivamente, se espera que los altos niveles de corrupción distorsionen el proceso completo de toma de decisión en lo que respecta a los proyectos de inversión. La evidencia anecdótica también sostiene este supuesto. La descripción de Blaine Hardin (1993: 208-13) acerca de la construcción de la represa Turkwell George en Kenia es una muestra de ello. Sin embargo, la investigación empírica no proporciona evidencia clara de que la corrupción aumente la inversión pública (Andvig y Fjeldstad, 2001).
- Mauro (1997) sugiere que la corrupción podría incrementar la inversión pública y disminuye los gastos en educación. Tanzi y Davoodi hallaron que si bien la corrupción incrementa significativamente la inversión pública, también reduce su productividad.

***(v) la corrupción distorsiona el comercio internacional***

- los posibles impactos de la corrupción sobre el comercio han sido explorados en numerosos estudios. Lambsdorff (1998) realiza un análisis de los efectos de la corrupción sobre la composición geográfica del comercio internacional. Soslayando otros factores (idiomas comunes, distancia geográfica, composición de las exportaciones y bloques comerciales existentes) concluye que Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Corea del Sur poseen ventajas competitivas en el comercio con los países que son percibidos como corruptos, frente a Australia, Malasia y Suecia, que poseen desventajas. Estas diferencias se explican por la diferente predisposición de los exportadores hacia la oferta de sobornos.
- la apertura comercial genera bajos niveles de corrupción y una alta propensión a importar, mientras que los efectos de la corrupción sobre los niveles de comercio internacional son sorprendentemente bajos (Wei, 1999). La corrupción ocasiona en sí misma barreras al comercio. Gatti (2000) encontró que una mayor complejidad de los impuestos a la importación aumenta las oportunidades de los funcionarios de aduana de obtener ingresos corruptos a través de la manipulación de la clasificación de los bienes importados (por eso sugiere impuestos a la importación uniformes).
- la relación empírica entre las barreras al comercio y la corrupción parece ser débil. Una explicación es que aunque las tasas impositivas sean bajas, las importaciones legales deben pasar por las oficinas de aduana para ser autorizadas y eso es un asunto complicado que requiere tiempo: los funcionarios pueden recibir una porción mayor del precio de importación mediante el rechazo o el retraso de la autorización.

- El aumento de tarifas significa, por un lado, una reducción en el grado de apertura, lo que reduce la fracción disponible para apropiarse; por otra parte, una porción mayor del comercio exterior resultante que puede ser apropiado en la forma de sobornos. Estos efectos opuestos pueden debilitar cualquier asociación empírica entre la apertura y la corrupción. Además, las tarifas más altas en un país con una administración aduanera débil pueden implicar un mayor contrabando, lo que puede derivar en un menor nivel agregado de corrupción.

***(vi) la corrupción debilita la habilidad de administrar en una economía abierta***

- Wei ha sostenido en varios escritos que la corrupción se encuentra asociada a los controles de capital, pero en vez de sugerir la abolición de tales controles, Wei indica que éstos pueden ser el instrumento "segundo mejor" para disminuir este tipo de corrupción
- cuanto más corrupto es un país, menos capaz es de recaudar impuestos. El costo marginal de la recaudación aumenta considerablemente. Los controles de capital generan impuestos implícitos para el gobierno, a través de la reducción de los retornos a la inversión privada.
- la IED constituye una porción menor de las importaciones de capital en los países más corruptos que en los menos corruptos, por tanto los países corruptos tienen un capital de cartera más expuesto a la volatilidad. De esta manera, en el corto plazo, puede ser más factible mantener o aumentar la fricción implícita en los controles de capital que llevar a cabo un ataque frontal contra la corrupción con el fin de reducir la exposición a los movimientos de capital desestabilizadores.

***(vii) la corrupción aumenta el tamaño de la economía clandestina***

- existen lazos recíprocos entre la corrupción y las actividades económicas clandestinas: cualquier actividad económica ilegal necesita protección burocrática y política que sólo puede ser provista ilegalmente, por lo general a través de la corrupción. De esta forma, podría argumentarse que las actividades económicas clandestinas generan corrupción. Esta demanda de ilegalidad puede derivarse con frecuencia de los costos involucrados en el registro y en el establecimiento legal, y del comportamiento de la burocracia en lo que respecta a su capacidad legal.
- la legalidad representa costos fijos considerables, como lo describió Hernando De Soto (1989) para un número de empresas en Lima, estableciendo que se espera que el tamaño relativo de la economía clandestina sea mayor en los países pobres y que los establecimientos ilegales deben pagar por sobornos una fracción de sus ingresos netos mucho mayor que los establecimientos legales.
- la corrupción también provoca que algunas firmas pasen a la clandestinidad: es la corrupción, más que las tasas impositivas, el principal determinante del tamaño de las actividades económicas clandestinas según Friedman (Andvig y Fjeldstad, 2001). La fracción de la economía clandestina varía entre el 10% y el 70% del total de la economía. Los estudios demuestran, por otra parte, con la excepción parcial del grupo de países en transición, la incidencia de la corrupción percibida parece incrementarse con el aumento de la fracción de la economía clandestina.

En resumen, la revisión sistemática de la evidencia empírica no proporciona una respuesta definitiva, pero claramente tiende a apoyar la visión disfuncional de la corrupción en la mayoría de las situaciones (Andvig y Fjeldstad, 2001). Otra evidencia empírica es que la separación de las causas y los efectos de la corrupción es un buen ejercicio intelectual, pero puede ser una barrera a la investigación: ambos están fuertemente interrelacionados. Por ejemplo, la investigación reciente cuestiona la generalidad del muy citado hallazgo de Mauro (1995) de que la corrupción tiene un efecto negativo en el coeficiente inversión-PBI, ya que la correlación entre la corrupción y la inversión puede ser fuerte para los países con poca corrupción, pero pierde fuerza en aquellos países altamente corruptos.

La literatura especializada recurrentemente incluye una serie de efectos negativos no incluidos en la enumeración anterior, por cuanto la investigación empírica no proporciona evidencias claras. A pesar de ello son mencionadas brevemente, para completar el panorama de más o menos probadas consecuencias negativas de la corrupción:

- localización ineficiente de recursos: las decisiones se realizan sobre la base del beneficio personal del receptor del pago, en lugar de seguir las reglas políticas o de mercado.
- manipulación de registros y reportes financieros para ocultar los pagos ilegales.
- pérdida de confianza pública en los mercados financieros.
- daños a la seguridad pública y hasta a la propia vida humana: el arquetipo son las obras de infraestructura que se desarrollaron en China y arrojaron más de 1.600 muertos por la caída de dos puentes (Dunfee & Hess, 2000, p. 23).

Finalmente, el Banco Mundial ha jerarquizado su programa contra la corrupción y establecido un diagnóstico completo de los costos y consecuencias de la corrupción, para sustentar su estrategia anticorrupción. El sitio web del World Bank Institute tiene un completo link del programa anticorrupción, dentro de las estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad. Los costos y consecuencias de la corrupción son minuciosamente expuestos en el sitio, con profusas referencias empíricas y bibliográficas. Han sido agrupados en 6 categorías:

- Corrupción, Pobreza e Inequidad: la corrupción provoca inequidad social, mientras el buen gobierno reduce la pobreza y como mínimo no altera la equidad.
- Corrupción y Estabilidad Fiscal: la corrupción erosiona la salud macroeconómica y provoca inestabilidad fiscal.
- Corrupción, Crecimiento e Inversión: como ya ha sido expuesto en detalle, la corrupción reduce el crecimiento y los flujos de inversión.
- Corrupción, Credibilidad y Legitimidad Estatal: la corrupción produce la erosión del estado de derecho, de la reputación del gobierno, y de la confianza pública en el Estado. Además reduce la efectividad de la administración pública y distorsiona la magnitud y el destino del gasto público.
- Corrupción y Asistencia para el Desarrollo: la corrupción genera desvíos y reduce el impacto de la asistencia financiera para el desarrollo.
- Corrupción y Medio Ambiente: a través del soborno se obtienen licencias para el abuso de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente.

En definitiva, este largo listado de consecuencias y efectos negativos que traería aparejados la corrupción es el que conduciría a la teoría consecuencialista a rechazar el tipo de actos encuadrados en la definición de corrupción. Un utilitarista no puede justificar la corrupción, por cuanto sus consecuencias negativas exceden con creces sus limitados – y controversiales – efectos positivos. La manifestación más elocuente y extremista del rechazo utilitarista es la sentencia de Philip Nichols, quien va aún más lejos en la condena y concluye que el soborno puede disminuir la felicidad de los ciudadanos, al reducir la credibilidad y eficiencia del gobierno y propiciar la anarquía (Nichols, 1997, p. 305).

\*\*\*

En los capítulos anteriores ha sido resaltado el texto de las declaraciones de motivos de algunas de las leyes y convenciones sancionadas para combatir la corrupción, como una manera de exhibir los fundamentos morales de tales normas. No obstante, tanto del articulado de esos mismos instrumentos jurídicos como de las definiciones académicas, se infería que el fenómeno de la corrupción, al menos bajo la forma en la que era descrito por el movimiento anticorrupción global, carecía de dimensiones morales. Rehabilitar la idea de que tales fundamentos existen más allá de la retórica con la que se han presentado las iniciativas legislativas, exige revisar los actos de corrupción y someterlos al escrutinio de las teorías éticas universalistas de mayor reconocimiento entre los filósofos, para concluir si es posible fundar moralmente esos actos y recíprocamente, si la legislación para abolir esos actos de corrupción es éticamente justificable.

Las cinco formas más importantes de corrupción tipificadas por la legislación y cubiertas por la literatura especializada son el soborno, la extorsión, la malversación, el fraude y el favoritismo. Los esfuerzos más importantes, tanto desde el punto de vista político como académico, han sido dirigidos a combatir los dos primeros. Y la posibilidad de que merezcan una evaluación moral diferente ha llevado a producir numerosos artículos enfocando las diferencias entre soborno y extorsión. Sin embargo, es posible integrarlos en una definición que preserve sus diferencias y extraiga los elementos que tienen en común. La comprensión de que todo acto de corrupción comporta la violación de un deber ratifica que los actos de corrupción son actos morales. Ese reconocimiento está presente en las definiciones de actos de corrupción de Michael Philips (viii) y de Ernesto Garzón Valdés (xix), que los redescubren, enfatizando que ellos comportan una violación de una obligación posicional del agente, con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional a cambio del otorgamiento de beneficios para el que paga (que superan los costos del pago). La violación de una obligación, el carácter participativo y la idea de beneficio extraposicional que distingue a estos actos rehabilita la idea de que detrás de la descripción de la corrupción como un fenómeno económico y político, se oculta un problema moral que reclama la reflexión filosófica.

Al mismo tiempo, la sistematización de los elementos de interés filosófico en una definición de actos de corrupción es de suma utilidad para examinar a la corrupción a la luz de las principales doctrinas de ética universalista. La evaluación moral de los actos de corrupción debería acercar respuestas universalistas a algunas recurrentes preguntas: ¿La corrupción es un problema moral? ¿Los actos de corrupción deben ser moralmente

condenables (siempre)? ¿Es posible justificar éticamente algún/os actos de corrupción? ¿Bajo qué condiciones es justificable?

La concepción de los actos de corrupción como una violación limitada de una obligación posicional remite a la presencia de un sistema normativo relevante, que es el que prescribe esa obligación posicional violada. Pero, al mismo tiempo, destaca que las decisiones se toman enfrentando múltiples “sistemas normativos relevantes”, de manera que los dilemas no se resuelven meramente en la lógica binaria de lo moralmente correcto/incorrecto. Por otra parte, la presencia de un sistema normativo no hace condenable por sí misma al acto de corrupción que lo viola, excepto cuando se trata de un sistema normativo legítimo. Pero la legitimidad de ese sistema normativo relevante no puede predicarse desde el mismo sistema, sino que reclama un sistema moral crítico. Esta reivindicación final de la ética alienta la evaluación moral de los actos de corrupción, empleando para ello las teorías éticas universalistas de mayor reconocimiento.

La teoría ética deontológica no es proclive a la aceptación moral de los actos de corrupción según la definición presente. Por el contrario, un imperativo categórico anticorrupción es sustentable para la doctrina kantiana. Desde la corrupción del carácter moral hasta la afectación del derecho de participación política y de la eficiencia en el mercado, es posible articular principios consistentes con los criterios de universalizabilidad, que rechacen los actos de corrupción. Tomando la distinción filosófica entre deberes y obligaciones, a partir del significado lógico del verbo “deber”, hasta sería posible reemplazar la definición de corrupción como la violación de un deber posicional por otra que enfatice la violación de una prohibición universal de no ofrecer ni aceptar sobornos que sería más fuerte. La excepción a los pagos de soborno basada en el respeto de normas culturales locales no es plausible, ya que no es consistente con el principio de universalización y caería frente a otros principios jerárquicamente superiores y que sí podrían universalizarse. Pero el caso del “soborno revolucionario” sí podría ser admitido y hasta considerado moralmente valioso, en tanto en cuanto quede demostrado que se intenta sabotear un sistema político ilegítimo. Esa demostración es la que demanda un sistema moral crítico, lo que Garzón Valdés denomina “sistema normativo justificante”. Cerca del pensamiento de los filósofos enrolados en la tradición kantiana, se sostiene que el sistema legítimo por excelencia es la democracia representativa, por ser el régimen que mejor promueve la expansión del discurso moral y que es sucedáneo del discurso moral. Así, la universalizabilidad del “soborno revolucionario” no sólo lo hace moralmente aceptable sino que acarrea también la intrínseca inmoralidad del soborno en un escenario de democracia representativa. De todas maneras, con la salvedad de la excepción “revolucionaria”, la articulación de una prohibición los actos de corrupción es universalizable, por lo que en principio la respuesta de la teoría deontológica es negativa.

Las teorías consecuencialistas son renuentes a aceptar como moralmente correctos los actos de corrupción. Sin embargo, bajos ciertas condiciones que lo hagan Pareto eficiente, un utilitarista de actos podría justificar éticamente el pago de un soborno individual, en la medida en que acarree mayores beneficios que costos. Así podría haber justificado un utilitarista de actos la compra de legisladores de Lincoln para hacer aprobar la 13ª Enmienda de la Constitución norteamericana o los sobornos en el Senado de la Nación Argentina para hacer aprobar una nueva ley de reforma laboral. La pregunta central para validar tales actos sería el cálculo de la contribución del acto a la institución del soborno como práctica aceptada. Para el utilitarista de reglas, la concentración en los efectos agregados reduce sus posibilidades de justificar

moralmente los actos de corrupción, a menos que se demuestre que sus beneficios superan los perjuicios que provoca sobre el bienestar colectivo. Durante la década de 1960, una importante corriente de pensamiento dentro de la literatura económica sobre la corrupción argumentaba que los beneficios de la corrupción son mayores que sus costos (Leff, 1964; Nye, 1967; Huntington, 1968). Basada en la discusión de Merton sobre las funciones latentes de la maquinaria política, esta teoría funcionalista de la corrupción destacaba que la compra y venta de favores políticos posee ventajas políticas y económicas, lubricando las ruedas del sistema, al acelerar los trámites burocráticos. Esto revertiría luego sobre la eficiencia. Así se llega a la sentencia de Huntington (1968, p. 386), respecto de que – para el crecimiento económico – lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, sobrecentralizada y deshonestas, es una con una burocracia rígida, sobrecentralizada y honesta. Desde el punto de vista político, se argumenta que las prácticas corruptas son un medio de integrar a la gente al sistema político. El argumento de que la corrupción es políticamente integradora, sin embargo, es cuestionado por Johnston (1996), quien opina que la corrupción también posee rasgos desintegradores. La evidencia empírica ha desacreditado el argumento “*speed money*”, demostrando que la relación estadística entre corrupción y burocracia es débil. El estudio de los efectos nocivos de la corrupción ha sido uno de los capítulos más prolíficos en la economía de la corrupción. Un análisis sistemático de la evidencia conduce a confirmar que la corrupción aumenta las regulaciones administrativas y retrasa el funcionamiento de la burocracia; reduce significativamente la tasa de inversión; retrasa el crecimiento económico; incrementa el gasto público y reduce su productividad; distorsiona el comercio internacional; debilita la capacidad de fijar la política económica; y aumenta el tamaño de la economía clandestina. Otros estudios diversifican el análisis, detectando efectos perniciosos sobre la pobreza, la inequidad, el estado de derecho, la democracia, la estabilidad fiscal, la efectividad de la asistencia internacional, la legitimidad de las instituciones estatales y el medio ambiente. En conjunto, la evidencia empírica y la literatura económica que trata las consecuencias positivas y negativas de la corrupción llevarían al utilitarista de reglas a rechazar de plano los actos corruptos, puesto que las consecuencias negativas superan holgadamente las dudosas consecuencias positivas.

En general, las teorías éticas universalistas no justifican moralmente los actos de corrupción. Una norma que promueva el soborno o pagos extorsivos no será evaluada como moralmente correcta por la doctrina kantiana, porque no puede universalizarse. Tampoco será moralmente aceptable, en tanto sus consecuencias negativas exceden los beneficios.

Excepcionalmente, la teoría ética deontológica consideraría moralmente correctos los actos de corrupción dirigidos a sabotear un sistema normativo ilegítimo – básicamente, regímenes políticos autocráticos –; y un utilitarista de actos evaluaría como moralmente aceptables los pagos extorsivos cuando el dejar de pagarlos no es Pareto eficiente.

Si el ejercicio de este capítulo ha sido satisfactorio, el papel que las disciplinas dominantes en el debate académico sobre la corrupción le han asignado a la filosofía podría revisarse. Y la concepción de que el agente es un maximizador de rentabilidad que realiza operaciones aritméticas (avalorativas) para resolver sus acciones podría completarse con una que destaque su constitución moral y su capacidad para procesar dilemas morales. Aunque la evaluación moral de los actos de corrupción revele la pertinencia de su tratamiento más allá de los límites de la economía y las ciencias políticas, la conclusión de que los actos de corrupción son moralmente objetables podría ser una tentación para cerrar aquí cualquier discusión moral, con lo cual el ejercicio no

nos habría llevado muy lejos. En respuesta a las preguntas iniciales, efectivamente se sigue que la corrupción es un problema moral y que los actos de corrupción son, en general, moralmente objetables para la teoría ética universalista. Pero esto no es todo lo que la filosofía tiene para ofrecer al respecto.

## 7. EL RELATIVISMO CULTURAL EN LA CORRUPCIÓN Y LOS RIESGOS DE ETNOCENTRISMO

*“The fourth stage is the American, when the heirs of the successive reformations and of English politics begin to apply it and then to expand its sway until it is asserted as an American norm around the earth; and the rest of the world – not merely as a result of American influence but because of the general expansion of the Western moral tradition – makes at least verbal acknowledgment of the norm”*

J. Noonan, 1984

*“It bears mentioning here that universalism, or the identification of a single set of natural laws that can and should be applied ubiquitously, does not fit the issue of bribery well. Universal moral edicts operate most defensibly when applied to clear-cut cases in which lines can be drawn easily and confidently. We are thus relatively comfortable condemning torture both at home and abroad, based on a lack of moral ambiguity associated with torture. The behavior to be condemned is comparatively easy to identify, and middle-ground cases are hard to imagine. In comparison, we shall see that an array of practices that could be designated corruption can also be given more innocuous labels. Accordingly, while the statements in this paragraph do not require adoption of a relativist posture, such a stance would be consistent with many of the applications that follow”*

Steven Salbu, 1999

En el capítulo anterior se sometían las definiciones y modalidades típicas de corrupción al escrutinio de la teoría ética universalista, para concluir que en general la corrupción es moralmente condenable desde el universalismo moral. Que eso no constituya el único aporte filosófico a la discusión de la corrección moral de los actos corruptos, es una manera de expresar que la teoría ética no se agota en la tradición universalista. Esto es, existen otros criterios y otras teorías éticas no universalistas para la determinación de lo moralmente correcto. Tratándose de una problemática altamente influenciada por factores culturales, los límites en el alcance de los predicados morales se convierte en una materia de especial relevancia, que condicionará la manera de definir el bien y el mal y, con ello, la moralidad de la corrupción.

Deontologismo y consecuencialismo son, como todo universalismo moral, especialmente útiles para los fines de la cruzada, que tiene pretensiones de alcance universal exigidas por la globalización y por la creación de un mercado global. Por ello, y porque los actos de corrupción no son consistentes con los principios de corrección moral del universalismo moral, las teorías éticas universalistas hacen un conjunto coherente en la fundamentación de la cruzada global anticorrupción. Con algunas excepciones vinculadas a consideraciones de eficiencia de un acto o al cumplimiento de



deberes superiores que obligan a violar el deber posicional de referencia, los actos de corrupción son moralmente incorrectos y deberían ser condenados, según la teoría universalista.

Tal como lo advierte la segunda cita con la que se inicia este capítulo, algunos autores descreen de la propiedad de la teoría ética universalista para intervenir en problemas multiculturales como el de la corrupción, ya que la distinción tajante que pueden ofrecer acerca de lo moralmente correcto e incorrecto encaja mejor en el tipo de problemas para el que existen diferencias más claras, consensos más firmes y situaciones menos indefinidas, como los derechos humanos o la defensa del medio ambiente.

Este capítulo comienza con una reseña de las teorías éticas que han intentado escapar a la rigidez atribuida a la filosofía moral moderna, en especial a la doctrina kantiana y al utilitarismo que fueron examinados en el capítulo anterior, para la definición de la acción correcta. Ética de la virtud y teorías y autores comunitaristas son brevemente explorados para concentrarse en las críticas al universalismo moral y los problemas prácticos del universalismo para dar cuenta de las comunidades como justificación de la moral, más allá de la voluntad racional imparcial desarraigada. Por el camino del enfrentamiento entre universalismos y particularismos se presentan posteriormente los debates entre absolutismo y relativismo moral y se diferencian los fundamentos y las consecuencias prácticas del relativismo cultural y del relativismo ético. Finalmente, y luego de una sucinta evaluación crítica de estos esfuerzos, se expone la teoría de la convención tácita de Hume en la versión de Gilbert Harman, que supone una defensa del relativismo moral. La utilidad de esta perspectiva se comprobará al enfocar la diversidad en el contenido y en el alcance de la noción de corrupción. Aún con acuerdos amplios respecto de una posible definición de “corrupción”, el ejercicio de hacer práctico ese concepto, determinando cuales actos “son” corruptos y cuales no, se hace complejo en sociedades multiculturales y en nuestra incipiente sociedad global, en la que las nociones de bien y mal tienen contenidos diferentes. La tesis relativista cultural de la corrupción ha sido motivo de profundas discordias, entre los líderes políticos y los académicos que sostienen que la corrupción ha tenido y tiene en nuestros días una condena universal, y los pensadores que atribuyen al movimiento global contra la corrupción rasgos de universalismo moral y etnocentrismo. Esta polémica es presentada a partir de los testimonios de los representantes de ambas posiciones, en el nivel político y científico. Se sistematiza el argumento de acusación de imperialismo moral y la respuesta que defiende la condena a la corrupción más allá de cualquier límite temporal y cultural. Finalmente, se presentan las perspectivas antropológicas sobre la corrupción, a partir de la cual es posible recolectar material etnográfico acerca de la manera en que los propios actores de las prácticas cuestionadas tienen, en culturas cuyas bases son completamente extrañas a la civilización occidental.

Si el esfuerzo es exitoso, su resultado debería aportar elementos para enriquecer y ordenar la discusión entre las posiciones antagónicas respecto de la diversidad cultural que afecta a la noción de corrupción en nuestra sociedad multicultural, como una manera de conocer mejor el fenómeno y, en consecuencia, de adaptar las estrategias de lucha global contra la corrupción a estos presupuestos, que deberán ser probados como diferentes.

### 7.1. MÁS ALLÁ DEL UNIVERSALISMO MORAL: ÉTICA DE LA VIRTUD, COMUNITARISMOS Y RELATIVISMOS

Si las teorías éticas universalistas podían aparecer atractivas para la cruzada, en tanto son consistentes con las pretensiones globales que el tiene el movimiento anticorrupción, los resultados de someter a evaluación los actos de corrupción las vuelven definitivamente irresistibles. Tanto la teoría deontológica como la consecuencialista coinciden en considerar los actos de corrupción moralmente incorrectos, con las salvedades ya mencionadas del utilitarista de actos que enfrenta una situación en la que el pago ilícito es Pareto eficiente y del deontologista que soborna para sabotear un régimen ilegítimo.

Sin embargo, como se mencionaba antes, la teoría ética no se agota en la polémica entre Kant y Mill. La manera en que se piensan las teorías normativas en filosofía fue conmocionada por la publicación del trabajo de Elisabeth Anscombe "Modern Moral Philosophy" en 1958, en el que critica las limitaciones de filosofía moral moderna por su concepción de la ética abrumadoramente concentrada en la obligación y el deber. Dos de los blancos predilectos de sus críticas fueron, precisamente, el deontologismo kantiano y el utilitarismo de Mill, por descansar en principios morales universalizables, que resultaban en códigos morales rígidos e inflexibles. Para la autora esas rígidas reglas eran contraproducentes y la noción de obligación en la que descansaban carecía ya de sentido, en ausencia del legislador que estaban asumiendo. En consecuencia, convocaba a retornar a un modo diferente de hacer filosofía, inspirado en Aristóteles, y en el que se recuperaban conceptos como la virtud y el carácter y la importancia de las emociones. Ese llamado de Anscombe y el rol que le confirió a la virtud en el entendimiento de la moralidad fueron recogidos por otros autores hasta configurar lo que se conoce como ética de la virtud. La concentración de las teorías éticas universalistas en la acción correcta es sustituida por una preocupación por la buena vida. Deontologismo y consecuencialismo lidiaban con ciertos problemas y eventos aislados aquí y ahora, mientras la ética de la virtud privilegia la vida completa y el concepto de carácter.

En general, a lo largo de la historia de la discusión filosófica sobre la moral alternativamente han prevalecido dos posiciones, referidas por algunos filósofos como antitéticas: la concepción aristotélica, en la que domina el concepto del bien, y la concepción kantiana, en la que domina el deber. En ambas doctrinas existe una teoría de la virtud. La ética clásica ha estado orientada predominantemente a la buena vida y la ética moderna ha estado fundamentalmente dirigida al cumplimiento del deber al margen de consideraciones del contexto histórico, sociocultural e individual. Aunque las posiciones sean en verdad menos extremas e irreconciliables de lo que aquí se presentan, esta perspectiva favorece los fines del trabajo.

Este debate puede decirse que se ha continuado en dos posiciones contemporáneas: el comunitarismo en los nearistotélicos y el universalismo en los neokantianos. También aquí se simplifica la descripción, para establecer a Ch. Taylor, A. Mac Intyre, A. Sen, M. Nussbaum en el primer grupo; mientras que en el segundo se incluiría a J. Habermas y J. Rawls. Ciertamente, estas teorías han sido acusadas de soportar movimientos políticos indeseables. Por un lado los extremismos afiliados a un rígido deber han respaldado el horror del nazismo, mientras que fundamentalismos extremos de tipo religioso, nacionalistas, étnicos y culturales han tenido su anclaje en la negación del bien común y en el malentendido respeto de todas las posiciones como igualmente válidas.

Una curiosidad del comunitarismo es que los autores asociados con esta tradición rechazan la etiqueta. Tanto Taylor como Walzer se han identificado como liberales, MacIntyre ha negado su condición de comunitarista y Sandel ha preferido ser identificado como republicano. Estos autores sostienen que la vida humana en sociedad no se justifica por un pacto entre individuos que buscan su singular interés, sino más bien, por ser una característica esencial del hombre en virtud de la cual puede ser y es el ser humano que es. La justificación de las normas morales no proviene de la consideración de la aislada, desarraigada, y presuntamente neutra voluntad racional autónoma ni en su mera condición de dialogante, ni en su condición de maximizadora del propio beneficio. La moral encuentra justificación en el pensar y sentir intersubjetivamente compartido, en cuya determinación interviene de modo sustantivo la comunidad. MacIntyre, en oposición a la noción de razón autónoma, impersonal y neutral de los ilustrados, considera que el yo encuentra su identidad moral por medio de comunidades como la familia, el vecindario, la ciudad y la tribu y en su pertenencia a las mismas, puesto que sin esas particularidades morales no habría ningún lugar desde donde partir.

Para Guariglia no se imputa tanto al universalismo kantiano su adhesión absoluta a la justicia como virtud suprema, sino a la pretensión teórica de fundamentar esta primacía por medio de la razón como una exigencia de carácter universal que subordina a todos los otros requerimientos como meros particularismos. *“Es este el punto en el que, hasta donde alcanzo a ver, coinciden los cuatro autores mayores del comunitarismo, MacIntyre, Sandel, Taylor y Walzer, a saber: todos rechazan la tesis universalista que afirma la prioridad de lo justo sobre lo bueno e invierten esta afirmación, convirtiéndola en la tesis opuesta que sostiene la prioridad de un determinado bien superior o hiperbien, la igualdad y la justicia, sobre todos los demás bienes como la característica distintiva de la tradición liberal ilustrada”* (Guariglia, 1996, p. 246-247). Tanto Rawls como Habermas rechazan la alternativa de convertir sus teorías en una tradición más, sea cual fuere el principio de universalidad que se adopte. Esta es precisamente la objeción central neoaristotélica al universalismo.

Daniel Bell atribuye ciertos fracaso en los intentos de los teóricos comunitarios de ofrecer visiones atractivas de sociedades no liberales a los ejemplos que emplearon: tanto la defensa de Mac Intyre del ideal aristotélico de la sociedad local amarrada por fines compartidos que no se ajusta a la realidad de los conflictos entre sociedades industrializadas de gran escala, como el no muy feliz ejemplo de Walzer del sistema de castas en la India como el de una sociedad no liberal acorde con sus propuesta – cuando, afirma Bell, que muchos pensadores hindúes contemporáneos consideran al sistema de castas un infortunado legado del pasado que deberían superar – refuerzan la visión de que existen pocos, si es que alguno, sistemas alternativos al liberalismo en la sociedad moderna.

En fin, el planteo comunitarista urge a los pensadores liberales a ser cautos respecto del desarrollo de argumentos universales fundados exclusivamente en la argumentación moral y en la experiencia política de las sociedades liberales occidentales.

La discusión entre universalismos y particularismos remite finalmente al debate entre absolutismo y relativismo moral, o entre generalismo y particularismo moral, para decirlo en los términos del último ensayo de Gilbert Harman (2004, p. 1-2). El generalismo moral es *“la perspectiva que, en orden a actuar razonablemente o hacer juicios morales razonables, uno debe actuar o juzgar sobre la base de una máxima o principio general”*, mientras que el particularismo moral es entendido como la negación del generalismo. Harman ubica en el primer grupo a Kant y a los kantianos, entre los

que incluye a Hare. En general, el debate entre universalismo y particularismo conserva vigencia y se renueva en presencia de sociedades multiculturales y de problemas transculturales como el de la corrupción.

El problema con el que trata de lidiar el relativismo es el hecho de que lo que una sociedad considera correcto es considerado incorrecto en otras. De aquí que lo correcto y lo incorrecto son relativos a una particular comunidad o sociedad. Por supuesto que esta noción debe distinguir normas morales inocuas de prácticas dañosas de los demás. Así, la costumbre inglesa de conducir por el izquierdo de la ruta tiene un estatuto diferente que la ablación de clítoris en algunas comunidades africanas. Aunque las moralidades difieran de comunidad en comunidad, no se sigue de ello que la Moralidad es relativa. Esta aclaración conduce a distinguir el relativismo cultural del relativismo ético. La diferencia esencial es que el primero es descriptivo, mientras que el relativismo ético es una tesis normativa. Rabossi advierte que la denominación de "relativismo ético" hace referencia a diferentes tesis según el nivel del discurso ético en el que se lo defiende (Rabossi, 1970). El relativismo cultural advierte, descriptivamente, ciertos hechos sociológicos, básicamente, que cierta conducta es considerada correcta en una cierta sociedad y en cierto tiempo, en contraste con el tratamiento en una sociedad diferente en la que el mismo acto en el mismo tiempo es considerado incorrecto. La conclusión entonces, de orden estrictamente empírico, es que las moralidades son relativas. En tanto que conclusión empírica, la afirmación relativista cultural es verdadera o falsa. El relativismo ético es una tesis normativa. Por lo tanto, trasciende los hechos sociológicos y se proyecta sobre los predicados morales de bien y mal. El argumento relativista normativo consiste en aseverar que lo que es considerado correcto en una sociedad en un tiempo determinado es correcto, para esa sociedad. Y de aquí se deriva una afirmación teórica (metaética) que consiste en sostener que la moralidad en sí misma es relativa. El relativismo ético no sigue ninguna realidad descubierta por el relativismo cultural.

El relativismo es entonces una tesis ética para la cual no existe ninguna conducta buena o mala en sí misma. Lo correcto depende de una serie de circunstancias, condiciones o momentos que son externos o internos, lo último corresponde al relativismo subjetivo y lo primero al relativismo objetivo.

El relativismo normativo sostiene que lo que realmente es correcto o incorrecto es lo que la cultura que evalúa ese acto considera como correcto o incorrecto. De modo que si una comunidad sostiene un principio moral, es moralmente obligatorio para sus miembros actuar de acuerdo con tal principio. Siguiendo ese razonamiento uno debería respetar las leyes del lugar en el que se obra. En términos de los actos corruptos, probadamente incorrectos desde el punto de vista moral desde la teoría consecuencialista y deontológica, la decisión de pagarlo sería calificada consultando los códigos morales de esa comunidad o país en el que realiza la transacción. Así, si las normas locales admiten el soborno, no habría razones morales para no pagarlo.

El relativismo cultural es una tesis verdadera para los científicos sociales. Empero, no podría afirmarse lo mismo sobre el relativismo normativo, entre los filósofos. Gilbert Harman (1975, 1978, 1983), Philippa Foot (1978), Richard Rorty (1991) y Alasdair Mac Intyre (1984, 1988) son algunos de los filósofos que han defendido tesis relativistas morales. Algunos han tomado la diversidad como fundación del relativismo (Mackie, 1977; Wong, 1984). Esos autores se han enrolado de alguna manera en dos categorías, según una interpretación cognitivista (Harman) o no cognitivista (Williams, 1974; Lear, 1983) de los enunciados morales (Sayre-McCord, 1991).

Como ha sido desarrollado en el capítulo anterior, la teoría ética universalista rechazaría el relativismo ético: kantianos y utilitaristas sostienen que sus principios éticos son verdaderos para cualquier circunstancia. No sólo el universalismo clásico de las teorías de Kant y Mill sino también el moderno universalismo<sup>50</sup> pueden reconocer el relativismo cultural, pero lo interpretan como el explicable efecto de un único conjunto de principios morales aplicados a diferentes circunstancias o como la resultante de creencias no morales sustancialmente diferentes: tal vez las diferencias entre el comportamiento moral entre culturas no refleje verdaderos desacuerdos acerca de los principios últimos, que son captados por todas las culturas, como la oposición al genocidio y la tortura (Bowie, 1999, p. 381). Otra línea de crítica universalista al relativismo ético es que si lo correcto y lo incorrecto fueran relativos a las actitudes básicas de una sociedad, nadie podría decir que las actitudes de la sociedad a la que pertenece son incorrectas, haciendo imposible la crítica interna, inclusive para cuestiones vinculadas a violaciones de derechos humanos. Esa crítica ha sido respondida por Harman (1975), quien sostiene que tales prácticas estarían abiertas a la crítica interna de dos formas diferentes: invocando aspectos de acuerdos morales básicos o citando consideraciones más generales (Sher, 1980, p. 592-3).

En suma, el relativismo normativo hace importantes aportes a la teoría ética, tales como la necesidad de tolerancia, el respeto por las identidades locales y la comprensión de la existencia de diversidad moral. No obstante, presupone cierto solipsismo, es auto-defensivo, tiene problemas para dar cuenta del cambio moral dentro de una comunidad y no es demasiado útil para resolver problemas interculturales<sup>51</sup>. Por el contrario, la teoría ética universalista argüiría que el mero hecho de que una comunidad considere una práctica como aceptada, no la hace moralmente correcta. Sin embargo, en su intento por evitar el relativismo, es muy fácil para el universalismo sucumbir al etnocentrismo, en la medida en que sus principios están inevitablemente teñidos del ambiente cultural propio y de las tradiciones desde las que se predica (clásicamente, la de las sociedades modernas occidentales y liberales).

Las perspectivas particularistas de la ética, tales como el comunitarismo o la ética de la virtud, son altamente sensibles al contexto cultural, aunque su concentración en los orígenes de los valores enraizados en escenarios culturales específicos le hace perder de vista los problemas de las diferencias interculturales propias de la presente sociedad multicultural. Su principal contribución ha sido la crítica de las teorías éticas universalistas, fundadas exclusivamente en las moralidades liberales del mundo occidental.

## 7.2. CONVENCIONES Y EL ALCANCE DE LOS PREDICADOS MORALES

Una de las expresiones de la teoría ética relativista que puede ser de utilidad para el análisis de los actos de corrupción, más allá de los límites del examen deontológico y consecuencialista del capítulo anterior, es la versión de Gilbert Harman de la teoría moral de David Hume (Harman, 1975 y 1983).

<sup>50</sup> Brian Barry (1991) comenzaba su ampliamente citado libro *Justice as Impartiality* afirmando audazmente que seguía pensando en la posibilidad de proponer un argumento universalmente válido a favor de los principios igualitarios liberales. Aunque reconocía la necesidad de consideraciones morales sustantivas para articular una teoría de la justicia, su visión normativa aparecía limitada estrictamente a los valores y prácticas de las sociedades liberales occidentales (Bell, 2001).

<sup>51</sup> Nino resume las principales críticas del relativismo en el plano de la metaética, en el marco de su esfuerzo por destacar las debilidades del escepticismo ético (Nino, 1989, p. 54 y sig.).

En el *Tratado*, Hume intenta demostrar que la moralidad y su práctica son expresiones de la naturaleza, dado nuestro lugar en el mundo y nuestra dependencia de la sociedad. En el Capítulo II del Libro III introduce la idea de convención, para sugerir que la solución a los inconvenientes de las circunstancias de la justicia y de la parcialidad de nuestras ideas naturales y no cultivadas de la moralidad se encuentra no tanto en la naturaleza como en el artificio. Así nace la Teoría de la Convención Tácita.

En Hume algunos aspectos de la moralidad descansan en la convención. Esto es lo que Harman resume en la idea de que una persona adhiere a ciertos principios porque se beneficia con esa práctica, que depende de la expectativa de ambos de que el otro la continúe. El motivo originario para cumplir las convenciones sería “natural” antes que moral, es un motivo autointeresado. Luego, las convenciones devienen hábitos y la acción de acuerdo a esos principios se vuelve automática, es decir, se vuelven “morales”. Esas normas pueden ser interpeladas críticamente y, de hecho, se respetan y se cumplen si promueven la utilidad social. Según el análisis de Rawls sobre el papel de la convención en Hume, una convención es una promesa. Para que exista una convención deben cumplirse tres condiciones: *“en primer lugar, este sentido compartido de un interés común es mutuamente (públicamente) expresado, con lo que la existencia de este interés común es del conocimiento público; en segundo lugar, la regla relevante está disponible y es también públicamente conocida; y en tercer lugar, todos (o la mayoría) se adhieren a la regla, que produce así una adecuada regulación de la conducta. La última condición significa que, para que exista una convención (y no una mera posibilidad de convención), la regla debe ser seguida realmente”* (Rawls, 2001, p. 79).

La teoría de la moralidad que propone Hume, fundada en la convención tácita, es una versión más específica de la teoría de la costumbre social. Esperamos que las reglas sean adoptadas si promueven la utilidad social, en el sentido de que son beneficiosas para todos. A diferencia de Hobbes, para Hume, los juicios morales expresan sentimientos basados en la simpatía.

Para la Teoría de la Convención Tácita la moralidad surge de un estado de naturaleza, tal que antes de las convenciones no habría algo “correcto” e “incorrecto”. Una vez desarrollados los patrones convencionales las acciones comenzarían a juzgarse, aunque pueden quedar personas en estado de naturaleza cuyos actos no podrían ser juzgados, puesto que serían amorales. El sentido de la teoría es, claramente, el establecimiento de los alcances de una moral, en tanto fija los límites que dan lugar a la aplicación de las convenciones. Esto es lo que de alguna manera expresa Harman al definir “su” relativismo como una sobria tesis lógica, manteniendo que *“el juicio moral de que es incorrecto que alguien haga algo sólo tiene sentido en relación con un acuerdo o entendimiento”* (19775, p. 3).

Ese acuerdo o entendimiento determina la propiedad de aplicarle una norma moral a alguien o no. Harman lo formula en forma de principio: *“nos inclinamos a suponer que una persona no debería moralmente haber hecho algo en particular sólo si también podemos suponer que tenía una razón para no hacerlo”* (Harman, 1983, p. 106-107). Si no tenía una razón, ya sea porque no adhiere a la convención o porque adhiere a otras convenciones, se está tratando con “extraños” y aunque pueda decirse del tal acto que es despreciable, se estará impedido de juzgar inmorales a los agentes que los han ejecutado. No obstante, cuándo alguien tiene una razón para hacer algo y cuándo no lo tiene puede ser algo difícil de captar.

Harman asume que existen múltiples usos de “correcto” e “incorrecto”, pero que no usará todos ellos: *“yo quiero distinguir el uso de la palabra ‘incorrecto’ para decir que una particular situación o acción es incorrecta, del uso de la palabra ‘incorrecto’ para decir que es ‘incorrecto para alguien’ hacer algo. En el primer caso, la palabra ‘incorrecto’ es usada para evaluar actos o situaciones. En el último caso, es usada para describir una relación entre un agente y un acto”*.

Para la Teoría de la Convención Tácita, las convenciones son el resultado de un proceso de regateo implícito y ajuste mutuo entre actores desiguales en recursos y en poder. Esto es, la producción de normas morales reproduce las relaciones de poder presentes y no contiene ni supone condiciones hipotéticas de igualdad entre los contrayentes, en contraste con la teoría de Rawls. Harman considera que es posible poner a prueba este supuesto, señalando que es la única razón que explica que para nuestra moralidad una convención de no dañar a los demás sea “más fuerte” que una convención alternativa de ayudar a quienes lo necesitan: tal norma ha sido la resultante de una negociación entre agentes desiguales.

Harman ilustra su versión de la teoría moral de Hume con algunos ejemplos. Así, manifiesta su renuencia a censurar a los caníbales por el hecho de comer carne humana. No podría decirse que es moralmente incorrecto “para ellos” el comer carne humana. En realidad, se está en presencia del enfrentamiento de dos moralidades, la “nuestra” y la de “ellos”. Por supuesto que para juzgar la situación se podría apelar a nuestra moral, expresada por ejemplo en el principio kantiano de “tratar a las personas como fines en sí mismos”. Pero no puede juzgárselos a ellos soslayando su sistema de convenciones. Uno no puede censurarlos porque ellos no ven nada incorrecto en el consumo de carne humana y no hay una razón obvia para que lo vean. Se supone que los caníbales no tenían una razón para no comer carne humana porque su moralidad no es igual a la “nuestra”. Por tanto, no puede decirse de ellos que hacen algo moralmente incorrecto.

Los otros ejemplos de Harman son más controvertidos: decir que fue incorrecto por parte de Hitler haber ordenado la exterminación de judíos suena débil y extraño. Pero no es igualmente extraño decir que lo que Hitler hizo fue incorrecto. La comparación de Hitler es con Stalin. También el dictador ruso dispuso crímenes atroces, pero él – en el relato de Harman – trataba de hacer lo correcto, se vio enfrentado a la decisión terrible de ordenar las purgas frente al riesgo de que la revolución fracasara y optó por lo que creyó el mal menor. ¿Por qué no es extraño el juicio de que fue incorrecto por parte de Stalin haber ordenado las purgas? Parte de la respuesta tiene que ver con la manera de concebir las actitudes de Hitler y de Stalin, los principios morales que Harman cree que ellos adoptaron y las opiniones acerca de lo que ellos consideraron que eran razones para actuar: *“Hitler está más alejado de nosotros de lo que está Stalin. Hitler está más allá de los límites, fue amoral, fue malvado. Si dijéramos que fue incorrecto por parte de Hitler haber ordenado la exterminación de los judíos, estaríamos diciendo que Hitler tuvo una razón para no hacer lo que hizo. Pero lo que es horrible acerca de alguien que hizo lo que él hizo es que pudo no haber tenido tal razón. Si él quería exterminar a todo un pueblo, no había para él razón para no hacerlo: esto es lo que es tan terrible acerca de él. Por eso suena débil decir que fue incorrecto de su parte hacer lo que hizo. Tal hombre no es incorrecto sino malvado”* (Harman, 1983, p. 129). No es extraño decir que el acto de Hitler fue incorrecto, pero ese juicio no implica que Hitler tuviera una razón para no hacer lo que hizo. Al igual que los caníbales, Hitler es para Harman “extraño” a nuestra moralidad. Decir que “fue incorrecto por parte de Hitler” implicaría que él aceptaba las convenciones morales relevantes, cuando sus acciones

muestran que no las aceptaba. La conclusión, en fin, fue que estuvo más allá de los límites, que fue un enemigo de la humanidad y que es un sujeto amoral.

Al igual que Kant, en Hume la fuente de los principios morales es tanto interna como externa. La teoría de la convención tácita es, entonces, una combinación de externalismo e internalismo: los principios que se aplican a uno no son simplemente los principios que son aceptados convencionalmente por el grupo circundante; el sujeto también tiene que aceptar las convenciones. De otro modo, no podrían darle razones para hacer cosas y, por lo tanto, el juicio acerca de lo que moralmente debería hacer o de lo que sería correcto hacer no podría ser hecho con referencia a aquellas convenciones.

A partir de los ejemplos de Harman, no es difícil imaginar cómo se aplica la teoría de la convención tácita a los actos de corrupción. Si para la teoría ética universalista el soborno es siempre moralmente condenable, la respuesta del relativismo ético es más modesta: así será, sujeto a la condición de que las comunidades proscriban los actos de soborno. Esto es, que el soborno es moralmente incorrecto no puede desprenderse del sistema cultural en el que el soborno se paga y se cobra. Esta sería la interpretación a partir del empleo de la Teoría de la Convención Tácita de Hume en la versión de Harman. Si para una cultura el soborno es una práctica moralmente aceptada de intercambio, se podría condenar el soborno como práctica disfuncional y hasta primitiva, como de hecho lo hacen algunos autores enrolados en la cruzada. Pero no podría decirse que los miembros pertenecientes a esa comunidad han obrado en forma moralmente incorrecta. En la medida en que la prohibición del pago no formaba parte de un acuerdo o entendimiento, que no formaba parte del sistema de convenciones de esa comunidad, esas personas no tenían razones para no obrar, no adhirieron a convenciones de comunidades a las que no pertenecen (la FCPA, por ejemplo) y por lo tanto no será correcto afirmar que el pago de tal soborno fue un acto moralmente incorrecto "para ellos". No puede afirmarse que los miembros de tal comunidad no deberían moralmente haber hecho el pago.

La importancia práctica de esta conclusión se dimensionará a continuación, cuando sea posible dar cuenta de la variabilidad de la noción de corrupción y del tipo de actos que supone incluidos.

### 7.3. LA VARIABILIDAD CULTURAL DE LA CORRUPCIÓN

Un lugar común de la literatura especializada en la corrupción es el reconocimiento de la variabilidad cultural del concepto. Todos los textos y artículos consultados para este trabajo, que tienen como objeto de estudio la corrupción, asumen que lo que se considera corrupción en un país o en una comunidad no necesariamente recibe la misma calificación en otro país o en otra comunidad. De hecho, ciertos actos de corrupción en un lugar pueden ser considerados como actos moralmente neutros y hasta destacables en otro. Recuérdese, por caso, las normas de liquidación de impuestos en Italia o las de contratación de empleados en la filial hindú de la empresa norteamericana Levi Strauss. Las diferencias no sólo se explican por la oposición entre culturas orientales y occidentales, sino que también dentro de esos límites es posible establecer marcadas diferencias, como los directorios remunerados que reciben los miembros del Parlamento inglés por parte de empresas privadas, siempre y cuando lo declaren en el Registro de Interés de los miembros. Un legislador inglés puede más que duplicar su sueldo por esos aportes que reciben de las empresas (Ades & Di Tella, 1995, p. 132). Hasta en nuestro



país esa norma sería tachada por contravenir principios de evitar conflicto de intereses. Gran Bretaña no es un país de los habitualmente calificados como corruptos, es uno de los que domina internacionalmente la cruzada, aparece entre los primeros lugares de los índices que elabora TI (11º en 2003), y no podría ser considerado un país en transición hacia estadios más altos de civilización, calificativo que en ocasiones reciben países del continente africano o asiático o de América Latina.

Fuera de los límites de la civilización occidental, ciertos valores centrales pierden el lugar que tienen en ella en países y culturas diferentes. Así, la distinción entre normas públicas y privadas y entre bienes públicos y privados suele darse por sentada de manera incorrecta, ya que en algunas sociedades esa distinción no es tan tajante. En el sector privado es habitual y está extendido el hacer regalos a amigos y parientes. Ello suele ser altamente valorado y hasta es natural proveer empleos y contratos a las personas de confianza. Esos hábitos se extienden al sector público. *“Nadie ve ninguna razón para dejar de lado estas prácticas en el sector público. De hecho, la misma distinción entre vida pública y vida privada parece ajena a muchas personas. No obstante, los ciudadanos de los países desarrollados sí hacen distinciones entre conducta apropiada e inapropiada en función de sus propias normas culturales”* (Rose-Ackerman, 2001, p. 125).

Los escasos artículos sobre el tema de la corrupción en las publicaciones periódicas de filosofía parecen coincidir en la aceptabilidad de ciertos pagos en la medida en que sean una práctica genuinamente aceptada en la cultura en la que tiene lugar el intercambio (Danley 1983; D’Andrade 1985; Philips 1984). Otros autores advierten que el escenario internacional modifica el carácter moral del soborno y que en un número apreciable de estudios de opinión, los encuestados respondían a los dilemas de pagos prohibidos en lugar de origen pero admitidos en el de destino debían regirse por el adagio italiano “cuando estés en Roma, actúa como lo hacen los romanos” (Longenecker, McKinney, & Moore; en Dunfee, Smith, y Ross, 1999, p. 41).

En su trabajo de sistematización de las definiciones de corrupción, Michael Johnston advierte que las percepciones sociales o culturales de la corrupción han sido el objeto central de diversos estudios, pero las definiciones “subjetivas” o explícitamente culturales son relativamente poco comunes. Estos argumentos reconocen que la corrupción es un concepto en formación, de aspectos indefinidos, en tanto la opinión pública y los criterios culturales varían según los segmentos de la sociedad. Cita los trabajos de Gibbons (1989) sobre la percepción de la corrupción de los estudiantes universitarios; de Dolan, McKeown y Carlson (1988) empleando un análisis de método Q; de Smith (1964) comparando las opiniones de diversos estamentos y grupos comunales en Nigeria en los años sesenta; y el de Senturia (1935), afirmando que si la mejor opinión de la época juzga que un cierto acto implica el perjuicio de un beneficio público para satisfacer uno privado, entonces será considerado corrupto. También se han elaborado trabajos acerca de conceptos de corrupción entre los legisladores de los estados de Estados Unidos (Peters y Welch, 1978) y sobre las autoridades civiles de Nueva Gales del Sur respecto de la manera en que reportan instancias de corrupción o no (Gorta y Farell, en Johnston, 1996).

Heidenheimer (1989) ha destacado “matices” de corrupción, que van del blanco al negro, pasando por el gris, determinado por las opiniones similares o contrastantes de las elites o del pueblo en diversos tipos de sociedades. Salbu distingue una *“amplia colección de diferencias entre culturas en las percepciones acerca de la corrupción”* (Salbu, 1999, p. 232). Existen sutilezas en esta área, por las cuales es harto difícil establecer límites claros. Las líneas que separan lo aceptable de lo inaceptable son

establecidas de manera bien diferente en diferentes contextos. Michael Philips exige distinguir situaciones de genuina adhesión cultural a normas culturales de favoritismo e intercambio de regalos, de aquellas que constituyen formas veladas de soborno. *“Donde las relaciones en cuestión son genuinas y las leyes relevantes de la sociedad son tales que los deberes oficiales de los funcionarios no prohíben el favoritismo, estas prácticas de regalos no pueden ser denominadas sobornos”* (Philips, 1984, p. 635).

A pesar de reconocer esa variabilidad y condicionamiento cultural, advierte Johnston que ello perturba su trabajo de hallar definiciones generales sobre el fenómeno: *“Aún así, si bien nadie sostendría que hay que ignorar del todo la vertiente cultural de la política, la subjetividad que representa la fuente de riqueza y sutilezas en estos enfoques también puede dificultar la elaboración de definiciones generales”* (Johnston, 1996).

#### **7.4. LA TESIS DE LA CRUZADA: LA CONDENA CONTRA EL SOBORNO ES UNIVERSAL**

La tercera de las quince lecciones que Noonan aprendió escribiendo su reconocido libro es que: *“el soborno es hoy universal; esto es, toda cultura, con insignificantes excepciones, trata ciertas reciprocidades con funcionarios como desaprobadas”* (Noonan, 1984, Introducción). El enjuiciamiento del soborno conlleva ciertas analogías con el enjuiciamiento de la brujería. También tiene – y la cruzada global contra el soborno la comparte – rasgos de la búsqueda de la sociedad de castidad, que es la reacción a un retroceso de la castidad sexual como objetivo social: por eso la insistencia en castidad gubernamental. La investigación de Noonan concluye que las características de los actos de corrupción y los castigos previstos han cambiado dramáticamente, tanto en ambientes culturales diferentes como en épocas distintas. Ilustra esa ambivalencia tanto en el plano de la idea de corrupción como en el de los actos: la Iglesia medieval condenaba como simonía la venta de favores espirituales, mientras al mismo tiempo alentaba a hacer contribuciones para obtener indulgencias. Aun hoy la delgada línea que separa lo legal y lo ilegal existe y hasta puede aparecer como arbitrario decir que *“es criminal pagarle a un legislador por un voto, pero hacer contribuciones electorales es perfectamente legal”*.

A pesar de tan generalizado reconocimiento respecto de que la corrupción es un fenómeno socialmente determinado y cuyo contenido varía de comunidad en comunidad, la voz oficial de la cruzada es que algunos rasgos típicos de los actos de corrupción los distinguen intrínsecamente de otras normas autóctonas de entrega de regalos y obsequios. El secreto que rodea los actos de soborno es una condición necesaria para garantizar su baja visibilidad y para reducir las posibilidades de ser atrapados. Las prácticas de agasajo a parientes y amigos son públicas y no requieren de ocultamiento. Por otra parte, los montos gastados en regalos, obsequios, propinas y entretenimientos pagados en exceso de lo que son las normas ordinarias en la actividad hacen presumir la existencia de un soborno. Tal como afirmaban Dunfee, apenas será posible pensar en una norma auténtica de pago de sobornos fruto del consenso de pequeñas comunidades de defraudadores y oficiales corruptos, directamente interesados en la continuidad de esas prácticas, y que mal podrían encubrir la condena de sus actos apelando al respeto de normas autóctonas de ciertas comunidades. A pesar de ciertos argumentos que destacan los efectos positivos de la corrupción, la postura más común comprende la condena generalizada (Theobald 1990). Verónica DeBerardine, en su estudio sobre la FCPA, afirma que al sancionar la ley, el congreso se enfocó en un

“*desdén de alcance mundial respecto del soborno corporativo*” (DeBerardine, 1984, p. 222)

Fritz F. Heimann es director de la empresa General Electric y es uno de los miembros fundadores de Transparencia Internacional, además de Presidente del capítulo norteamericano de TI. Es una autoridad en materia de corrupción y una de las voces más respetadas de la cruzada. Su opinión respecto de la representatividad del movimiento anticorrupción y del reclamo de respeto de la identidad de comunidades locales se resume en el siguiente párrafo:

*“El segundo error es el intento de justificar la corrupción citando la diversidad cultural. Algunos defensores del statu quo afirman que prohibir el soborno en el extranjero es un esfuerzo descaminado para imponer estándares morales occidentales a países con diferentes culturas y tradiciones. Pero el autodenominado respecto por la diversidad cultural es usualmente una excusa para continuar con la corrupción, ofrecida por aquellos que se benefician de ella. No hay ningún país en el mundo donde el soborno es legal o moralmente aceptable. Los sobornos deben ser pagados secretamente en cualquier lugar, los funcionarios caen en desgracia cuando su aceptación del soborno es descubierta. Claramente, el soborno viola estándares morales en África, Asia y Latinoamérica, tanto como lo hace en Europa o en los Estados Unidos”* (Heimann, 1997, p. 149-150).

El párrafo anterior y el que aparece transcrito en la página siguiente constituyen los testimonios más citados en la literatura especializada, como evidencias de que los clamores de respeto de las culturas locales no son genuinos, y que la condena a los pagos de soborno y extorsión reciben una condena universal y así ha sido siempre, en todo tiempo y lugar.

La cita de Noonan con la que se inicia este capítulo es una muestra de esta perspectiva, que concibe la cruzada como el estadio final de una evolución que comenzó hace más de 5000 años, porque en esta perspectiva la lucha contra la corrupción es también una forma de cruzada moral, de pelea contra el mal. En otro pasaje, afirma Noonan que *“El soborno es una vergüenza universal. No hay un país en el mundo que no considere al soborno como un delito en sus textos jurídicos. Existen algunas leyes, como las que tratan del juego, que son violadas constantemente sin ninguna sensación especial de vergüenza afín al delito. La ley sobre el soborno no está entre ellas. (...) La vergüenza y la hipocresía en el uso del lenguaje son el tributo del vicio a la virtud. La vergüenza puede ser condicionada culturalmente. La vergüenza tan intensa y tan general es el reconocimiento de que hay algo objetable en la conducta que va más allá de lo descortés y puramente legal. La vergüenza no la establece en forma concluyente, pero sí señala la naturaleza moral de la cuestión”* (Noonan, 1984, p. 702).

A pesar de esa condena universal, el soborno ha persistido como una práctica habitual y, al parecer, creciente en los últimos años. Con todo, Noonan es optimista y pronostica un tiempo en el cual el soborno, tal como en algún momento fue la esclavitud, se volverá una práctica obsoleta, al menos en su forma central de intercambio de un pago por la acción de un funcionario.

Los Estados Unidos han asumido el liderazgo moral de la cruzada anticorrupción desde la temprana sanción de la FCPA en 1977. Luego han afirmado y expandido esa norma, tras el final de la guerra fría, con la multilateralización de la criminalización del soborno trasnacional, cuyo último paso ha sido dado recientemente, a fines de 2003, con la firma en Mérida, México, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Esa

instancia fue también un foro inmejorable para declarar los alcances no sólo de la convención, sino de la lucha contra la corrupción:

*“El acuerdo alcanzado respecto de la Convención contra la Corrupción señala la determinación de la comunidad internacional de adoptar medidas concretas contra la corrupción. Se trata de una Convención con grandes facultades ejecutivas, una verdadera respuesta mundial al problema mundial planteado por la corrupción global”* (Servicio de Información de las Naciones Unidas, Viena, 2 de octubre de 2003).

El otro estudio frecuentemente citado como evidencia de la universalidad de la condena contra el soborno fue incluido en un artículo de Philip Nichols, publicado en 1997. El autor examinó los documentos y textos representativos de los que consideró las expresiones más extensas del pensamiento humano, tanto en términos de doctrinas religiosas, como filosóficas y políticas. Halló que *“la corrupción y el soborno no pueden ser declamados como fenómenos aceptados por ninguna cultura. Estos actos son condenados por cada una de las religiones, escuelas morales y de pensamiento más importantes de nuestra historia: budismo, cristianismo, confucianismo, hinduismo, islamismo, judaísmo, sikhismo y taoísmo, Adam Smith, David Ricardo, Marx y Mao. Ellos son criminalizados por todos los países. Y ellos son universalmente despreciados, particularmente por aquellos que padecen gobiernos corruptos”* (Nichols, 1997, p. 324).

La justificación central de la multilateralización de las normas antisoborno hace referencia a la condena universal que el soborno suscita en todas las culturas del mundo. Por ello, la lucha contra la corrupción no reconoce fronteras y algunos especialistas aplauden los esfuerzos de coordinación internacional como un paso necesario para combatir el flagelo. Esta es la posición ya mencionada del experto argentino Manfroni (1998), así como la de Cragg (1998), Leiken (1996), Nichols (1999) y otros, quienes coinciden en que la criminalización de la corrupción dentro de los límites nacionales debe ser extendida para incluir las transacciones internacionales. *“La solución al soborno trasnacional descansa no en el trivial intento de resistir la FCPA, sino en universalizarla”* (Leiken, 1996, p. 67). En un sentido similar se expresaba Anton Bebler, profesor de sociología de la Universidad de Ljubljana, en Eslovenia, en ocasión del Foro Mundial de Lucha contra la Corrupción, reclamando que se complete y refuerce el régimen de convenciones internacionales contra la corrupción.

Thomas Dunfee, en el marco de la teoría de los contratos sociales en la actividad económica (ISCT), anticipa que es posible formular una hipernorma respecto del soborno de funcionarios que permutan significativos bienes y servicios necesarios para el bienestar colectivo, para su propio provecho. Y considera, sobre los hallazgos de la investigación de Nichols, que existe soporte suficiente para derivar una condena universal de la corrupción, no sólo para los actos de corrupción típicos, sino también para aquellos que involucran sólo a agentes privados y en los que no se viola la confianza pública, en tanto no interviene un funcionario público (Dunfee, Smith, y Ross, 1999, p. 33; Dunfee & Hess, 2000, p.25).

Podrían aportarse innumerables citas institucionales y académicas en el sentido presente. Las instituciones han cimentado un pacto para erradicar la corrupción del planeta. Y los investigadores descuentan la “maldad intrínseca” de la corrupción y entienden avalada esa convicción con la evidencia de algunos estudios de opinión y con el consenso de las instituciones internacionales.

En suma, la posición oficial de la cruzada y de las instituciones más representativas de la comunidad global es que la corrupción es un fenómeno que ha generado en todo

tiempo y despierta todavía una condena universal entre todos los hombres de todos los pueblos del mundo.

### 7.5. LAS VOCES DISIDENTES Y LAS ACUSACIONES DE IMPERIALISMO MORAL

A pesar de este generalizado consenso, avalado además por la teoría ética universalista como fuera expuesto en el capítulo 6, desde la gestación de la cruzada se registraban reclamos y disensos, más o menos oídos. Los primeros acompañaron el inicio de la cruzada, en la forma en que aquí se definió a la cruzada, es decir, con la sanción de la FCPA. Tanto por cuestiones relativas a la jurisdicción de una ley norteamericana que tenía alcances extraterritoriales (Salbu, 1999), como por la improcedencia de pretender legislar la moralidad ajena y hasta por los riesgos de generar conflictos diplomáticos con países extranjeros (Pastin & Hooker, 1980), la FCPA fue resistida desde su sanción. Carolyn Hotchkiss consideraba que su alcance extraterritorial era invasivo: *“an overreaching and naive attempt by the U. S. government to impose unrealistic moral standards on global business conduct”* (Hotchkiss, 1998, p. 108). En ya mencionado artículo, Pastin y Hooker se referían a los problemas que habían tenido las empresas norteamericanas para explicar públicamente en su país la habitualidad de ciertos pagos, que eran requeridos para hacer operaciones en el extranjero: *“Parte de renuencia de las empresas americanas a hacer público que en un número importante de países los pagos a oficiales extranjeros son requeridos para hacer negocios, provino de la difícil y repugnante posición de tener que intentar excusar el soborno o algo muy parecido. Hay un aborrecimiento popular en este país del soborno dirigido a funcionarios del gobierno local, y ese aborrecimiento se ha transferido a los pagos dirigidos a oficiales extranjeros”* (Pastin & Hooker, 1980, p. 552). Salbu, por su parte, sugería que *“cualquier forma de legislación extraterritorial antisoborno, inclusive la más perfectamente concebida, deberá ser considerada imprudente bajo las condiciones globales del final del siglo XX”* (Salbu, 1999, p. 226). Posteriormente, reclamos no muy diferentes de los erigidos por las teorías comunitaristas y de la ética de la virtud al universalismo moral eran empleados en la discusión de la OCDE, respecto de la adopción por los países miembros de la FCPA o de una norma semejante que restableciera el equilibrio comercial que las empresas norteamericanas habían perdido como consecuencia de la vigencia de la FCPA, a manos de las empresas europeas que no sólo podían pagar sobornos en el extranjero sino que además deducían esos montos de sus declaraciones impositivas. Meyerhoff discutía el problema de promover la unidad reconciliándola con el multiculturalismo en ambientes caracterizados por la diversidad (en Salbu, 1999, p. 226). Lucinda Low y Michael Burton registraban el rechazo de algunos líderes en Australia, con respecto a la adopción multilateral del estilo legislativo de la FCPA por los países miembros de la OCDE (Low & Burton, 1998). Naturalmente, aquello que eran argumentos morales, referidos al alcance de las nociones de bien y mal en la actividad económica, aparecían opacados y desdeñados por la posición que pretendía universalizar la criminalización del soborno en el extranjero, invocando que esa declarada defensa de las identidades locales era una forma aviesa de aprovecharse de las ventajas comerciales de la legislación asimétrica. Pero esta discusión no trascendía los límites de las sociedades industriales occidentales, ya que involucraba a países que no eran receptores de sobornos, sino que eran sus empresas nacionales las pagadoras. No obstante, cuando el proceso de multilateralización de la FCPA se extendió de la OCDE a la OEA y posteriormente a la ONU, los invitados a la discusión dejaron de ser sólo los países sobornadores.

En los preparativos de la VIII Conferencia de la ONU sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la delegación norteamericana presentó una propuesta oficiosa relativa a la corrupción, con miras a incluir el tema en la Agenda de la Conferencia. El documento norteamericano identificaba a la corrupción como uno de los factores determinantes de un inadecuado manejo de fondos y, por consiguiente, del fracaso de las estrategias de desarrollo. Dentro de las prácticas que favorecían la corrupción, que habían sido comprobadas según la presentación de la diplomacia norteamericana se encontraban: sobornos en operaciones de aduana; exceso de reglamentación y abuso de autoridad; corrupción en el manejo de préstamos y de financiación externa para promover el desarrollo; soborno de las empresas transnacionales; y sobornos en la adjudicación de compras gubernamentales. Para cada uno de estos problemas el documento proponía un conjunto de medidas correctivas: software unificado en todos los países de la ONU para controlar las aduanas; mayor desregulación administrativa; mayores controles sobre los préstamos y ayudas para el desarrollo; sanción de leyes similares a la FCPA. La propuesta fue apoyada por todos los países desarrollados y rechazada de plano por el grupo de los 77. El rechazo se fundaba en que era una injerencia en asuntos internos y que se buscaba individualizar a ciertos países dejando de lado los graves casos que ocurren en los países desarrollados. Se sospechaban intenciones ocultas de distraer la atención del organismo respecto de las responsabilidades de los países industrializados para con los países en desarrollo. Estos últimos insistían en multilateralizar los programas, de manera de establecer mecanismos intergubernamentales que posean cierto poder de vigilancia. Moreno Ocampo observa que recién en 1991 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mencionó en su informe anual una diferencia recurrente entre países industrializados y en desarrollo, que era inédita hasta entonces porque *“los investigadores deseaban evitar ser calificados como imperialistas”* (Moreno Ocampo, 1993, p. 98). En informe mencionaba escándalos en Japón y los Estados Unidos, para destacar luego ejemplos frecuentes de países en desarrollo como Zaire, Indonesia y República Dominicana, que sufrían las consecuencias de la corrupción de altos funcionarios que amasaban fortunas.

Un episodio semejante es relatado por Salzman para resaltar las fortalezas organizativas y de funcionamiento de la OCDE, por estar integrado por un grupo menor y más homogéneo de países que la ONU, por ejemplo. Así menciona el caso del soborno para ilustrar como funcionan las Recomendaciones y Declaraciones de la OCDE y su capacidad para resolver el problema que la ONU arrastraba desde 1975, cuando la discusión de una convención internacional contra el soborno fue demorada por los países en desarrollo, que supeditaron su apoyo al proyecto de convención a la adopción de medidas más severas respecto de los códigos de conducta corporativos. Las sucesivas Recomendaciones de la OCDE de 1994, 1996 y 1997 en varios aspectos del soborno – que incluían la eliminación de la deducción del pago de sobornos de las declaraciones de impuestos – derivó en la adopción de la convención por la OCDE.

Steven Salbu advierte que las restricciones extraterritoriales al soborno tienen un peligro moral que consiste en *“el riesgo de intrusión, paternalismo, imperialismo y falta de respeto que emerge cuando un estado impone sus valores discrecionales sobre otro estado. El peligro político encierra la mala voluntad, así como el potencial conflicto que puede resultar de la imposición de valores extraños. Por lo tanto, tanto por razones filosóficas como pragmáticas, el mundo no está actualmente preparado para una legislación como la FCPA, inclusive si la legislación fuera mejor construida que los estatutos existentes”* (Salbu, 1999, p. 226-7). El mismo autor advierte que no es descabellado pensar que esos conflictos deriven en guerras, que perjudiquen la

cooperación y el libre comercio, etc. Si se construyera un listado de las consecuencias negativas que provoca actual y potencialmente la legislación multilateral contra el soborno según esta perspectiva, podría advertirse que el ejercicio de evaluación moral de los actos de corrupción del capítulo 6 llegaría a un resultado bien distinto, al menos desde la teoría consecuencialista.

Lively y Plass han reflejado en uno de sus trabajos sobre jurisprudencia americana los problemas del “desagradable americano” (“ugly American”) imponiendo forzosamente sus ideas a otros y de la cultura americana que es dominante y que hace esfuerzos para forzar a los grupos que no comparten sus costumbres a conformarse a sus maneras de pensar, actuar y hablar (Lively & Plass, en Salbu, p. 254). Alex Seita mencionaba en 1997 que aunque el imperialismo político y económico fuera menos malevolente que el militar, no sería, de todas maneras, bienvenido (Seita, 1997, p. 429). Otros artículos advertían que la negación del respeto por las legítimas variaciones regionales de valores por parte de la campaña de criminalización extraterritorial del soborno podía revertir en amenazas y venganzas (Salbu, 1999, p. 227).

La tesis de Salbu es que los esfuerzos internacionales en la lucha contra la corrupción utilizan el supuesto implícito de una aldea global, que es un ideal ético ajeno a la realidad de las sociedades contemporáneas, en las que no existe un esfuerzo común para desarrollar una cultura unificada. La actual condición del mundo está lejos de contener una sola comunidad global, con una cultura común o normas, creencias y valores comunes. *“Hasta 1998, la geografía todavía modela la realidad política, social y económica. La ubicua aplicación de cualquier conjunto de leyes en este escenario internacional es riesgosa: el peligro de aplicación extraterritorial conlleva la amenaza de infligir valores discordantes o incongruentes en otros, en instancias en las que las legítimas diferencias morales son soportables”* (Salbu, 1999, p. 230). La diversidad cultural es un fenómeno que no sólo se registra fuera de las fronteras nacionales. Los procesos de migración hacen que muchas sociedades sean realmente heterogéneas culturalmente. Empero, Salbu defiende la legislación doméstica antisoborno como aceptable, al tiempo que condena *“la aplicación extraterritorial de esas leyes por ser imperialistas moralmente. Aunque tal vez algún día los estados nación se vuelvan obsoletos y desaparezcan, ellos son todavía la unidad de análisis global primaria”* (Salbu, 1999, p. 231). La imposición de normas domésticas sigue siendo justificable y hasta cierto punto inevitable, tiene legitimidad. La extraterritorial, no.

Aplicar extraterritorialmente legislación que abarca un sistema de valores singular es demasiado estrecho para tener amplia aceptación. El resultado previsible será su baja aceptación y su resistencia, tal como fue pronosticado y posteriormente verificado. Aun cuando se adhiriera a teorías éticas universalistas, la “posesión” de la verdad no habilita a imponerla a aquellos que “no la tienen” sin riesgos de hostilidad y resentimiento.

La misma reacción de los países en desarrollo en la reunión preparatoria de la ONU referida anteriormente fue exhibida por Frene Ginwalla, en un discurso al parlamento de Sudáfrica, notando que *“la corrupción internacional es tácitamente soportada y activamente promovida por los países occidentales. Atribuir la corrupción a nuestras culturas es tanto arrogante y racista como cómodo y complaciente”* (en Versi, 1996, p. 7). El investigador Morris Szeftel, en un reciente ensayo sobre los procesos de reforma en África, resaltaba que *“el objetivo de modernización y el objetivo de lucha anticorrupción pueden ser contradictorios, en tanto la modernización puede debilitar un endeble sector público, por tanto propenso a ser capturado por intereses privados y menos capaz de asentar la infraestructura institucional para un democrático y transparente sistema de cheques y balances”* (Szeftel, 1998). Otro experto en política

africana, Olivier de Sardan, menciona que los pensadores liberales perciben los comportamientos corruptos como hondamente enclavados en la lógica sociocultural de la negociación, la concesión de regalos, la solidaridad, la autoridad rapaz y la acumulación redistributiva, lógicas que consideran dominantes en África (Olivier de Sardan, 1999). Sus investigaciones muestran que mientras todos los países africanos han adoptado las normas de servicio público y las definiciones de corrupción basadas en los modelos europeos, las condiciones culturales subyacentes en las que esos modelos operan son muy peculiares y eso crea discrepancias entre lo oficial y lo informal, entre la teoría y la práctica, entre el modelo europeo y la realidad (Bukovansky, 2002, p. 23). Naturalmente, el pronóstico de estos autores respecto del éxito de la cruzada en África, es decir, la erradicación de la corrupción, es tan desalentador como desde el momento en que se lanzaron estas iniciativas, acusadas tempranamente de abusivas e imperialistas morales. Siguiendo los modelos europeos ni siquiera se enfoca el problema.

Inclusive los autores más representativos de la cruzada, como Susan Rose-Ackerman y Vito Tanzi, han reconocido que la heterogeneidad en la consideración comunitaria de ciertas prácticas genera problemas interpretativos: *“En Tailandia dar donativos está altamente valorado, y la gente cree que si un funcionario proporciona un buen servicio debe mostrar su aprecio con un donativo. Estas dádivas forman parte de la relación patrono-cliente entre gobernante y gobernado. En un reciente estudio, los encuestados diferenciaron entre donativos y sobornos en función del valor. Los pequeños donativos eran muestras de gratitud, los grandes eran sobornos ilícitos”* (Rose-Ackerman, 2001, p. 125-6). No obstante, el criterio del valor tiene una utilidad relativa: es subjetivo y altamente condicionado por la pertenencia social del agente. Tanzi escribía en 1995 que *“argumentar que las relaciones personales establecidas entre empleados públicos e individuos que tratan con ellos reflejan una ‘sociedad corrupta’ puede ser correcto en un sentido legalista, pero no comprende lo esencial, que estas relaciones simplemente reflejan normas sociales y morales diferentes”* (Tanzi, 1995).

Otra de las publicaciones que tiene plena sintonía con el movimiento anticorrupción, la revista *“The Economist”* consignaba en la nota ya aludida que *“en muchos de los países más corruptos del mundo la distinción entre intereses privados y deberes públicos es todavía desconocida. Los países que han hecho del soborno la excepción más que la regla en la conducta de sus asuntos públicos – como Gran Bretaña y los Estados Unidos los hicieron en el siglo XIX y comienzos del XX – han sido auxiliados por la presencia de instituciones tales como la independencia del Poder Judicial, la prensa libre, un servicio civil bien remunerado y, no menos importante, una economía en la que empresas tenían que competir por los clientes y el capital. Y, aún cuando las raíces están allí, ellos no proveen una protección perfecta contra el desamparo. El pago de dinero en sobres marrones a los parlamentarios, recuerde, ayudó al descenso del gobierno conservador inglés en 1997”* (The Economist, 2002).

Balakrishnan Rajagopal acusa a la cruzada de ser un movimiento *“elitista, estatista y eurocéntrico”* (Rajagopal, 1999, 496); David Kennedy afirma que el régimen anticorrupción tiene insinuaciones de colonialismo (Kennedy, 1999, p. 464); Steven Salbu advierte que no es posible interpretar los motivos de un particular comportamiento porque puede diferir de un contexto cultural a otro. *“Los antropólogos nos han advertido desde hace mucho tiempo acerca de los peligros de tales enfrentamientos etnocéntricos con culturas extranjeras”* (Salbu, 1999, p. 243) y citando a Evelyn Kessler (1974) enfatiza la tentación de evaluar comportamientos con los anteojos de la cultura propia, cuando uno entra en contacto con culturas extrañas.



Aunque la diversidad de autores representativos de este clamor impide construir una versión única, a continuación se sistematiza el argumento que acusa a la cruzada de imperialismo moral.

- i) en ausencia de condiciones como las de una aldea global – en la que el mundo llegue a un estado en el que las influencias geopolíticas se vuelvan insustanciales desde el punto de vista cultural para las personas – la legislación extraterritorial es invasiva.
- ii) el imperialismo moral es una realidad ineluctable cuando una entidad soberana intenta alterar o controlar el comportamiento dentro de las fronteras de otra entidad soberana. Ello no sólo es problemático porque criminaliza comportamientos de extranjeros en países extranjeros, sino porque genera un inevitable monitoreo de transacciones que ocurren dentro de las fronteras nacionales y que los países podrían querer controlar por sí mismos.
- iii) la legislación será resistida, disputada y violada; y los procesos de reforma serán inútiles.
- iv) la legislación doméstica, por el contrario, es legítima y comporta un tratamiento adecuado del problema, al menos mientras conserven vigencia los estados-nación.
- v) aunque pretenda ser “objetivo”, un extranjero fácilmente puede interpretar erróneamente los motivos ocultos de acciones y comportamientos en culturas extrañas.
- vi) el intercambio de favores y ciertas normas de reciprocidad puede ser esencial para entablar relaciones humanas en algunas culturas. En consecuencia, la sensación de endeudamiento emergente de recibir un favor es una forma de gratitud, que sería considerada probablemente más una virtud que un vicio, desde la idea de convención en Hume (Harman, 1983) hasta el concepto de capital simbólico de Bourdieu (en Salbu, 1999, p. 250).
- vii) la calificación del soborno, en particular su condena, es una construcción cultural; por lo tanto, la prohibición extraterritorial del soborno transnacional es imperialista. Los esfuerzos multilaterales de la OCDE, OEA, ONU y otras organizaciones no eludirán esa condición imperialista simplemente en virtud de su multilateralismo. Aunque todos los países del mundo firmaran una Convención, la competencia de esos países para evaluar actividades fuera de sus fronteras es muy limitada.
- viii) La imposición externa de cualquier conjunto de valores y normas es tanto impracticable como imprudente. La legislación multilateral del soborno impide el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los países (Brietzke, 1995) que decidan no firmar los instrumentos internacionales correspondientes (a los que, de todas maneras, estarán sujetos aunque no firmen).
- ix) la línea que separa las redes (networking) de la corrupción es débil y puede ser acusada de arbitraria. Pueden construirse sofisticados criterios taxonómicos para separarlas, en un esfuerzo por separar el bien del mal, como por ejemplo las normas sobre conflicto de intereses, pero no dejan de ser arbitrarias.

- x) la cruzada global contra la corrupción es eurocéntrica, elitista e imperialista moral.

En definitiva, estos y otros testimonios alertan acerca del monismo cultural que envuelve a la cruzada anticorrupción global. Tal como era expresado en 3), llevar a la práctica la definición de corrupción para enjuiciar y evaluar comportamientos genera serios trastornos en presencia de culturas y comunidades diferentes. Las pretensiones de universalidad de la cruzada contrastan con las dificultades de denominar de la misma forma ciertos actos cuya valoración es diferente, debido a esas heterogeneidades culturales. Aun cuando se reconozca un sentimiento negativo y de condena frente a la corrupción, esa calificación negativa tiene que ver con el concepto de corrupción, no con su contenido ni con los actos que lo definen, que es precisamente, la materia sometida a diversidad cultural. La falta de reconocimiento de esa diversidad sumada a la falta de comprensión de los sistemas de valores no occidentales ha llevado al fracaso a muchos de los programas de reforma dirigidos a combatir la corrupción. Aunque más no fuera por el interés en la efectividad de esos programas, una mayor cuota de pluralismo y tolerancia de la diversidad y el abandono del imperialismo moral que ha acompañado la cruzada son los reclamos del grupo de pensadores críticos.

#### 7.6. UNA RESPUESTA OFICIAL: ENTRE LA DESCONFIANZA Y EL PATERNALISMO

Desgraciadamente, algunas de las respuestas de la cruzada a los reclamos de imperialismo moral han estado dominadas por dos actitudes igualmente inconducentes para entablar el diálogo, paternalismo y escepticismo desconfiado. A continuación se reproducen algunas de las respuestas típicas y se resume el argumento contrario a la imputación de imperialismo moral.

El filósofo David Fisher se enrola en la posición universalista que define a la cruzada, siguiendo una línea argumentativa semejante a la de Noonan, que concibe la corrupción como el producto inevitable de perspectivas de moralidad primitivas y no universalistas. La expectativa que parece que comparten ambos es que los estadios de evolución de la civilización más avanzados irán abandonando el soborno como alguna vez abandonaron la esclavitud, de tal suerte que, en nuestros días, los países y las comunidades “más corruptos” corresponderían a estadios anteriores del desarrollo del hombre. Afirma Fisher que:

*“El soborno, como práctica pertenece a un mundo premoderno en el cual es asumida la desigualdad de las personas, y en el cual la obligación moral es basada en el nacimiento en género y clase; orden de nacimiento; y relaciones personales que definen deberes. Las perspectivas teóricas de la ética moderna, tales como aquellas de Kant o Mill, tiene poco para ofrecer a aquellos que habitan tales mundos, porque ellos construyen su identidad moral en formas que niegan el universalismo implícito en todas las formas de ética moderna”* (David Fisher, 1996 en Donaldson & Dunfee, 1999, p. 230).

Algunas evidencias parecerían indicar que el argumento anterior no es plausible ni ha sido sólidamente fundado. En principio, es posible afirmar que los países en desarrollo poseen al menos tantas concepciones universalistas como los países desarrollados. Estudios recientes sobre el desarrollo moral de las personas en Belice encontraron que los habitantes de ese país obtenían resultados superiores a los individuos norteamericanos en los tests de desarrollo moral de Kohlberg. Otros estudios sobre estudiantes de Administración en ese país, mostraron que los estudiantes de Belice

resolvían dilemas morales empleando juicios morales correspondientes a etapas superiores de desarrollo en comparación con sus colegas norteamericanos. Pero si la evidencia y las intuiciones resultaran insuficientes, todavía queda el recurso a las teorías éticas mencionadas en la sección 1) de este capítulo, de orientación no universalista, alumbradas por filósofos del mundo desarrollado y occidental.

En una posición más escéptica y desconfiada se cuentan los autores que piensan que el clamor antiuniversalista de la cruzada es la posición interesada de las potenciales víctimas si la corrupción fuera eliminada y la de inocentes almas pluralistas que creen ingenuamente en el relativismo cultural, a pesar de lo que escriben Noonan y Nichols en la sección 4) de este capítulo. Una muestra de esos reparos se encuentra en Alatas. En su estudio sobre la corrupción en Asia, el autor la atribuye a la Segunda Guerra Mundial, a las reglas coloniales por las cuales era patriótico engañar al gobierno, a la permisiva actitud de los líderes políticos con gobiernos como los de Nehru o Sukarno, y al creciente número de funcionarios públicos pobremente remunerados. Pero ataca la tesis del parentesco para explicar la corrupción, entendiendo que en las sociedades asiáticas existe una clara distinción entre los bienes públicos y los bienes privados. El conflicto no sería, entonces, entre valores culturales nacionales y regionales, sino entre violadores y aquellos que mantienen esos valores (Alatas, 1999). La frecuentemente citada nota en "The Economist" se inscribe en esa desconfianza, advirtiendo que *"algunos inocentes occidentales eran renuentes a sentirse puritanos acerca de las prácticas que ellos asumían como una parte necesaria del tejido de otras culturas. Un artículo de un profesor de marketing escribía en 1986 en una edición de Harvard Business Review decía que en Asia y África las sociedades formaban redes de obligaciones recíprocas. Para los hombres de negocios occidentales aconsejaba tolerancia: 'vuestrros colegas no occidentales que buscan pagos pueden tener preocupaciones que van más allá de su enriquecimiento personal...Ellos pueden sentir que esos requerimientos son no sólo para ellos mismos sino también un medio de ayudar a grupos más extensos y últimamente a su nación'. Tal tolerancia está ahora bajo un feroz ataque. Su descrédito comenzó al final de la guerra fría, cuando una mancha por soborno dejó de lucir como un aceptable medio de mantener un hombre útil en su lugar"* (The Economist, 1999).

Daniel Kaufmann se suma a este grupo y concluye que *"los fundamentos relativistas culturales que justifican hábilmente las diferencias en corrupción a través de los países están siendo desacreditados (y son vistos como paternalistas)"* (Kaufmann, 1997, p. 13). La cuestión central referida a las normas culturales de entrega de regalos y obsequios puede ser distinguida de lo que podrían considerarse prácticas corruptas y abusivas en cualquier lugar de la tierra, según esta perspectiva. La evidencia aportada en respaldo de esta proposición es el índice CPI de TI, que muestra a países de continentes en desarrollo, como Chile, la República Checa, Sudáfrica, Polonia o Malasia en posiciones superiores respecto de países industrializados como Grecia o Italia. A partir de una gran confianza en las potencialidades de las reformas políticas y económicas, estas respuestas postulan que la implementación de los procesos de reforma reforzará los anticuerpos contra la corrupción y esparcirán por el mundo las instituciones legales.

Un alegato muy elocuente respecto de las expectativas que se depositan en los procesos de reforma es el de Susan Rose-Ackerman, quien después de reconocer efectivamente el relativismo cultural que envuelve los actos de corrupción en distintos países, manifiesta su confianza en la función docente de los procesos de reforma, para que comunidades y países tomen conciencia de que ciertos hábitos culturales genuinos y representativos de esa cultura pueden tener efectos económicos negativos y repercutir en la eficiencia económica de esos países. *"(...) Además, aunque el dar donativos y el clientelismo sean*

bien aceptados, pueden imponer costos ocultos que no son apreciados por el ciudadano común. La economía no puede responder preguntas culturales, pero puede ayudar a entender la implicación de las decisiones de una sociedad. Las sociedades pueden preguntarse si han acabado con los hábitos culturales que imponen un costo a la capacidad de la economía para crecer y al gobierno para funcionar eficientemente” (Rose-Ackerman, 2001, p. 126). Una posición parecida es sostenida por algunos juristas para los que la ley no sólo es un producto de la cultura sino una herramienta legítima con rol constitutivo en la formación de esa cultura (Nichols, 1997; citado en Salbu, 1999, p. 253). Ciertamente, las misiones para extirpar los actos de tortura y asesinato de víctimas políticas podrían calificar como un campo en el que los supuestos anteriores han sido objeto de un consenso mayor que en materia de sobornos.

La justificación de algunos de los nuevos instrumentos jurídicos multilaterales emplea una argumentación tributaria de estos enfoques: “En los últimos años se han hecho esfuerzos sin precedentes por sensibilizar acerca de la corrupción y sus efectos perjudiciales en el bienestar de las naciones y los pueblos. La corrupción no sólo distorsiona la adopción de decisiones económicas, también disuade la inversión, socava la competitividad y, en última instancia, debilita el crecimiento económico. Dado que los aspectos jurídicos, políticos y económicos del desarrollo están vinculados, la corrupción en un sector impide el desarrollo en todos los demás.” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Programa Mundial contra la Corrupción, 2003).

Frente a las acusaciones de imperialismo moral, Beverley Earle ha señalado que la mayoría de los expertos descarta ese argumento (Earle, 2000, p. 483) y Bill Shaw niega de plano que los regímenes anticorrupción constituyan imperialismo moral (Shaw, 2000, p. 689). De todas maneras, la defensa más directa y polémica de la cruzada frente a las acusaciones de etnocentrismo ha sido asumida por Nichols en varios artículos. A continuación se presenta el alegato de uno ellos (Nichols, 1999, p. 298-303).

- i) la regulación local del soborno transnacional es moral,
- ii) la acusación de que la criminalización de la corrupción transnacional es “imperialismo moral” suele ser lanzada por personas en la posición de aceptar coimas. Por lo tanto, sus argumentos deberían ser enfrentados con la masa de personas que no aceptan la corrupción como un medio de hacer negocios. Respetar las diferencias culturales no significa respetar sólo las prácticas del nivel más corrupto de la sociedad,
- iii) la discusión del imperialismo moral a menudo caracteriza mal la prohibición del soborno transnacional. Salbu se equivoca cuando sostiene que el mundo reconoce el pluralismo cultural con respecto al soborno: Cada sociedad en el mundo condena el soborno de sus funcionarios. En todo caso, puede decirse que diferentes culturas pueden percibir que diferentes eventos constituyen aquellos sobornos universalmente condenados,
- iv) la caracterización de Salbu de las prohibiciones de sobornos transnacional como “*ubicua aplicación transnacional de.....un paquete de leyes*”, es también un error, ya que un pago en beneficio de un funcionario sólo constituye soborno en la medida en que las leyes locales así lo establezcan. Pero si la ley permite tal pago, eso no es soborno. La prohibición de la corrupción transnacional, por lo tanto, debe hacer referencia a la ley local,

- v) una acusación tan santurróna como “el imperialismo moral” debería ser basada en una clara definición de lo que de hecho constituye el imperialismo moral. Ausente tal definición, virtualmente cualquier acto transnacional se vuelve imperialismo moral, y uno se queda haciendo más preguntas de las que son respondidas. ¿Prohibir a las compañías participar en genocidios en el exterior constituye imperialismo moral? ¿Prohibir a las compañías contratar esclavos es imperialismo moral? ¿Las prohibiciones en las embarcaciones de emanaciones tóxicas, o los pesticidas peligrosos constituyen imperialismo moral? ¿El requerimiento de que una compañía use su sistema de contabilidad de su país de origen para medir sus ganancias en el exterior constituye imperialismo moral?,
- vi) algunos autores han observado la pobreza de la definición de absolutismo realista de Salbu sobre imperialismo moral, observando una “*contradicción fundamental en ese realismo: los estados no pueden ser absolutistas internamente y sociales externamente*” (David Kennedy, en Nichols, 1999, p. 300)
- vii) una entidad puede ser miembro de múltiples comunidades económicas. Tiene, en términos de la teoría de los contratos sociales de Donaldson & Dunfee (ISCT) un área de libertad moral para sancionar sus normas, en la medida en que no sean contradictorias con otras normas superiores (hipernormas),
- viii) Salbu aduce que el imperialismo moral ocurre en el área del espacio libre de moral, cuando una comunidad interfiere con la habilidad de otra comunidad de determinar que reglas morales aplicará a las transacciones comerciales dentro del territorio ocupado por esa comunidad. Pero Donaldson y Dunfee consideran la proscripción del soborno como una hipernorma. Las hipernormas son definidas como normas tan fundamentales a la existencia humana que serán reflejadas en una convergencia de pensamientos religiosos, políticos y filosóficos. Una hipernorma así representa los valores esenciales o fundamentales comunes a muchas culturas. La prohibición del soborno transnacional, por lo tanto, no caería dentro de la zona de espacio libre de moral, en la que Salbu encuentra el potencial para el imperialismo moral,
- ix) el segundo error de Salbu es que Donaldson y Dunfee enfatizan la importancia de discutir la comunidad correcta en la cual discutir el espacio libre de moral. Dunfee define a las comunidades como “*agrupamientos coherentes de gente capaz de generar normas éticas... incluyendo una corporación, un departamento u otro subgrupo dentro de una corporación, un club social, etc.*”. Salbu, por el contrario, adhiere a la posición realista, definiendo a la comunidad solamente en términos de estado-nación,
- x) en otras palabras, es probable que la comunidad relevante con respecto a las transacciones comerciales transnacionales no sea coincidente con las fronteras nacionales. La prohibición del soborno transnacional, por lo tanto, no constituye imperialismo moral. Más bien, es un intento de una asamblea legislativa nacional de dar voz o contribuir con la creación de valores de una comunidad mayor.
- xi) La construcción de Salbu aún no define que es lo que constituye el objetable imperialismo moral.

En definitiva, la respuesta al argumento del imperialismo moral es que utiliza impropriamente el concepto de soberanía, para dirimir una materia que no reconoce fronteras nacionales, en las que bien jurídicamente protegido es el bien de una naciente comunidad global y de un mercado global, en relación con la cual los estados nacionales son insuficientes y no pueden legislar. En consecuencia, los acuerdos multilaterales son imperativos. Los beneficios de las relaciones económicas transnacionales deben ser favorecidos, reduciendo el gran daño generado por el soborno transnacional. La comunidad internacional, según esta visión, debe alentar esos beneficios y limitar el soborno tanto como sea posible. Y aunque hay muchas herramientas disponibles para hacer ambas cosas, una de las más efectivas es la criminalización del soborno transnacional por el país local, a partir de los instrumentos multilaterales. *“Tal ley es ampliamente más efectiva que simplemente dejar la prohibición en las manos del país huésped o en las manos de las corporaciones transnacionales”* (Nichols, 1999, p. 303).

### 7.7. LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS: ANTROPOLOGÍA SOCIAL Y CORRUPCIÓN

¿Qué se quiere decir cuando se afirma que existe variabilidad cultural en el contenido de la corrupción? ¿Existe efectivamente esa heterogeneidad o la tesis universalista es aceptablemente cercana al funcionamiento de la noción de actos de corrupción en cualquier comunidad humana? Los truenos de la disputa anterior pueden hacer perder de vista que el centro del problema se halla localizado en la operacionalización de la noción y la definición de corrupción (en la que la mayoría de los expertos están de acuerdo). El debate se aloja en cómo se dice “abuso de la función pública para obtener beneficios privados”, por citar la definición corriente. Y aquí aparece la primera observación para discutir: la definición precedente descansa en la existencia de un dominio público reconociblemente separado de la esfera privada. Por supuesto que la definición, así como su valoración moral, política y económica es uniforme y hasta universalizable en nuestro contexto. El punto en cuestión es cómo aplicarla a contextos no occidentales. Las preguntas iniciales demandan respuestas empíricas, porque el reclamo de autenticidad cultural de ciertas normas de parentesco y reciprocidad (no occidentales), y el rechazo (occidental) de ese reclamo por interesado e ingenuo, mantienen ambos la polémica en el terreno de la retórica. Algunos antropólogos sociales se han ocupado del problema de la corrupción como objeto de estudio y han recolectado evidencias. En esta sección se reproducen algunas conclusiones de esos trabajos.

Sissener anticipa que *“La mayoría de los antropólogos sociales consideran la definición convencional de corrupción como demasiado estrecha y excesivamente preocupada por la ilegalidad de las prácticas. La valoración individual sobre los cursos de acción no emerge de un conjunto de normas culturalmente universales e invariables que ayudan a decidir si ciertas acciones pueden ser clasificadas como “corruptas” o no. En cambio, lo que se considera “corrupto” varía de país en país. Dadas tales variaciones, se requiere explorar cómo evalúan los actores individuales las prácticas sociales.”* (Sissener, 2000, p. 1-2). Se ha argumentado repetidas veces que en algunos países la corrupción se encuentra arraigada en las culturas locales. En muchos países africanos, por ejemplo, la corrupción es visible, generalizada y común, y se encuentra comprendida dentro de una amplia gama de abuso de poder y enriquecimiento ilícito, si bien la mayoría de los agentes involucrados niegan que sus prácticas sean corruptas o buscan justificar su legitimidad. Algunas normas sociales y lógicas de comportamiento facilitan la corrupción, como por ejemplo las “reglas de juego fluidas y negociables, los sistemas de normas múltiples, los numerosos agentes de bolsa e intermediarios, las

prácticas de entrega de obsequios, las redes solidarias y la colusión, la solidaridad familiar extendida y las formas depredadoras (neo-patrimoniales) de autoridad (Oliver de Sardan, 1996).

Un análisis de las lógicas socioculturales implícitas en las prácticas cotidianas revelaría que lo que se considera “corrupción” y lo que no es una cuestión de experiencia social.

La distinción público-privado que lleva implícita la definición de corrupción citada, es una herencia del modelo de burocracia racional-legal de Weber, que posee una larga tradición en los países occidentales. Handelman argumenta que *“la idea de una organización burocrática es sólo en pequeña medida un invento de la ciencia social occidental”* (Handelman, 1981, p. 6): el autor encuentra continuidad entre los principios organizacionales tempranos en Occidente y la evolución de la organización burocrática. Esto no implica que los órdenes burocráticos sean simples reflejos de la sociedad. Los órdenes burocráticos mantenidos en Occidente en la actualidad pueden ser vistos como un resultado de los eventos históricos que transforman la idea de una organización burocrática racional-legal. Como se ha visto en capítulo 2, el hecho que los cargos públicos eran considerados propiedad privada en gran parte de Europa Occidental hasta la mitad del siglo XIX, como mínimo constituye un ejemplo del cambio en las nociones acerca de los principios racionales-legales. *“El control de la administración que conocemos hoy hubiera sido imposible sin el desarrollo de la contabilidad pública en los cuerpos legislativos ampliamente representativos”*. Las naciones en desarrollo *“han adoptado en su mayor parte la panoplia completa de leyes y regulaciones que evolucionaron de, y dieron expresión a, la larga lucha política por la reforma en Occidente”* (Scott, citado en Sissener, 2000, p. 3). Esta visión es consistente con la mirada de Olivier de Sardan en referencia a África, cuando afirma que *“el funcionamiento del aparato administrativo (está) copiado enteramente del patrón europeo...En lo que respecta al sistema legal, al funcionamiento oficial y al presupuesto es totalmente occidental”* (Olivier de Sardan, 1999, p 47).

Sin embargo, la adopción acrítica de un marco administrativo no asegura el desarrollo efectivo de prácticas similares en contextos diferentes. A diferencia de Europa Occidental, la lógica de la organización burocrática en África puede ser apartada de las lógicas socio-culturales predominantes. En Inglaterra, el desarrollo de reglas y normas políticas y burocráticas fue el resultado de un largo proceso. Pero en África y en el Sur de Asia el marco legal era un legado de la colonia. Como resultado, el funcionamiento del aparato administrativo, copiado enteramente del patrón europeo, toma la forma de un “tipo esquizofrénico” (Olivier de Sardan, 1999, p. 47). Otra consecuencia del colonialismo es la existencia de normas conflictivas referentes a la organización burocrática en las naciones pre-coloniales, como el caso de Nigeria, en donde *“los africanos aprendieron a vivir y operar bajo un sistema burocrático en el cual la ilegitimidad era normal”* (Cohen, en Sissener, 2001, p. 5). Las nuevas reglas y normas políticas de los colonizadores tenían poca o nula aplicabilidad a las realidades de sus propias vidas. Por otra parte, el manejo de los servicios públicos establecidos por la autoridad colonial británica difería considerablemente del manejo de los mismos servicios en Gran Bretaña por varias razones. La ineficiencia, desconfianza y frustraciones de la centralización fueron absorbidas cuando los africanos tomaran el control.

El concepto de cargo público está influido por el tipo de burocracia racional-legal de Max Weber, esencial para entender la corrupción como la violación a la distinción entre lo público y lo privado. Esta perspectiva de la administración pública sobre la corrupción ha sido criticada, pues:

- *el concepto de cargo público es esencialmente occidental*: Wood dice que “no proviene del supuesto a priori de que la racionalidad (weberiana) es o puede ser la norma en la sociedad” (Wood 1994, p. 520). Price sostiene que en la India “un funcionario público se enfrenta a una gran gama de demandas urgentes de acción que no figuran descritas en las reglas y regulaciones oficiales” (Price, 1999 en Sissener, 2001).
- *los procedimientos legales no son per se los más racionales*: las regulaciones conservan el statu quo en términos de las relaciones sociales y los patrones de comportamiento. Myrdal (1968) diferencia entre las reglas “actuales” y las reglas “oficiales” del comportamiento burocrático.
- *La interpretación legalista del término “corrupción” lo relaciona con la violación de una regla o ley*: Este enfoque entraña numerosos problemas, ya que presupone reglas y leyes que prohíben el comportamiento corrupto y no permite analizar las acciones o inacciones que las leyes sobre corrupción (y las regulaciones que distinguen lo público de lo privado) no cubren.
- *el enfoque legal depende de la noción de que los marcos legales son neutrales, objetivos y no-políticos*: la actividad corrupta no es una forma objetiva de práctica, que existe en un vacío, es un acto social y su significado debe ser comprendido en referencia a las relaciones sociales entre los individuos en contextos históricos específicos. Una transacción es legal o ilegal según el contexto social en la misma se lleva a cabo (Williams, en Sissener, 2001, p. 5).

Aceptando la visión de que la definición weberiana de corrupción es “demasiado estrecha y excesivamente enfocada a la ilegalidad de tales prácticas, definida desde un punto de vista moderno y occidental”, debe proponerse una noción más amplia de “corrupción”, para dar cuenta de otras prácticas. Oliver de Sardan utiliza el término “complejo de corrupción” para incluir prácticas que están más allá de la corrupción en el sentido estricto del término, tales como nepotismo, abuso de poder, malversación y otras formas de apropiación, influencia en las ventas, comercio interno y abuso de las finanzas públicas (Oliver de Sardan, 1999, p. 27).

Una de las dificultades intrínsecas de la corrupción, repetidamente marcada en los capítulos anteriores, es el secreto y la oscuridad que rodea a los actos corruptos. Ello no sólo incide en la manera imprecisa en la que se conocen sus modalidades, sino también en las dificultades para “medirla”. Así, no se puede afirmar si existe más o menos corrupción que en el pasado, habida cuenta de las dificultades metodológicas para dar con un “corruptómetro”. Blundo y Oliver de Sardan (2000) argumentan que la corrupción es un práctica clandestina u oculta con fuertes normativas subyacentes, similar a otros fenómenos como el crimen en gran escala, las actividades del mercado negro y el tráfico de drogas. Las ciencias sociales, y en particular, la antropología posee un inventario de herramientas metodológicas apropiadas para analizar la práctica de la corrupción, habitualmente oculta y poco comunicada, usualmente ilegal y algunas veces ilegítima. “Los métodos antropológicos de campo son particularmente útiles para un acercamiento inicial a un campo donde la corrupción no es muy conocida o no está bien descrita, para la formulación de nuevas hipótesis y para la verificación de la aplicabilidad de las teorías existentes derivadas de otros estudios.” (Sissener, 2001, p. 6). Por otra parte, los métodos tradicionales de las ciencias sociales como los cuestionarios y los estudios cuantitativos corren el riesgo de ser identificados con interrogatorios policiales y producir silencios avergonzados, auto-victimización, condena por parte de terceros y resultados muy sesgados. En consecuencia, los métodos



antropológicos indirectos de campo son particularmente aptos para recolectar información de este campo social, al cual les resulta tan difícil acceder a los “no iniciados” (Blundo y Olivier de Sardan 2000). Entre los métodos antropológicos de campo, Olivier de Sardan enfatiza la observación como un método útil de medición de la tensión entre los sistemas normativos formales e informales y de determinación de las prácticas que resultan más importantes para los informantes. La corrupción no tiene lugar necesariamente donde el investigador la busca; su manifestación cotidiana puede estar en otra parte. Esta dimensión cotidiana suele pasarse por alto en otras ciencias sociales y, como resultado, está ausente de la literatura sobre corrupción. Si bien la corrupción es difícilmente observable a través de la “observación participativa”, las conversaciones informales y los discursos cotidianos del común de la gente aportan anécdotas, confesiones y acusaciones, a través de las cuales pueden obtenerse aspectos sustanciales y juicios de valor sobre las prácticas corruptas. Sissener agrega que también puede recolectarse información valiosa sobre prácticas corruptas a través de reportajes: los informales son preferibles, dado que pueden poner de manifiesto la semiótica y la ética popular y local en lo que respecta a la corrupción. Finalmente, Blundo y Olivier de Sardan (2000) subrayan la importancia de la triangulación metodológica: combinar entrevistas con observaciones y reportajes de los diarios o informes judiciales, con el fin de confirmar y verificar los hallazgos. Donatella Della Porta utilizó esta técnica para su investigación acerca de la conexión entre corrupción y partidos políticos: *“La exposición se basa en los resultados de un estudio sobre la corrupción política en Italia y hace uso de documentos procedentes de cuarenta procedimientos por delitos contra la administración pública, de informes de comisiones parlamentarias que tratan temas relacionados con la corrupción, de peticiones de autorización para proceder contra miembros del Parlamento (suplicatorios) durante la penúltima legislatura, así como de la prensa diaria y de entrevistas con observadores bien informados”* (Della Porta, 1992).

El trabajo de Sissener presenta tres trabajos antropológicos sobre la corrupción, con el fin de mostrar el esfuerzo de otros científicos sociales por lograr una comprensión más profunda sobre el fenómeno de la corrupción. Obvias razones de espacio impiden dedicarle más que un par de párrafos a cada uno, imprescindibles para transmitir adecuadamente la trama que esconde la proposición inicial de que la corrupción está alcanzada por el relativismo cultural y que existen serias dificultades para arribar a acuerdos respecto del carácter de ciertos actos y prácticas arraigadas en algunas culturas en Asia y África.

#### 7.7.1. CASO I: LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Akhil Gupta (1995) realizó una contribución temprana al debate intelectual internacional sobre corrupción: mediante el análisis del cumplimiento de tareas de los funcionarios de menor jerarquía, Gupta halló que la distinción convencional entre lo privado y lo público resulta inaplicable en el contexto indio. Gupta señala que Sharmaji, un funcionario indio de baja jerarquía, *“presenta un desafío interesante a las nociones occidentales sobre la frontera entre el “estado” y la “sociedad” en ciertas formas obvias”*. El protagonista del caso, Sharmaji era un “patwari”, un funcionario de baja jerarquía que lleva el registro de las tierras en aproximadamente cinco o seis aldeas. Ejecutaba sus tareas en su casa particular, en uno de los cuartos de su habitación que daba a la calle. El cuarto estaba montado como una oficina y allí atendía simultáneamente a tres o más clientes que le llevaban sus negocios. *“A cualquier hora, generalmente había dos o tres grupos diferentes en la sala, interesados en diferentes transacciones. Sharmaji conversaba con todos al mismo tiempo, frecuentemente*

*saltando de un tema a otro en la mitad incluso de una misma oración. Todos los presentes se unían en la discusión que incumbía a los asuntos de los demás. Sharmaji solía interrumpir sus argumentos preguntando retóricamente “¿Dije algo incorrecto?” o “¿Es verdad lo que digo o no?” La mayoría de las transacciones que se llevaban a cabo en esta “oficina” eran relativamente legales (...) (pero) “costaban dinero”. Gupta concluye que esta experiencia es diferente de la occidental al menos en tres sentidos: la oficina “pública” estaba en su casa; discutía los asuntos de todos los clientes con todos los clientes; y se demandaba dinero para Sharmaji hiciera su trabajo. Sin embargo, cuando los aldeanos se quejaban de la corrupción de los funcionarios estatales no criticaban que tenían que pagar sobornos, sino la falta de competencia requerida para negociar exitosamente con los funcionarios públicos. Al respecto, Ruud menciona como curiosidad una nota de un diario indio que informaba que un grupo de campesinos habían enviado una carta de queja al Primer Ministro: “La carta no criticaba los sobornos que debían pagarse. En cambio, se quejaban de que las tasas de sobornos para las diferentes tareas variaban diariamente, e incluso de persona a persona” (Ruud, 1998, p. 4). Apoyando a Gupta, Ruud dice que “El proceso de negociación por parte de un burócrata para conseguir un trabajo – incluyendo la negociación del tamaño del posible soborno – es un juego, y requiere conocimiento, ingenio e inteligencia”.*

La primera conclusión, además del impacto de una descripción de oficina pública bastante diferente de la que se conoce aquí, es que para calificar el acto se tienen a disposición dos argumentos recurrentes que son contradictorios: por un lado, el acto tiene rasgos tales como para considerarlo un soborno con los patrones culturales de Occidente (y de la cruzada). Pero, por otro lado, su carácter público lo diferenciaría de la taxonomía oficial para encuadrarlo como un acto de corrupción (Alatas, 1999, utiliza este argumento para diferenciar regalos de sobornos).

Más allá de las categorías occidentales, el dilema tiene una explicación en Ruud (1998): desde el punto de vista del actor existe una diferencia entre el soborno y otras formas de corrupción. En el caso de Bengala, los aldeanos poseen un término especial para “soborno” mientras que otras formas de corrupción no están comprendidas en el vocabulario cotidiano. “Estos sobornos parecen tener un significado especial, una importancia especial, la cual es negativa”. Aunque el soborno puede aparecer, la corrupción abierta es descripta como un último recurso. Primero, se busca resolver los problemas a través del uso de contactos.

#### 7.7.2. CASO II: EL PRECIO DE LA TRAICIÓN

*“Kalo aplicó para conseguir un puesto (...) en un hospital cercano. Había treinta puestos vacantes y cientos de postulantes (...). Dado que no estaba excepcionalmente calificado, sabía que sólo las fuentes informales de influencia podrían ayudar. Durante los meses que transcurrieron entre las entrevistas formales y la declaración de los resultados, Kalo viajó con frecuencia a la ciudad desde su casa en la aldea (...) buscando información y contactos en relación a su aplicación de empleo (...). Inicialmente, poseía dos contactos prometedores: un viejo amigo suyo, empleado de la municipalidad, y quien supuestamente conocía personalmente a uno de los encargados del proceso de selección de personal, y un primo de Kalo, cuyo vecino era empleado de alta jerarquía en el hospital. Con su amigo, fue a ver a la persona a cargo del proceso de selección; con su primo, visitó al empleado vecino. Este último era bastante abierto y honesto. Como buen vecino, haría su parte para poder ayudar (...). Les pidió dinero, pues debería pagarle a cierta gente bien posicionada. Kalo esperaba que también se*

*reservara buena parte para él (...). Les pidió una suma bastante grande de dinero (...) argumentando que muchas otras personas estaban dispuestas a pagar (...). Los primos políticos de Kalo resultaron ser amigos personales de un jefe de departamento de la administración pública (...). Éste explicó que su propia posición no era de gran influencia en el asunto (para decir que no estaba particularmente interesado), y prometió escribir una carta a la persona correcta recomendando a Kalo – lo que significaba que no utilizaría su influencia en este asunto pero que tampoco pondría en peligro su relación con sus amigos, quienes habían llevado a Kalo (...). La última estrategia (...) fue implorarlo a su cuñado, Nikhil, que viniera en su ayuda. (Nikhil) se negó a hacerlo, se negó a ayudar a la familia de su hermana, amenazando su relación con ella (...) y en la actualidad aún no se hablan. Las otras estrategias de Kalo también fracasaron y no pudo conseguir el trabajo” (Ruud 1998: 14)*

La mayoría de los que se vieron envueltos trataron de ayudar a Kalo a conseguir el trabajo, sin ningún resentimiento sobre la forma en que se acercaron a ellos. Kalo tampoco protestó sobre la suma de dinero que debía pagar, que sería considerada un soborno por la legislación multilateral. Ruud concluye que la distinción entre lo que “es” corrupción y lo que “no es” es una cuestión de matices. Si bien el pago de sobornos y el uso de los contactos propios pueden dar los mismos resultados, es raro que ambos sean evaluados de la misma manera. Por último, el resultado de la negativa de Nikhil ofrece algunos elementos para ponderar lo que está en juego en las relaciones de reciprocidad.

### 7.7.3. CASO III: UNA FUENTE DE FUERZA

*“Un “tirador de carretas” en Kathmandu explica por qué no trabaja con la versión motorizada del vehículo, conocido como “tempo”, contestando simplemente “pahauch chaina” (“no tengo fuente de fuerza”). Durante los años 1970 (...) un ministro del gobierno lanzó un plan que proveía préstamos bancarios para los “tiradores de carretas” para que éstos pudieran comprar “tempos” (...) El plan tuvo corta vida porque, como fuera expuesto por la prensa y los boletines de radio, la “corrupción” aprovechó la ocasión. Algunos nepaleses negaron que éste hubiera sido el motivo, sino que en realidad el plan se hizo tan popular que los estudiantes de todo Nepal se dirigieron rápidamente a la ciudad para adherirse al plan. Parece que aquellos que lograron acceder a los préstamos eran parientes del ministro, amigos cercanos de estos parientes o seguidores políticos incondicionales del ministro” (Kondos, en Sissener, 2001, p. 10).*

El caso referido por Alex Kondos intenta aclarar el significado del término “favoritismo” para los nepaleses en sus encuentros cotidianos con la administración central, que podría compararse con la forma en que la idea de favoritismo es construida por los intelectuales occidentales para significar “corrupción”. El conflicto es entre lo que los académicos describen como “instancias de corrupción” y los involucrados considerarían como obligaciones hacia la familia y los amigos. La conclusión del autor es que los “tiradores de carretas” privados de los préstamos bancarios no presentaron quejas. Sólo se lamentaron de no poseer ellos una “fuente de fuerza”. Kondos concluye que como el favoritismo constituye una forma legítima de hacer las cosas en la cultura tradicional hindú, estas prácticas no fueron consideradas corruptas por los participantes.

En relación con los casos anteriores, Sissener concluye que una definición estrecha de “corrupción” – como la oficial – dificulta la explicación de cómo el comportamiento que trasciende las fronteras weberianas de lo aceptable, por parte de los funcionarios públicos, es considerado legítimo y aún admirable por aquellos involucrados. De allí

deduce la necesidad de “una comprensión más amplia del fenómeno para explorar la legitimidad de varias prácticas. Esto debería incluir un juicio contextualizado sobre qué prácticas son consideradas como las más importantes desde el punto de vista de los actores” (Sissener, 2001, p. 11).

En algunos países en desarrollo, los funcionarios públicos derivan su legitimidad administrativa y profesional de su capacitación en la administración europea moderna. Empero, su legitimidad social debe ganarse por el actuar de conformidad con diferentes lógicas socioculturales. Además de los casos vinculados a la separación público-privado, la investigación de Sissener incluye ejemplos etnográficos de las diferentes lógicas socioculturales de la entrega de obsequios y de las redes de solidaridad, con el fin de destacar un fragmento de los hábitos adquiridos y de las prácticas comunes que informan sobre las actividades cotidianas en determinados lugares seleccionados. Sólo mediante la exploración de la forma en que los actores evalúan sus propias acciones es posible esperar comprender la legitimidad de las actividades analizadas.

La lógica de la entrega de obsequios y del intercambio ha sido uno de los capítulos de mayor interés para los especialistas en corrupción, especialmente para aquellos que pretenden lidiar con la diversidad cultural. Un análisis serio de esta materia demandaría un trabajo especialmente abocado a ello. Lejos de ello, es apropiada una digresión acerca de algunos de las afirmaciones del capítulo 5, referidas a las denominaciones vulgares del soborno. Un ejercicio recurrente en los trabajos de corrupción es la traducción de esas denominaciones informales: el riesgo de ese ejercicio es el de arrasar con las tradiciones culturales que esos conceptos cargan. Como excede los alcances de este trabajo no se detallarán aquí esas diferencias, aunque la referencia a los textos que tratan específicamente estas prácticas en cada lugar pueden ofrecer criterios para establecer equivalencias (y diferencias) más precisas.

Steven Salbu compila antecedentes históricos sobre el tratamiento de los regalos como práctica de negocios en los Estados Unidos, destacando que los últimos años marcaron una intensificación de los controles y la adopción de políticas para limitar o directamente prohibir la aceptación de regalos bajo ciertas circunstancias. En otros países la tendencia es inversa: “los regalos que serían presumidos como ilegales o corruptos bajo las normas americanas pueden ser considerados meramente una forma de cortesía ordinaria o un componente de etiqueta esperado” (Salbu, 1999, p. 234). Oldenburg (1991), Pye (1992) y Kim Yu Wong (1998), entre otros, han destacado recientemente el particularmente importante rol que juegan los obsequios en las relaciones de negocios en un número importante de países asiáticos. Tan así es, que el reconocimiento del comportamiento apropiado e inapropiado en materia de regalos requiere distinción, estilo y entendimiento. Es muy importante estar familiarizado con las costumbres, tabúes, y matices culturales en varios países (Salbu, 1999, p. 235).

Las discusiones y los análisis de los obsequios y del intercambio provista por Malinowski (1922), Mauss (1990) y Sahlins (1972) han sido el marco de referencia teórico para los etnógrafos contemporáneos (especialmente Bourdieu 1977; Ledeneva 1998; y Weiner 1976, 1980).

En China existe un conjunto de prácticas llamadas *guanxi*, que literalmente significa “relaciones sociales o conexión social” (Yang 1989, 1994). En el variado material etnográfico de Yang se describen y analizan una gran variedad de prácticas, las cuales generalmente caen bajo la rúbrica de *guanxi*. En la práctica del *guanxi*, la entrega de obsequios activa una amplia gama de obligaciones y de asistencia mutua entre dos partes que han establecido una base de familiaridad. Sin embargo, los motivos detrás de

la entrega de obsequios y del repago varían de acuerdo con la relación existente entre las partes. Algunas conclusiones en este respecto:

- cumplir las obligaciones a través de la entrega, recepción o repago de obsequios es al mismo tiempo lo que “se siente” que es lo correcto y una forma de evitar “la pérdida de prestigio” frente a los ojos de los demás.
- Uno puede sentirse obligado a ayudar a otros con un cierto sentido de autointerés y beneficio material en mente.

*Guanxi* es una manera de ayudar a cada uno en la vida cotidiana dando y recibiendo regalos. El ejemplo de Yang es el de una campesina, Han Sulan que en una de las entrevistas le dijo que “*compartir es la mejor política, porque invariablemente los vecinos saben lo que Ud. adquirió*” y que a través de esa ronda de regalos y ayudas “*uno mantiene buenas relaciones con los vecinos y encuentra paz y seguridad en su casa*” (Yang, en Sissener, 2001, p. 15). En esta lógica, no aceptar o no devolver regalos equivale a una pérdida de prestigio que no es ni anecdótica ni trivial. Otro ejemplo es el de un trabajador que quería obtener permiso para un día libre que no le correspondía. Ofreció un regalo a su jefe, pero este lo rechazó. Entonces volvió a ofrecérselo, pero esta segunda vez públicamente, frente a otros trabajadores, de manera que obligó a su jefe a honrar el regalo y conceder luego el permiso, pues de otro modo podría haber sido tachado de haber recibido un regalo sin sentir ninguna obligación de dar algo a cambio.

La cultura en Indonesia favorece significativamente los obsequios como una forma de expresar gratitud y lealtad a autoridades o para retribuir servicios. En Corea del Sur la cultura enfatiza la reciprocidad como una de las bases de las relaciones interpersonales. El equivalente del *guanxi* chino sería el concepto de *chonji*, una clase de gratitud que puede tomar varias formas, por ejemplo, a través de la entrega de regalos materiales para tener indulgencia de parte de los maestros y profesores, intereses bancarios favorables de parte de los banqueros o trámites administrativos expeditivos en caso de los burócratas. (Salbu, 1999, p. 235). El *chonji* está fuertemente arraigado en la sociedad coreana.

En el discurso cultural china la línea que separa el arte del *guanxi* y el soborno es muy delgada. Para Yan, el *guanxi* no puede ser reducido a la noción de corrupción occidental porque las calidades personales de la obligación, el endeudamiento y la reciprocidad son tan importantes como la transacción por beneficios materiales. Una estudiante china entrevistada por Yan distinguía el soborno del *guanxi* destacando que el primero tiene una connotación negativa y peyorativa, mientras que el *guanxi* connotaba sentimientos humanos, amistad, relaciones personales duraderas y la imagen de una persona ayudando a otra. Por ello, concluía que hay un lado positivo del *guanxi* que el soborno no posee. “*Por ejemplo, si Ud. y un oficial no tienen una relación personal previa todavía, tal como residencia compartida, parentesco, etc., y él es visto ayudándolo a Ud., otras personas conjeturarán que existe soborno entre Uds.*” (Yan, en Sissener, 2001, p. 13). La autora concluye ratificando que para la mayoría de las personas, el arte del *guanxi* es una parte necesaria de la vida cotidiana.

Tanto dentro como fuera de las transacciones comerciales, en algunas culturas los obsequios son simplemente el protocolo esperado para una variedad de relaciones. En Japón, por caso, los obsequios e intercambio de favores son elementos claves de su cultura, tal que fallas en ofrecer apropiados regalos empresarios de verano y de fin de año es considerado “una terrible infracción de urbanidad o a las buenas costumbres”. Regalos de entre 300 y 400 dólares eran lo habitual en ciertos niveles corporativos,

afirmaba Diana Rowland en uno de los numerosos libros y guías prácticas con las normas de etiqueta de algunas culturas asiáticas, para ser exitoso con ellos (en Salbu, 1999, p. 237).

Salbu establece cuatro categorías de obsequios, que seguirían cierto patrón uniforme, aunque con diferencias en cada cultura: los regalos como expresión de gratitud y lealtad; los regalos como expresiones simbólicas; los regalos como etiqueta o buenas costumbres; y los regaos como protocolos en formas de entretenimiento y hospitalidad. Los casos relacionados con fiestas, espectáculos y cenas, que serían incluidos en la última categoría, son verdaderamente elocuentes y graciosos (ver Salbu, 1999, p. 239).

La lógica de las redes de solidaridad es el último tipo de prácticas para las que se reconocen en la literatura importantes diferencias culturales con los países de Occidente. El concepto de redes en antropología es relativamente reciente (Barnes, 1954) y ha sido empleado para calificar múltiples formas de pertenencia en diferentes ambientes (Barth, 1978; Bott, 1964; Mitchell, 1975). Ha sido especialmente útil en el contexto de Bangladesh, donde se dedican muchos esfuerzos a crear y mantener lazos sociales. Los hombres dedican mucho tiempo a compartir cigarrillos, tomar té o mascar una planta típica del lugar (“betel”) tratando de expandir esos vínculos, compartiendo conversaciones banales que les ayudan a conocer más sobre el otro. Es en este escenario donde se producen los intercambios sociales y comerciales. Sissener relata el caso de un hombre llamado Lucas, que era funcionario de alto rango en una ONG internacional y que se entera que su jefe quería trasladarlo a Dhaka. La historia cuenta las peripecias del protagonista tratando de encontrar contactos que le evitaran el traslado: un viejo amigo en común con el director de la empresa en Dhaka, un ex director, un empleado de menor jerarquía en la sede central y hasta un viaje a Dhaka para tratar de cambiar la decisión. Finalmente, consciente de que había fracasado en encontrar a la persona adecuada, decidió dejar la organización. Finalmente Lucas consiguió un muy buen empleo en su ciudad, gracias a los oficios de un conocido suyo, a quien Lucas había recomendado ante la dirección un par de años atrás.

Existe una obligación general de asistencia recíproca entre familiares, amigos y vecinos en Bangladesh, de modo que uno no puede negar un favor o servicio sin pagar severos costos (como en el caso del cuñado de Kalo). La resistencia de Lucas para mudarse a Dhaka no era sólo afectiva: el problema es que no conocía a nadie en esa ciudad. La evidencia etnográfica documenta la importancia de las redes, por ejemplo, para hacer negocios o para recibir préstamos de bajo interés (Sissener, 2001, p. 15).

Como el *guanxi* en China o el *chonji* en Corea del Sur, en Rusia existe un conjunto de prácticas similares llamado *blat*, que consiste en “*el uso de redes personales y contactos informales para obtener bienes y servicios rápidamente y eludiendo formalidades*”, de acuerdo con la investigadora Alena V. Ledeneva (1998, p. 1). Dentro del *blat*, los lazos de amistad y parentesco crean una obligación moral de ayudar y en el que un jefe asigna favores para su propia autoimagen. El trabajo de Ledeneva contiene 50 entrevistas, en las que se investiga el tema del *blat*. Las conclusiones más significativas estos efectos es que el *blat* supone legítimo el intercambio de bienes por favores; que sólo alcanza a parientes o amigos de un círculo reducido, pero no a los extraños; y que la autoimagen de los involucrados en tales prácticas es alta, porque no existe intercambio de dinero. Es radicalmente diferente del soborno, porque el *blat* refuerza los vínculos sociales. Uno de los entrevistados afirmaba que “*en el blat la imagen de uno es positiva, porque no hay dinero de por medio. La gente a menudo hace favores en anticipación de algún favor recíproco de manera de crear una cierta imagen: no tienes necesidad de pagar, es un signo de amistad, no calculamos entre amigos, yo podría estar en la misma situación,*

*un día Ud. puede probar ser de ayuda” (Ledeneva, 1998, p. 41). Todo puede ser decidido a partir del blat, así que el soborno es un último recurso. Tal como afirmaban Heimann y Nichols en la sección 4) de este capítulo, el soborno está prohibido por el Código Penal, pero Ledeneva no halló ninguna referencia al blat en esas leyes. Sin embargo, la distinción entre soborno y blat en la práctica es difícil, la línea que los separa es muy delgada. Los casos en los que el blat media pagos de soborno crea problemas judiciales, además de confusión práctica, afirma Ledeneva. “Esta es sólo una razón por la cual la pelea contra el soborno y la corrupción no puede ser efectiva: sólo percibimos un enlace (sobornador-sobornado) en la cadena, mientras que la mayor parte del mismo – la que tiene que ver con el blat y las redes personales – no es enfocada”.*

*Chonji, blat, y guanxi, son sólo algunas de las formas que tienen ciertos hábitos adquiridos y prácticas generalizadas que inundan la vida cotidiana. En muchos de estos casos las prácticas de obsequios y favores entre familiares y amigos y el uso de redes de solidaridad para obtener bienes y servicios es evaluado en forma diferente que la categórica calificación de soborno entre extranjeros. Aún cuando el intercambio involucre dinero en efectivo, esto podría ser secundario a los efectos de las genuinas relaciones personales que existen entre los involucrados. En consecuencia, la línea entre chonji, blat, guanxi y corrupción aparece desdibujada.*

Esto es lo que los antropólogos sociales y los defensores del relativismo cultural en materia de corrupción tienen para decir, con referencia al significado y alcance de la palabra corrupción, a su variabilidad cultural y los problemas emergentes de tener que lidiar con una definición universal del fenómeno en una sociedad global multicultural y heterogénea.

\*\*\*

En el capítulo 6 se sometieron los actos de corrupción al escrutinio de la filosofía moral. Para la teoría ética universalista, para el deontologismo y el consecuencialismo, los actos de corrupción pueden ser calificados como moralmente incorrectos. Con algunas excepciones, esta afirmación puede predicarse con independencia de las circunstancias de tiempo y de lugar. “La corrupción es moralmente condenable”, es una conclusión plenamente consistente con el clamor de la cruzada universal contra la corrupción que es generalizadamente repudiada por la especie humana.

Las críticas a la filosofía moral moderna de los autores neoaristotélicos mostraban una vertiente de la filosofía moral que estuvo ausente en el capítulo 6. Aquella preocupación de Kant y Mill por la acción correcta es sustituida ahora por una preocupación por la buena vida, por una prioridad por la vida completa y la formación del carácter. La crítica del neoaristotelismo al neokantismo se concentra en que esta teoría que se arroga alcances universales no es sino un particularismo más, pero propio de la cultura ilustrada occidental, que se ha concebido siempre a sí misma como la portadora de la universalidad. En este sentido, la ética de la virtud y el comunitarismo urgen a los pensadores liberales a ser cautos respecto del desarrollo de argumentos universales fundados exclusivamente en la argumentación moral y en la experiencia política de las sociedades liberales occidentales. La discusión entre universalismos y particularismos es también una forma de introducir el relativismo cultural y el relativismo ético, como una manera de ampliar la visión, para incluir en la teoría ética a las comunidades, y para

enfaticar el respeto por las tradiciones locales. El ejercicio muestra los límites de ambos extremos: el relativismo no puede dar cuenta del cambio y no es demasiado útil para la resolución de los problemas interculturales. A su vez, la teoría universalista es siempre víctima potencial del etnocentrismo, aunque hable en nombre del hombre.

Lo anterior sería sólo un problema teórico, de filósofos, si no fuera porque la noción y el contenido de corrupción y la aplicación práctica de la definición a hechos del mundo real, pone en tela de juicio el uso adecuado del adjetivo “corrupto”. ¿Con qué escala de valores se predica lo que es corrupto y se lo distingue de lo que no lo es? Tal vez el principal hallazgo que la antropología tenga para ofrecer al estudio del fenómeno de la corrupción es la comprobación de que hay muchas formas en las cuales la corrupción es una construcción social. En tanto se use el adjetivo corrupto en términos legales y domésticos, aplicar una definición a un cierto comportamiento es un simple problema práctico. Pero más allá de las fronteras culturales este ejercicio se vuelve riesgoso y errático. Este es uno de los problemas a los que puede atribuirse cierto fracaso – para ser generosos – en los programas de reforma institucional de la cruzada, dirigidos a eliminar la corrupción. La mayoría de los autores reconoce que lo cultural incide en las definiciones de corrupción y condiciona la evaluación de los comportamientos. El paso siguiente es asumir que muchos comportamientos considerados aceptables en culturas no occidentales están prohibidos por la FCPA y mandados a criminalizar por las convenciones multilaterales. Por eso es pertinente preguntarse acerca de la adecuación de la teoría ética universalista para lidiar con los problemas interculturales que plantea el soborno transnacional. Deontologismo y utilitarismo podrían ser pertinentes para encarar problemas de derechos humanos o de medio ambiente. Pero en terrenos en los que los acuerdos son más débiles y las consecuencias menos gravosas, la justificación moral universalista puede conducir a diagnósticos equivocados y a medidas de política completamente ineficaces para resolver problemas.

Se han repasado hasta aquí enérgicas defensas de la cruzada anticorrupción, fundadas en que existe un repudio universal contra la corrupción, presente en las principales religiones, doctrinas y escuelas de pensamiento del mundo. Ciertas formas de contar la historia del soborno convergerían con esta conclusión, alimentadas por la esperanza de que estadios superiores de la evolución humana abandonen estas prácticas como alguna vez desterraron la esclavitud. En contraste con estas perspectivas, se alzaron las voces de los que advertían sobre los riesgos de imperialismo moral y los trastornos actuales y potenciales que acarrea la cruzada, dominada por el etnocentrismo occidental.

La polémica remitía el análisis a la primera parte de este capítulo: la principal contribución de las teorías éticas comunitaristas, con referencia al tema de la corrupción, es la crítica de las iniciativas universales teñidas del particularismo occidental y la consideración de las comunidades como un elemento para la evaluación de los actos.

Sólo eso justificaba explorar algunas expresiones de la teoría ética no universalista.

Aunque no hayan dedicado ni una página al asunto, la teoría moral de Hume-Harman tomaría más precauciones que la doctrina kantiana o el utilitarismo a la hora de evaluar moralmente el tipo de actos criminalizados por la legislación multilateral contra la corrupción, en vistas de las heterogeneidades culturales presentes. A la luz de los elementos aportados en esta sección, parecería que es erróneo calificar los actos de corrupción de las comunidades aludidas como moralmente incorrectas, cuando ni siquiera son actos de corrupción según “sus” estándares morales. ¿Qué es lo que mide el Índice de Percepción de la Corrupción de TI? ¿Qué significa en términos de la cruzada



ser uno de los países más transparentes o más corruptos del mundo? Al parecer, estas categorías que funcionan como sucedáneos de los predicados morales para calificar comunidades y países enteros, son conceptualmente inútiles, en la medida en que el “acuerdo o entendimiento” requerido por Harman para establecer si hacer “x” es moralmente incorrecto para el sujeto A, no es un acuerdo suscripto por A sino impuesto por la emergente comunidad global. El uso de “corrupto” como adjetivo, no alude aquí a la historia del término, asociado al delito sexual, a la mugre, a la brujería y a otras prácticas sociales condenables. Se parece, más bien, a categorías neutras de la economía y el derecho, que pueden medirse a través de ciertos – dudosos – indicadores cuantitativos. En este sentido estricto, “corrupción” se parece más a “pobreza”, “desarrollo” o “inflación”, que al sentido literal e histórico en el uso del término, cargado de valor y de connotaciones morales. Y cuando se abandona el análisis agregado para evaluar la conducta individual, el inventario de herramientas metodológicas y enfoques analíticos que aporta la antropología social para captar cómo los miembros de ciertas culturas evalúan sus acciones, deja al descubierto un hecho relevante: lo que “es” y “no es” corrupción en la perspectiva de los actores se ve bien diferente desde Occidente que desde África, Rusia o el sur de Asia, al menos desde las conversaciones y del material etnográfico provisto por la antropología. En este marco, en términos de Harman, ese sujeto, esa comunidad, es un “extraño”. Parafraseando su evaluación de los actos, desde el mundo occidental podría decirse del soborno que es un acto primitivo, despreciable, que viola deberes previamente adquiridos, que tiene más efectos negativos que positivos, que vulnera hipernormas o principios morales fundamentales y tanto más. Lo que no puede decirse es que un individuo, perteneciente a las comunidades en las que la distinción entre lo público y lo privado no sigue el modelo weberiano, en el que las normas sobre conflictos de intereses son diferentes, en el que la entrega de regalos y obsequios no persigue una finalidad semejante a la prevista en la FCPA, obra de manera moralmente incorrecta por realizar una acción prohibida por la nueva legislación multilateral. A los efectos de la evaluación de si su acción es moralmente correcta, es un extraño, y su acto es moralmente correcto para él – porque no tuvo razones para no hacerlo – y amoral para nosotros – porque ellos no han suscripto nuestras convenciones.

Reconocer el relativismo cultural no es una manera aviesa de consentir acciones ilegales o de enmascarar intereses comprometidos con los actos de corrupción en los países en desarrollo, acusaciones que han sido las armas retóricas más usadas por la cruzada como contraofensiva. Es, más bien, admitir que los límites del comportamiento correcto no son universales. Están tan socialmente condicionados como las morales, para decirlo con Rabossi.

Esta modesta aceptación podría ser de alguna utilidad para enriquecer los procesos de reforma que promueve la cruzada. No sólo para que sean más justos, sino además para que sean efectivos.

## 8. EL PLURALISMO ÉTICO Y LÍMITES DE LA MORALIDAD

*“Bribery is illegal and unethical here because it contradicts our notion of a free and open market. But does the same apply in the third world, where business (and social life) have very different presuppositions?”*

Robert Solomon, *The New World of Business: Ethics and Free Enterprise in the Global 1990s*, 1994

*“Needless to say, the brief moment of liberal euphoria that followed the collapse of the communism in the Soviet bloc has given way to a sober assessment of the difficulties of implementing liberal practices outside the Western world. It is now widely recognized that brutal ethnic warfare, crippling poverty, environmental degradation, and pervasive corruption, to name some of the more obvious troubles afflicting the developing world, pose serious obstacles to the successful establishment and consolidation of liberal democratic political arrangements. But these were seen as unfortunate (hopefully temporary) afflictions that may delay the end of history when liberal democracy has finally triumphed over its rivals. They were not meant to pose a challenge to the ideal of liberal democracy. It was widely assumed that liberal democracy is something that all rational individuals would want if they could get it.”*

Daniel Bell, 2001

Las dimensiones morales del problema de la corrupción ni siquiera aparecerían como un aspecto de interés, de acuerdo con la primera parte de este trabajo. Más allá de los orígenes de la palabra y del uso inicial de la noción de corrupción, el renacimiento de este concepto desde fines de la década del 1970 fue adelgazando las consideraciones éticas y postergándolas a las declaraciones de motivos de los instrumentos legislativos. Públicamente se combatía la corrupción en nombre “del bien”, aunque la expresión de ese bien estaba ligada fundamentalmente al funcionamiento de los mercados.

Luego de evaluar con las herramientas de la filosofía moral los actos de corrupción aparecieron dos cuestiones significativas: la primera es que los actos de corrupción comprenden decisiones que tienen una inequívoca dimensión, la segunda es que la teoría moral universalista sólo excepcionalmente consentiría los actos de corrupción.

Esta conclusión obligó a ampliar el alcance de la revisión filosófica, apelando a la teoría ética no universalista. El sentido de ese ejercicio tenía que ver con el reclamo de algunos pensadores respecto de que la cruzada global contra la corrupción era etnocéntrica e imperialista. Esto desplazó el eje del debate inicial entre las disciplinas que enfocan la corrupción como un problema exclusivamente económico y político y las

que advierten sobre dimensiones no exploradas del problema; y lo reemplazó por el enfrentamiento entre universalismo y particularismos morales. De un lado, la afirmación de que el rechazo a los actos de corrupción es un lugar común de todos hombres, en todo tiempo y lugar. Del otro, la negación de esta tesis y la postulación de que la corrupción es un concepto construido socialmente y en el que no existen actos intrínsecamente corruptos, sino diferentes significados para los mismos actos en distintas comunidades o grupos sociales. Ambos criterios ampliaban las miras del otro, pero se revelaban insuficientes para ofrecer explicaciones más completas y diagnósticos más fructíferos, que no sólo dirijan la implementación de estrategias para combatir la corrupción, sino que también reflexionen acerca de la conveniencia y de la procedencia de intentar eliminar actos y prácticas que están en la definición de la identidad de comunidades completas, con herencias culturales y religiosas diferentes de la que orienta a la cruzada y que, por tanto, extrañas.

Ello compele a explorar criterios que puedan reconstruir la teoría moral escapando de los peligros de las dos posiciones extremas, admitiendo y fomentando el diálogo intercultural y la persuasión, como herramientas excluyentes de la formación de acuerdos éticos transculturales. Ello necesariamente conducirá a incorporar también a la polémica a los autores que niegan la posibilidad de superar la diversidad, como Lyotard, negando la persuasión y afirmando que la conversión de una cultura por otra sólo se hace por la fuerza, porque a una comunidad salvaje nada la motiva a convertirse argumentativamente en una sociedad de ciudadanos (Lyotard, 1985 en Rorty, 1996, p. 290).

El presente capítulo abandona la teoría ética universalista y el relativismo extremo, para explorar las distintas alternativas de pluralismo ético que permitan definir la noción de corrupción con respeto pleno por las tradiciones locales y justificar normativamente la necesidad o no de combatirla, con la aceptación plena de que así es para la visión de las democracias industrializadas de Occidente.

En primer término se introduce una nueva versión del juicio de Warren Hasting, para rastrear los primeros antecedentes de relativismo cultural en la interpretación de los hechos de corrupción, a raíz de la invocación de la “regla de la moralidad geográfica”, una manera antigua de nombrar el conflicto entre la moralidad del sistema inglés que juzgaba a Hasting y la de la comunidad hindú anfitriona de Hasting, en la que el acusado había cometido los actos por los que era acusado. Este antecedente reaviva la historia del enfrentamiento entre universalismo y particularismos y el rol de la cultura en la determinación del concepto de corrupción. La perspectiva de Richard Rorty y la sistematización de la tesis relativista moral de Rabossi son presentadas para iluminar la interpretación de la corrupción y encontrar maneras creativas de resolver el conflicto básico. A continuación se presentan algunas de las discusiones en los foros internacionales movilizadas por la moralidad no occidental, la evaluación de las expectativas de una moralidad transcultural de los herederos de Kant y las limitaciones del renacido relativismo ético.

Finalmente, el contenido central de este capítulo se despliega en la tercera parte, en la que se enfocan tres caminos en la búsqueda de asociaciones entre el pluralismo ético y la corrupción. En primer término se registran las discusiones acerca del concepto de etnocentrismo y de las posibilidades de evitarlo, a la luz del debate que el antropólogo Clifford Geertz entabla con su colega Levi Strauss y con Rorty. Posteriormente se resumen las líneas principales de la teoría ética de Michael Walzer y de la evolución de su idea de la relatividad de la justicia respecto de las comunidades y de los significados sociales que en ella se construyen. Finalmente, se examina la teoría de los contratos

sociales aplicada a la actividad económica de los especialistas en ética de los negocios Donaldson y Dunfee, presentada de una manera que llevaría a considerarla una aplicación de la moralidad maximalista y minimalista de Walzer en la actividad económica. Además de enfatizar las consecuencias e implicancias de estos tres problemas/modelos en el problema de la corrupción, se presenta una breve crítica de cada uno de ellos. Finalmente, se incluye un breve anexo dirigido a revisar el argumento con el que algunos autores representantes del movimiento anticorrupción global – fundamentalmente Philip Nichols – han respondido las acusaciones de imperialismo moral, que ya fueran presentados en el capítulo anterior.

Ya sin las pretensiones de objetividad y verdad a las que podía aspirarse aplicando las reglas de la teoría ética universalista, los objetivos de este capítulo serán cubiertos satisfactoriamente si la construcción de definiciones pluralistas de corrupción es beneficiada a partir de la discusión de los problemas aquí encarados.

### 8.1. LA MORALIDAD GEOGRÁFICA Y LAS POSIBILIDADES DEL ENTENDER LOS CONFLICTOS

En el capítulo 2, al presentar los antecedentes en la historia de la corrupción siguiendo el relato de Noonan, se mencionaban los cargos y acusaciones por los que habían sido llevados a juicio Francis Bacon, Samuel Pepys y Warren Hasting. Siguiendo la interpretación de la evolución histórica que tiene el trabajo de Noonan, se diferenciaban estos tres casos marcando un avance en la jurisprudencia de aquellos tiempos, pues lo que, en principio, era una exigencia sólo para los jueces – Bacon era juez –, con las acusaciones contra Pepys y Hasting se sentaba el precedente de que también podían hacerse reclamos por enriquecimiento a los administradores. Estas diferencias explicaban los motivos por los que Bacon había sido condenado y desterrado, mientras que Pepys y Hasting eran absueltos.

Más allá de esta versión de la historia que le sirve a Noonan para marcar un hito en la criminalización de los actos de los funcionarios, el juicio contra Warren Hasting aporta un elemento de singular importancia para la discusión del capítulo anterior. Analizando los antecedentes del caso Hasting, Padideh Ala'i descubrió en el trabajo de Edmund Burke que en ese juicio fue utilizado por primera vez el argumento de la “regla de la moralidad geográfica”, en defensa de Hasting. Esta regla *“es definida como la norma por la cual un ciudadano de un país del Norte puede involucrarse en actos de corrupción en cualquier país del Sur, incluyendo soborno y extorsión, sin cargos de condena moral por esos actos”*. Hasting había sido gobernador de una región de la India entre 1772 y 1785 y era acusado de soborno. Agrega Padideh Ala'i que esta regla *“ha sido una de las bases a través de las cuales el Norte ha justificado la explotación del Sur”* y *“está basada en una visión del mundo de que los individuos no cristianos, no occidentales y no blancos son fundamentalmente inmorales y corruptos, cuando son evaluados según los estándares europeos”* (Padideh Ala'i, 2000, p. 878-9). En realidad, el autor rastrea estos antecedentes en el marco de su tesis de que esa regla de la moralidad geográfica es un legado del colonialismo, que ha infectado la discusión sobre el soborno transnacional. En la perspectiva de Padideh Ala'i, cualquier discurso sobre el tema de corrupción es interpretado de manera sospechosa en los países en desarrollo.

Más allá de acordar o disentir con las conclusiones de su trabajo, en lo que se puede coincidir es en que la regla de moralidad geográfica inaugura una de las discusiones más ricas y duraderas que envuelven la actual cruzada contra la corrupción. También es

posible acordar en el diagnóstico de que el discurso sobre la corrupción posterior a la guerra fría enfatizó la globalización y sepultó las tesis revisionistas y el relativismo cultural sobre la corrupción, ordenando la adhesión a estándares universales de conducta aplicables tanto a los países del Norte como a los de Sur. Es decir, desplazó la regla de la moralidad geográfica.

De manera que, aunque el trabajo de Padideh Ala'i se dirige a desacreditar la regla de moralidad geográfica y a considerarla un vestigio del colonialismo, existen por los menos cuatro puntos de pleno acuerdo con este interesante trabajo, que refuerzan las conclusiones acumuladas hasta aquí:

- la polémica acerca de la oposición universalismo-particularismos en materia de corrupción tiene importantes antecedentes históricos y gran actualidad
- la cruzada está dominada por un discurso moral universalista sobre la corrupción, reforzado por la confianza en la evidencia empírica aportada por la economía, que enfatiza las explicaciones institucionales de la corrupción (instituciones autocráticas, subdesarrollo económico, débil sistema judicial)
- las iniciativas transnacionales contra la corrupción, fundamentalmente las encarnadas por las organizaciones multilaterales, han conducido al fracaso; y
- la explicación de que la regla de la moralidad geográfica tiene que ver con esos fracasos. Se coincide con la afirmación de que esa regla – heredada del colonialismo para Padideh Ala'i – ha sembrado la desconfianza entre los países en desarrollo.

A esta altura del trabajo puede concluirse que el principal problema filosófico de la corrupción no consiste en la violación de un deber adquirido, ni en el quebrantamiento de una promesa, ni el probable deterioro que provoque en el carácter moral de los involucrados, ni en las consecuencias inicuas que comporta, aunque todo lo anterior sea también de interés. El verdadero problema ético de la corrupción reside en la manera en que los esfuerzos multilaterales para combatirla resuelven el conflicto entre universalismo y particularismos, perciben la heterogeneidad cultural del problema que enfrentan y tratan el respeto de la diversidad cultural.

Uno de los principales exponente de la cruzada, Vito Tanzi, que está lejos de ser un filósofo moral, escribía en 1995 que *“argumentar que las relaciones personales establecidas entre empleados públicos e individuos que tratan con ellos reflejan una ‘sociedad corrupta’ puede ser correcto en un sentido legalista, pero no comprende lo esencial, que estas relaciones simplemente reflejan normas sociales y morales diferentes”*

Las contribuciones de la antropología social al debate sobre la corrupción conducían a concluir que *“las opiniones sobre la corrupción varían enormemente de un país a otro, dependiendo de las trayectorias históricas particulares y los principios de la cultura pública”* (Gupta, p. 392). Las fronteras sociales que delimitan los comportamientos aceptables no son las mismas en todos los contextos, sino que están culturalmente especificadas y socialmente producidas.

Las diferencias culturales no son de una especie diferente a las diferencias entre las teorías antiguas y las nuevas propuestas en una misma cultura, como afirma Rorty: *“El intento de prestar un respetuoso oído a las ideas de los cashinahua no es de diferente especie que el intento de prestar un respetuoso oído a una sugerencia científica,*

*política o filosófica radicalmente nueva formulada por uno de nuestros congéneres de Occidente”* (Rorty, 1996, p. 290-1).

Así es como la acusación que recibe la cruzada por la falta de sensibilidad por las prácticas sociales en países no occidentales, lleva implícito el concepto de que la cruzada universal contra la corrupción no es sino un particularismo más, el que representa a las democracias liberales de Occidente, en las que el soborno tiene una connotación legal y política asentada en la distinción entre lo público y lo privado que no es común en el resto del mundo.

¿Es posible objetar la tesis relativista de Harman con la que interpreta la teoría de la convención tácita de Hume por particularista? Con Rorty, podría decirse que un reclamo de universalidad tendría sentido *“si existiera una supercomunidad con la que tendríamos que identificarnos, a saber, la humanidad en cuanto tal. Entonces podríamos apelar a las necesidades de esa comunidad cuando rompemos con nuestra familia, tribu o país, y estos grupos podrían apelar a lo mismo cuando se critica la irresponsabilidad de los que rompen con ellos”* (Rorty, 1996, p. 267). En ausencia de ella, la respuesta – al menos la de Rorty – sería negativa.

Un caso que conmocionó la opinión pública internacional en 2002 describe los desplazamientos entre comunidades más a la manera de Rorty – como los intelectuales y los mineros – que de los kantianos. Una joven sueca, Fadime Sahindal., era el símbolo del éxito de la segunda generación de inmigrantes kurdos de Suecia, ya que hablaba perfecto sueco, tenía un novio sueco y había expuesto en el Parlamento sobre la lucha de las jóvenes kurdas contra el tradicionalismo de sus familias. Fue precisamente esa lucha lo que enfureció a su padre, quien la asesinó en enero de 2002 (The New York Times, 2002). Pero la forma en que Fadime abrazó la civilización sueca se acerca más a las razones por las que Rorty es optimista y orgulloso de pertenecer a la grandeza de *“nuestra sociedad liberal”* que encarna *“la mejor esperanza de la especie”*, que a un compromiso con valores transculturales y ahistóricos de la racionalidad y de la moralidad. De la misma forma, los países que voluntariamente y como resultado de la persuasión genuina occidental se pliegan al combate de la corrupción de la manera definida occidentalmente deberían ser bien recibidos, pero sin que ello importe adherir a las ideas básicas de organización del estado y la sociedad como las únicas posibles.

Esta es la concepción del *“liberalismo burgués posmoderno”*, que pretende conservar las instituciones liberales sin el edificio metaético de la doctrina kantiana, en la que convergen, además de Rorty, Bernard Williams y Stuart Hampshire entre otros. El esfuerzo de Rorty viene asociado a Hegel y a Dewey al mismo tiempo. La conexión hegeliana viene dada por la idea de que:

- la moralidad debe ser concebida como el interés de una comunidad históricamente concebida, en lugar de como un conjunto de principios universales que establecen derechos,
- el yo no es un ente descarnado desprovisto de intereses, vínculos e influencias causales, sino una malla de deseos y creencias entretrejidas,
- los conflictos se resuelven apelando a las enseñanzas de las prácticas sociales compartidas, no a reglas abstractas e imparciales.

Por su parte, la inspiración pragmatista viene por el concepto de racionalidad deweyano que lleva implícito el liberalismo burgués posmoderno, para liberar a las instituciones liberales del respaldo metaético kantiano. Eso se hace reemplazando la visión de la racionalidad como la aplicación de un método, por otra que la identifique con la

discusión tolerante con respecto a la opinión ajena, por ejemplo. Esa racionalidad abandona la idea de que la verdad está dada por alguna correspondencia con la realidad: la búsqueda de la verdad es la de una comunidad que fomente la libre expresión y discusión y que favorezca la solidaridad y la reducción del sufrimiento (Rorty, 1996, p. 267).

De esta manera, la aplicación mecánica de la definición predominantemente legalista de actos de corrupción conduce a las perplejidades y contradicciones anotadas al final del capítulo anterior, en las que se advierte como un mismo tipo de acto recibe calificaciones diferentes en contextos culturales distintos. Parafraseando a Rabossi (1988), podría decirse que la corrupción es un concepto que está socialmente condicionado. Rabossi especifica la hipótesis del relativismo cultural al ámbito de la ética:

*T1. en grupos sociales distintos, un mismo tipo de acto al que se le atribuye dimensión moral puede ser juzgado de manera diferente,*

*T2. toda moral está socialmente condicionada,*

*T3. las diferencias señaladas en T1 se explican porque los miembros de ambos grupos pertenecen a medios culturales distintos,*

*T4. dada la situación descrita en T1, un mismo tipo de acto al que se atribuye contenido moral será bueno, correcto, inobjurable, para los miembros del primer grupo social y malo, incorrecto, censurable, para los miembros del segundo,*

*T5. los grupos sociales exhiben constantemente entre sí las diferencias señaladas en T1 y T4 (Rabossi, 1988, p. 199-200).*

Dada esta hipótesis del relativismo cultural como tesis empírica, se presentan cuatro posiciones alternativas para adoptar frente a él: tolerancismo, escepticismo moral, absolutismo moral y relativismo moral. Rabossi se inclina por esta última como una tesis relativista de raigambre objetivista definida por:

- la resolución dentro del grupo de las discrepancias morales,
- existen conflictos morales intragrupos (y la teoría relativista es una estrategia para explicar esos conflictos y compatibilizar juicios opuestos),
- se pueden formular juicios valorativos intergrupos, redescubriendo acciones y haciéndolas evaluables por otros grupos,
- la práctica del relativismo tiene límites.

Como ha sido afirmado hasta aquí, la aplicación de la teoría ética universalista puede ofrecer una perspectiva adecuada para el ámbito de los derechos humanos, en los que parecen registrarse mayores consensos. El fenómeno multicultural de la corrupción no resiste la racionalidad moral como la aplicación de una regla o principio universal independiente de las circunstancias. Aunque el relativismo no resuelva los conflictos, al menos ofrece un diagnóstico más rico que las teorías evolucionistas, cuya aporte más destacable es la idea de que “la corrupción pertenece a estados menos avanzados de la civilización” y que, con suerte, “en algunos años habrá sido eliminada de la faz de la tierra como alguna vez lo fue la esclavitud”.

De manera que, a la pregunta sobre la tesis relativista de Harman, la respuesta es “no”: sin supercomunidad, sin una plataforma de observación supercultural, todos somos un poco familiares y un poco extraños a esta nueva moralidad global.

## 8.2. LAS LIMITACIONES DEL RELATIVISMO

Tal como se desprende del capítulo 7 y de la sección anterior, el debate de universalismo versus particularismo se ha ido desplazando de las disputas metodológicas y meta-éticas entre filósofos angloamericanos a las discusiones concretas de política internacional en la que intervienen no sólo filósofos, sino científicos sociales, líderes políticos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Como apunta Daniel Bell (2001), la contribución distintiva del comunitarismo en esta disputa ha sido el cuestionamiento de las teorías universalistas fundadas exclusivamente en la moralidad liberal del mundo occidental, a partir de las particularidades culturales, que deberían hacernos sensibles respecto de la posibilidad de justificadas áreas de diferencia entre Occidente y el resto del mundo y que enfatizan la necesidad de mayor diálogo intercultural. Algunas contribuciones provenientes de Asia Oriental han desafiado al liberalismo universalista, especialmente durante la década de 1990. La polémica giraba alrededor de los valores asiáticos y el desafío que ellos comportaban para el estilo occidental de libertades civiles y políticas. Los valores asiáticos, según esta visión, enfatizan la institución familiar y la armonía social, con la implicación de que las caóticas y desmoronadas sociedades de Occidente deberían pensar dos veces antes de intervenir en Asia para promover la democracia, los derechos humanos y la eficiencia económica. Lee Kuan Yew sostiene que los asiáticos tienen pocas dudas de que una sociedad con valores comunitarios, en donde los intereses de la sociedad son anteriores a los individuales, encaja mejor en Asia que el individualismo americano (Bell, 2001). Esos clamores comenzaron a ganar espacio en los foros internacionales a partir de lo que los recientes informes de desarrollo humano de la ONU dieron en llamar el más sostenido y amplio milagro económico del siglo XX y tal vez de toda la historia<sup>52</sup>. La crisis asiática posterior despejó la atracción inicial por los valores asiáticos como la principal explosión de su desarrollo económico y restableció la “normalidad”, que Rorty definiría como “*la manera que tratamos a las personas a las que consideramos que no vale la pena comprender*” (Rorty, 1996, p. 275).

Una de las dificultades que advierte Bell para que las perspectivas particularistas configuren algo más que desafíos a la visión dominante de la política occidental es que “*las discrepancias han sido dirigidas por líderes asiáticos que parecen ser motivados primariamente por consideraciones políticas, más que por un sincero deseo de hacer contribuciones constructivas al debate de universalismo versus particularismo*” (Bell, 2001). De tal manera, era sencillo descartar las disidencias como tácticas de subsistencia de gobernantes asiáticos para justificar sus regímenes, frente a las crecientes demandas por más democracia. La legitimidad de tales planteos, de todos modos, no estaría en tela de juicio para el pragmatismo de Rorty, por ejemplo, en el cual se asume el etnocentrismo como inevitable e inobjetable y la defensa de nuestro particularismo liberal occidental como una manera posible de aspirar por la persuasión a crear una sociedad universal cosmopolita:

*“No podemos saltar fuera de nuestra piel democrática social occidental cuando encontramos otra cultura, y no deberíamos intentarlo. Todo lo que deberíamos intentar es penetrar en los habitantes de esa cultura lo suficiente como para hacernos una idea de qué aspecto tenemos para ellos, y si ellos tienen ideas que podamos utilizar. Eso es también lo que es de esperar que ellos hagan cuando se topan con nosotros. Si los miembros de la otra cultura protestan diciendo que esta expectativa de reciprocidad tolerante es provincianamente occidental, sólo podemos encogernos de hombros y*

<sup>52</sup> Corresponde al Reporte del año 1996. Citado en Daniel Bell, 2001.



*contestar que tenemos que actuar según nuestro criterio, igual que ellos, pues no existe una plataforma de observación supercultural desde la cual situarnos. El único terreno común en el que podemos estar juntos es el definido por el solapamiento entre sus creencias y deseos comunitarios y los nuestros” (Rorty, 1996, p. 287).*

Rorty rechaza el adjetivo “relativista” que le endilgan sus críticos, y advierte que a los que indignados lanzan esa acusación, ese relativismo les resulta incompatible con el hecho de que nuestra cultura es moralmente superior a otras: *“Coincido por completo en que la nuestra es moralmente superior, pero no creo que tal superioridad hable a favor de la existencia de una naturaleza humana universal. Lo haría sólo si supusiéramos que la pretensión de superioridad moral entraña también una pretensión de superior conocimiento” (Rorty, 2000, p. 224).* Para la tradición racionalista el relativismo cultural se asocia con el irracionalismo, porque niega la existencia de hechos transculturales moralmente relevantes. Rorty prefiere la denominación propia, “posmodernismo” que la que le han puesto sus detractores, porque la tesis relativista es autocontradictoria. No obstante, *“hay una diferencia entre decir que cada comunidad es tan buena como cualquier otra y decir que tenemos que actuar a partir de las redes que somos, de las comunidades con las que nos identificamos actualmente. El posmodernismo no es más relativista que la sugerencia de Hillary Putnam de que dejemos de intentar una perspectiva divina y constatemos que sólo podemos esperar crear una concepción más racional de la racionalidad o una mejor concepción de la moralidad si operamos desde dentro de nuestra tradición. La concepción de que cada tradición es tan racional o moral como cualquier otra sólo la podría tener un dios, alguien que no tuviese necesidad de utilizar (sino sólo de mencionar) los términos ‘racional’ o ‘moral’ porque no tiene necesidad de indagar o deliberar. Un ser así habría escapado de la historia y de la conversación a la contemplación y la metanarrativa” (Rorty, 1996, p. 273-4).*

Por supuesto que el particularismo acumula numerosos detractores y vigorosas críticas, de las que le cuesta evadirse. La primera de ellas se refiere a los riesgos de solipsismo y cerrazón moral a los que podrían conducir las expresiones más extremas: después de reconocer que *“ha habido una apreciación equivocada sobre hasta qué punto Irak es diferente de los Estados Unidos. Esta es una sociedad donde la familia, la tribu y el clan dominan todo. Si se está en condiciones de dar un trabajo a un miembro de la familia, se está obligado moralmente a hacerlo”*, Samuel Huntington declara recientemente que la solución a este problema consiste en *“dejar de lado nuestras fórmulas liberales tales como el ‘multiculturalismo’ y reafirmar las tradiciones que llevaron a Occidente a ser faro de libertad y prosperidad”*, concepto que completa advirtiendo que la inmigración hispana amenaza los fundamentos de la sociedad predominantemente blanca, angloprotestante, basada en el individualismo y el respeto por la ley (Diario La Nación, 30/05/2004).

Nino resume las principales críticas al relativismo ético diciendo que *“es ambiguo entre una posición sociológica descriptiva, una definicional o conceptual y una posición normativa, y en el primer caso es verdadero pero irrelevante, en el segundo es falso o lleva a lo absurdo y en el tercer caso carece de fundamento y es autodestructivo” (Nino, 1989, p. 160).*

El primer caso se refiere al relativismo cultural, es decir, a la descripción del hecho sociológico de que las sociedades difieren en sus juicios éticos o de que la gente tiende a tomar en cuenta generalmente las evaluaciones prevalecientes de su comunidad. Esta tesis le parece a primera vista verdadera, pero no afecta a la validez ni a la posibilidad de juicios morales universales.

En el segundo sentido, la referencia es a la reconstrucción de la estructura del razonamiento moral y de los juicios morales, en el sentido de que presuponen una referencia implícita a las convenciones o prácticas de un cierto grupo social. Para Nino, el relativismo distorsiona seriamente ese razonamiento y esos juicios, ya que los presenta como imposibles o necesariamente falsos, en contraste con la manera en que los tomamos cuando no hay convenciones o prácticas sociales prevalecientes, o si hay varias en conflicto, cuando los juicios significan hacer comparaciones intergrupales, o si son formulados por una minoridad que desafía las costumbres o puntos de vista prevalecientes y que hasta podría lograr reemplazarlos por los preferidos.

El tercer caso se refiere a la tesis relativista normativa que nos induce a formular juicios morales de acuerdo con los puntos de vista y las prácticas prevalecientes de nuestra sociedad. Según Nino implica un conservadorismo sin fundamento, en general autodestructivo, ya que este juicio normativo no está contenido en las prácticas de nuestra sociedad.

Sin embargo, la elección de posiciones intermedias acorta las distancias y convierte las clasificaciones en simples criterios organizativos. Así, el propio Rawls abandona sus presupuestos objetivistas de la “Teoría de la Justicia” que inspiraron al neokantismo, y se inclina en sus trabajos posteriores por los elementos relativistas y convencionalistas que aparecían en la obra original. Por este camino llega a afirmar que la concepción de la justicia no es metafísica sino política y que se funda en el consenso traslapado o superpuesto. Pero también el Walzer de las “Esferas de la Justicia” es diferente del de “Thick and Thin”. El renacimiento del relativismo ético ha sido en parte una responsabilidad del comunitarismo: ésta es la posición de Taylor respecto de que el único contenido válido de la obligación moral está dado por la *Sittlichkeit* de la sociedad actual; del propio Walzer cuando asocia la moralidad a bienes cuyo significado y alcance están definidos por cada comunidad; de Williams apelando a los conceptos densos que sólo se aprehenden compartiendo los valores y las prácticas de una comunidad para alcanzar el conocimiento ético; o de MacIntyre respecto del carácter intrínseco a las prácticas de cada comunidad de los bienes que definen la virtud. Sin embargo, como señala Nino, “*lo sorprendente en este renacimiento del relativismo ético es que parece ser enteramente indiferente a las familiares críticas que consistentemente se le han hecho a lo largo de las últimas décadas*” (Nino, 1989, p. 160). Es que también el constructivismo debe admitir que el significado, la verdad y validez de los juicios morales son relativos a las reglas y la estructura que subyace a la institución del discurso moral, que naturalmente, está socialmente condicionada.

### 8.3. LA BÚSQUEDA DEL PLURALISMO: CORRUPCIÓN Y ÉTICA DE MÍNIMOS

A pesar de las reservas respecto de la intencionalidad de los reclamos por un mayor respeto de las identidades comunitarias, Daniel Bell admite tres puntuales aportes de la cultura asiática en respaldo del particularismo moral, que podrían tener presencia duradera en la discusión y mantener la amenaza sobre el monismo del universalismo liberal occidental:

1. *los factores culturales pueden afectar el orden de prioridades de los derechos, en caso de conflictos.*

Diferentes sociedades pueden ordenar derechos de manera diferente, aun enfrentando las mismas circunstancias. Los norteamericanos serían más propensos a sacrificar derechos sociales o económicos en casos de conflictos con un derecho civil o político.

Así, si ni la constitución ni una mayoría democrática sostienen un derecho universal de acceso a la salud, ese derecho podría ser afectado. Lo contrario podría ocurrir en la sociedad china: seguramente habrá amplio apoyo para establecer restricciones a la libertad de circulación de los agricultores si eso fuera necesario para garantizar el derecho de subsistencia. Esa diferencia de prioridades de derechos también se registran al decidir la asignación de recursos escasos: la herencia confucionista estipula un gran énfasis en el valor de la educación, que podría ayudar a explicar la importante inversión en educación en comparación con otros países de desarrollo económico parecido.

### *2. los factores culturales pueden afectar la justificación de los derechos*

Tal como lo afirman los comunitaristas, las justificaciones de ciertas prácticas particulares valoradas por las democracias liberales occidentales no deberían ser confiadas al universalismo abstracto y ahistórico. Por el contrario, deberían ser hechas desde adentro, desde ejemplos específicos y estrategias argumentativas que los asiáticos utilizan en sus debates morales y políticos a diario. Por ejemplo, un argumento comunitarista es que los derechos democráticos en Singapur pueden ser justificados sobre la base de que contribuyen a reforzar los lazos a comunidades tales como a la familia y la nación.

### *3. los factores culturales pueden proveer fundamentos morales para prácticas e instituciones políticas diferentes de las encontradas en las democracias liberales occidentales.*

Por ejemplo, en las sociedades asiáticas influenciadas por el confucionismo es aceptado que los hijos tienen un profundo deber de cuidar a sus padres ancianos, que sólo excepcionalmente puede ser abandonado. En la esfera política, esto significa que los gobiernos tienen la obligación de proveer las condiciones para hacer posible el cumplimiento de tal deber. El debate político tiende a centrarse en la cuestión de si el derecho a la piedad filial es mejor realizado a través de una ley que haga obligatorio para los hijos proveer apoyo financiero a sus padres ancianos, como en China continental, Japón o Singapur; o si, por el contrario, el estado debería confiar en métodos indirectos, tales como exenciones impositivas y beneficios sociales que hagan más simple el cuidado doméstico de los ancianos, tal como se hace en Corea y Hong Kong. (Bell, 2001) Pero el argumento de que existe una necesidad imperiosa de asegurar este derecho en Asia Oriental está fuera de la controversia política. Otro ejemplo es la propuesta del investigador coreano Hahm Chaihark para revivir y adaptar la figura del "Confucian censorate", una institución política de la antigüedad usada para monitorear los negocios del Emperador.

Aun la definición más modesta y simple de corrupción, la suscripta por el Banco Mundial y los organismos internacionales como una derivación de la conceptualización original de Nye en 1967, presentada en el capítulo 5 como definición (ii) y que alude al abuso de un cargo público para beneficios privados, está afectada en la base por no menos de dos presupuestos implícitos que forman parte del patrimonio cultural y político occidental:

- la distinción público-privado, que es herencia del modelo de burocracia racional-legal de Weber, y
- la consideración de la imparcialidad como criterio de decisión en el ejercicio de la función pública, de acuerdo con los actos diferentes del soborno que conlleva (conflicto de intereses, nepotismo, favoritismo).

Respecto del primero de estos supuestos, el análisis crítico ha sido presentado en detalle en el capítulo 7, sección 7, al resumir el material etnográfico proveniente de la investigación de la corrupción en el campo de la antropología social y que aludía a los problemas de criterios de definición muy restringidos e inspirados en el modelo weberiano, en contrasta con prácticas sociales y políticas bien diferentes en Asia y África según el Caso N° 1 de esa misma sección.

Con respecto a la exigencia de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, su vigencia universal es también objetada por la evidencia empírica del capítulo 7. Sobre el valor de la imparcialidad en el edificio de las instituciones occidentales y por extensión en la corrupción puede referirse el interesante ensayo de Paul Kelly, profesor de London School of Economics sobre perspectivas filosóficas de la imparcialidad. El autor convierte el argumento de Rawls de que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales reemplazando “justicia” por “imparcialidad” en la frase, como una manera de jerarquizar la idea de imparcialidad en la tradición liberal democrática. El contenido más importante es representado en la figura de la diosa de ojos vendados que sujeta la espada y la balanza en cada mano, como un símbolo de que la actividad de juzgar y sancionar se hace sin temores, ni favores, ni especiales preocupaciones por los intereses o reclamos de las partes. Sostiene Kelly que el ideal de la imparcialidad no es sólo una virtud para los jueces, sino para todos los funcionarios públicos y para todos los que encarnen roles públicos. *“La imparcialidad es una virtud requerida para todos los funcionarios públicos tanto jueces, representantes políticos, burócratas o policías. Ciertamente, sin el ideal de la imparcialidad, la idea misma de corrupción deja de tener sentido”* (Kelly, 2001).

En síntesis, la teoría universalista ofrece respuestas categóricas, aunque insuficientes para lidiar con las complejidades que las tradiciones locales le imprimen al fenómeno de la corrupción. Hasta la noción de derechos, que tiene significado pacífico en Occidente debe vislumbrarse como una parte la evolución del sistema democrático en Estados Unidos y Europa, mas no en los países de tradición confucionista o budista. No existe un único lenguaje ni un único conjunto de principios y de derechos. Como afirmó Michael Walzer, no existe un Esperanto de ética global.

En el otro extremo, el particularismo moral enriquece la interpretación de los conflictos interculturales y, por su sensibilidad a las pautas y valoraciones diferentes de las propias, posee la flexibilidad necesaria para lidiar con problemas más complejos que aquellos en los que la teoría universalista se revela adecuada y para neutralizar el pernicioso etnocentrismo que contamina cualquier pretensión universal. Sin embargo, como tesis normativa, está afectada por el error de sostener que las valoraciones contrarias de los mismos actos son igualmente válidas. Esto es, del hecho de que un cierto tipo de acto sea correcto para un grupo e incorrecto para otro no se sigue que ambos reclamos sean igualmente válidos, desde el punto de vista ético.

En consecuencia, el problema exige criterios que puedan rescatar lo mejor de estas perspectivas evitando lo más cuestionable, lo cual suena muy bien pero no resulta tan sencillo. Si se representaran las teorías anteriores en un continuo, es posible concebir una visión pluralista que pueda alejarse al mismo tiempo del absolutismo moral y del relativismo extremo, tomando contribuciones de diversas fuentes y alejándose también de un collage entre ellas. Allí existe un amplio rango de perspectivas éticas que las comunidades pueden tomar. En principio, podría convenirse que las posiciones éticas en conflicto fueran igualmente válidas. Hay, empero, situaciones en las cuales el punto de vista de una cultura particular o de una cierta comunidad podría ser inválido, ya sea debido a mínimos preceptos morales transculturales o a la prioridad de otra cultura o

comunidad. El pluralismo ético ha sido de gran atractivo en los últimos años, por las razones acumuladas hasta aquí y que se proyectan mucho más allá del análisis de los actos de corrupción. En la medida en que se sigan las pautas anteriores, la síntesis que pretende el pluralismo arroja tres categorías para describir acciones: las prohibidas (mínimas), las permitidas (máximas) y las ideales (que serían la representación de la visión moral de lo que sería una sociedad ideal).

Una definición pluralista de corrupción ya no podría tener la forma de la decena de definiciones desplegadas a lo largo del capítulo 5. De otro modo, como observaría Rorty con Dewey, se volvería a la aplicación de fórmulas para la resolución de problemas cuya estructura no resiste ese tratamiento. El pluralismo debería ser radicalmente diferente de la aplicación de una regla a una situación concreta y del establecimiento de un balance mecánico entre los extremos descriptos. Sin un principio monista o unificador a partir del cual se derivan principios inferiores, cada principio relevante deberá ser considerado en cada instancia, con la salvedad de que un principio puede ser relevante y operativo para ciertos problemas de interés y otro principio será operativo en otro dominio o esfera de interés.

La pregunta ética de la modernidad “¿Qué es lo correcto?” lleva implícita la idea de una moralidad mejor que la existente, de una moral universal. La filosofía moral contemporánea conduce a la conclusión de que la pregunta moral no es “¿qué es lo correcto?” sino “¿Qué es lo correcto para nosotros?”. Preguntamos qué es lo mejor en el ámbito de la cultura moral a la que pertenecemos. Y las respuestas se encuadran en dicho ámbito. Esto no debería ser equivalente a la cerrazón moral. El mismo Walzer sostiene que cualquier moralidad comporta ciertas “*prohibiciones básicas –asesinato, mentira, traición, gran crueldad –...que constituyen una especie de código moral mínimo y universal*”, pero tales prohibiciones o mínimos morales “*no están definidos a priori y dependen de los significados sociales creados*”: han emergido y cristalizado de manera diversa a lo largo del tiempo y de las distintas culturas, siendo tal concreción producto de “*la obra de muchos años, de ensayo error, de comprensiones fallidas, parciales e inseguras –como sugiere David Hume respecto a la prohibición de robar*” (Walzer, 1994, p. 24-25). Teóricamente una persona sola, imaginándose como extranjera, desarraigada, perdida en el mundo, podría hallar esos mínimos. Pero lo que de hecho nos muestra la experiencia es que la moralidad mínima a la que accedemos refleja la concreción histórico-cultural de tales mínimos. Desde aquí justifica Walzer el pluralismo moral, como se verá continuación. Si los mínimos morales sólo proveen una estructura, un armazón indefinido, quedando por cubrir todos los detalles sustantivos, “*entonces las especificaciones, elaboraciones y variaciones (de tal moral de mínimos) son necesariamente de carácter plural*”.

En un sentido semejante puede interpretarse el esfuerzo de Rawls en “Liberalismo Político”, el texto en el que defiende su concepción moral de la justicia (y se rectifica aquel párrafo final de su “Teoría de la Justicia”, en la que afirma que los principios de la justicia valdrían *sub specie aeternitatis*). En Liberalismo Político Rawls realiza una articulación entre una concepción moral de la justicia y las distintas doctrinas comprensivas del bien, que puede considerarse asociada con la articulación entre el “thick” y el “thin” de Walzer. La propuesta de Rawls supone una concepción moral de la justicia formulada con independencia de las distintas doctrinas comprensivas del bien, pero generada históricamente, a partir de esas distintas doctrinas comprensivas razonables. Para superar el *modus vivendi* de Hobbes la concepción moral de la justicia tiene que tratar de atraerse el consenso traslapado de las distintas doctrinas comprensivas del bien. Haciendo lugar a las críticas de los comunitaristas y de la ética

de la virtud, Rawls insiste en que la concepción moral de la justicia tiene que extraerse de la cultura política de una sociedad democrática liberal. Y así arriba a una idea de pluralismo que piensa la sociedad con una ética de mínimos en la que se reconoce una orientación a lo justo y una robusta ética de máximos de vida buena que son plurales.

En este marco de ideas, la presente sección está dedicada al estudio de tres grupos de problemas de especial relevancia para el tratamiento del conflicto entre universalismo y particularismo en el contexto del fenómeno de la corrupción y de las iniciativas y programas multilaterales dirigidos a combatirla. Ellos son, siguiendo el orden de esta sección:

- el problema del etnocentrismo, que constituye una de las principales acusaciones que ha recibido la cruzada tanto desde el punto de vista moral como de la ineficacia práctica de sus programas de reforma institucional en países no occidentales. Será tratado a la luz del debate que enfrentó al antropólogo Clifford Geertz y a Richard Rorty;
- el pluralismo en la teoría ética de Michael Walzer, tanto en la versión más comunitarista de la igualdad compleja y los criterios de distribución de los bienes sociales de las distintas esferas de justicia, como en la tesis más universalista de "*Thick and Thin*";
- un modelo de aplicación del minimalismo y maximalismo moral en el campo de la ética económica, redescubriendo la teoría de los contratos sociales integradores de Donaldson y Dunfee, especialmente atractiva para el tratamiento de problemas transculturales como el fenómeno de la corrupción.

Naturalmente, cada una de las secciones siguientes se concentrará especialmente en las implicancias que estos problemas y teorías tienen sobre el problema de la corrupción y la manera en la que iluminan los conflictos entre universalismo y particularismos en su tratamiento por la cruzada global contra la corrupción.

#### 8.4. ¿INEVITABILIDAD DEL ETNOCENTRISMO?

El problema de la diversidad cultural remite a los problemas de la interculturalidad y el cosmopolitismo. Lyotard plantea un escenario de aislamiento cultural, en el que el disenso y los islotes culturales obturan las ideas de diálogo propias del mundo moderno: no existe metalenguaje, ni consensos superpuestos, ni minimalismos a lo Walzer. Habermas atribuye a Lyotard cierto conservadorismo, por su incapacidad para ofrecer razones a favor de una dirección social u otra, y reclama no abandonar la crítica racional de las instituciones existentes, que constituye una manera de permanecer fiel a una perspectiva universalista. Rorty, en su polémica con Lyotard sobre el "Cosmopolitismo sin Emancipación" (1996, p. 285-298), coincide con Lyotard en abandonar las "metanarrativas", pero discrepa con éste respecto de la necesidad de narrativas de primer orden edificantes. Lyotard ataca la noción de una historia universal del progreso humano y se pregunta si se puede seguir hablando de una historia universal, a lo que Rorty responde invitando a contar un relato sobre el progreso de nuestra especie cuyos episodios últimos subrayan cómo las cosas han ido yendo mejor en Occidente en los últimos siglos y que concluye con algunas sugerencias acerca de cómo podrían ir mejor aun en el futuro, en términos de aumento de la tolerancia y reducción del sufrimiento.

Esto lleva a Rorty a sostener que si los posmodernos como Lyotard están en lo cierto filosóficamente, pero son políticamente insensatos, los ortodoxos están filosóficamente equivocados y encima son políticamente peligrosos.

Este es el contexto filosófico que rodea el problema del futuro del etnocentrismo, un problema al que debe enfrentarse la conceptualización de lucha contra la corrupción. La estigmatización como eurocéntrico o etnocéntrico de la cruzada global contra la corrupción ha sido una de las acusaciones recurrentes de los críticos y uno de los factores más ponderados en la explicación de algunos fracasos en los procesos de reforma institucional inspirados por las organizaciones multilaterales (Rajagopal, 1999; Salbu, 1999). Y aunque las réplicas de la cruzada han enfatizado la falta de autenticidad de esos reclamos (Nichols, 1999; Kaufmann, 1997), no ha podido responder concluyentemente a esta demanda, más allá de la apelación a los consensos formados en organismos de amplia representación mundial. Ciertamente, no sólo las discusiones acerca de la corrupción han estado alcanzadas por el etnocentrismo. Empero, el amplio consenso que se registra, por ejemplo, en materia de derechos humanos en el mundo occidental, atempera este problema en relación con el de la corrupción, puesto que actos como la tortura o las mutilaciones se nos aparecen como menos discutibles que el intercambio de favores o el tráfico de influencias, más allá de que ambos comportamientos tengan un significado diferente en el mundo no occidental que el que se le atribuye entre nosotros.

¿Cómo consagrar la tolerancia como uno de los principios rectores del movimiento anticorrupción? ¿Cómo librarse del etnocentrismo? La respuesta de Rorty sería una repregunta: ¿Deberíamos libramos?

Convencionalmente se entiende por etnocentrismo la actitud de un grupo, que consiste en atribuirse un puesto central con respecto a los otros grupos, en valorar positivamente sus propias realizaciones y particularidades, frente a los otros, los diferentes. En alguna medida todos los grupos sociales y culturales son etnocéntricos. El etnocentrismo es un sociocentrismo cultural, referido a un grupo humano en cuanto definido por su cultura. Formamos parte de una subjetividad etnocéntrica mayor que nuestra propia subjetividad. De esta manera, el etnocentrismo es por un lado positivo porque mantiene la cohesión social del grupo y la lealtad de los miembros a ciertos principios, pero puede conducirnos a actitudes y fenómenos como el nacionalismo, el racismo o clasismo social.

La caracterización de Rorty es un poco más cruda: *“Esta es una buena descripción de la manera en que tratamos a las personas a las que consideramos que no vale la pena comprender: a aquellas a las que consideramos irremediabilmente insensatas, estúpidas, abyectas o pecaminosas. A semejantes personas no las consideramos posibles interlocutores, sino a lo sumo, medios para un fin. Pensamos que no tenemos que aprender de estas personas, pues preferiríamos morir antes que compartir las creencias que suponemos centrales para su autoidentidad. Algunas personas conciben en estos términos a los judíos y a los ateos. Otros piensan de este modo sobre los nazis y los fundamentalistas religiosos”* (Rorty, 1996, p. 275).

El etnocentrismo descansa en el repudio a las formas culturales que son diferentes y alejadas de otros más cercanos y con los cuales nos identificamos. Los griegos llamaban “bárbaro” a todos los extranjeros y nuestra civilización occidental los llamó “salvajes”. Enfrentarse al problema del etnocentrismo, obliga a partir del hecho histórico de que el hombre occidental se ha lanzado a la conquista de las culturas, con previsibles consecuencias de violencia y de muerte.

El peso del etnocentrismo se refleja también en la construcción intelectual de la Historia, en la que la tendencia es a anteponer la historia de Occidente a la del resto del mundo, la del propio estado o bloque a la historia de Occidente, y la historia nacional a las historias locales vecinas. Este proceso justifica la antropología y el conocimiento etnográfico de los que no fueron invitados a escribir esa historia.

Aquí es donde comienza el enfrentamiento entre Geertz y Rorty. El primero intentando ubicarse en un lugar intermedio entre particularismo y universalismo. El segundo asumiendo el etnocentrismo como inevitable y celebrando la existencia de la antropología y de Geertz y, en general, de los “agentes del amor” y los “especialistas de la diversidad” para hacernos escuchar las voces de los que perdieron. La principal virtud de la democracia liberal sería para Rorty la posibilidad de hacer esta síntesis entre las voces de los colonizadores y de los vencidos.

La antropología se ha ocupado de la variedad de formas de vida de los humanos, captando la particularidad, la idiosincrasia, la inconmensurabilidad de cada cultura. El comentado trabajo de Clifford Geertz (1985), advierte que la diversidad cultural se está difuminando y convirtiendo en un pálido y reducido espectro: “vivimos cada vez más en medio de un enorme collage [...] el mundo está empezando a parecerse más uno de sus puntos locales a un bazar kuwaití que a un club de gentleman inglés”. (Geertz, 1985, p. 273). Se opone en esto no sólo a Rorty, sino a Lévi-Strauss. El etnocentrismo de Lévi-Strauss no defiende la superioridad de la cultura occidental sobre otras y califica de “canibalismo intelectual” la posición de percibir la propia cultura como la antítesis de la “barbarie”. En su conocida intervención en la UNESCO en 1971, Lévi-Strauss defendió un etnocentrismo natural y consustancial a nuestra propia dinámica como especie, que es moderado y dentro ciertos límites es plausible. Pero a partir de sus estudios de las civilizaciones salvajes, relativiza el progreso y la superioridad de la civilización occidental. El etnocentrismo que llama salvajes a los diferentes no reconoce la enorme riqueza de la pluralidad y la diversidad cultural. Así, cuestiona el evolucionismo cultural que valora la civilización occidental como un estadio más avanzado de la civilización frente a los grupos primitivos.

Lévi-Strauss anticipa que la globalización y la intensidad de las comunicaciones destruirán progresivamente las identidades culturales de cada pueblo, por lo que demanda un cierto grado de aislamiento para las culturas y un derecho a la diferencia. El diálogo y el acortamiento de las distancias deben tener como contrapartida ciertas barreras para mantener la diversidad cultural. “Esta diversidad resulta del deseo de cada cultura de resistirse a las culturas que la rodean, de distinguirse de ellas. Las culturas para no perecer frente a los otros deben permanecer de alguna manera impermeables” (Lévi-Strauss, 1979, p. 67). Cuando se pasa un cierto límite, la comunicación puede convertirse en homogeneización o uniformidad. Para Geertz esta postura conduce inexorablemente a un relativismo cultural radical, difícilmente superable, por lo que trata de adoptar una posición moderada. El relativismo cultural lleva a un narcisismo autocomplaciente, a una cierta autocentricidad cultural que conduce a la entropía moral. El pragmatismo prefiere suscribir ese narcisismo secundario que define Lyotard: “tan pronto como abandonamos los intentos metafísicos por encontrar un verdadero yo del hombre, podemos seguir hablando como los yoes históricos contingentes que resultamos ser” (Rorty, 1996, p. 289).

Para Rorty es preferible ser francamente etnocéntrico y asumir que “no podemos salir de nuestra piel” para acceder al mundo de la razón y la universalidad; que somos como somos en virtud de resultados de ciertas evoluciones contingentes; pero que creemos que nuestras formas de vida son preferibles a otras formas de vida alternativas: no es



cierto que nos hallemos más cerca de la racionalidad y de la justicia y que “ellos” estén “atrasados”. Así es como abraza la “teoría racionalista de la racionalidad” de Bernard Williams, instando a que los ideales pueden ser locales y ligados a la cultura sin dejar de ser por ello la mejor esperanza de la especie (Rorty, 1996, p. 282).

Por el contrario, para Geertz defiende el mundo se encamina a un acuerdo universal sobre ciertos asuntos fundamentales, y frente a Rorty, declara que *“como miembro de esta tradición intelectual del estudio científico de la diversidad cultural como profesión por un lado y del liberalismo burgués posmoderno <de Rorty> por el otro, mi visión es que esta perspectiva <la del Rorty> es una rendición apresurada al bienestar de ser simplemente nosotros mismos, cultivando la sordera y maximizando nuestra gratitud por no haber nacido vándalo o un Ik, que será fatal en ambos casos”*(...) *“Cualquier filosofía moral temerosa de ser enredada en estúpidos relativismos o dogmatismos trascendentales que no puede pensar en nada mejor que hacerlos lucir peores que los nuestros está destinada a conducirnos a un mundo libre de contemporización”* (Geertz, 1996, p. 259-260).

Aunque más cerca del confuso populismo de Rorty que del fastidioso mandarinismo de Lévi-Strauss, Geertz se opone a ambos: el mundo social no se divide en perspicuos “nosotros” con los que podemos simpatizar a pesar de las diferencias que tengamos con ellos, y enigmáticos “ellos” con los que no podemos simpatizar, por mucho que defendamos hasta la muerte su derecho a diferenciarse de nosotros. Geertz se sitúa en una posición intermedia entre un universalismo procedimentalista sin contenido y un relativismo cultural radical cercano a un etnocentrismo provinciano.

Rorty afirma que *“nosotros, los liberales pecamos de etnocentrismo cuando reaccionamos a los nazis, o a los fundamentalistas con indignación o desprecio. Y con ello estamos ejemplificando la actitud que afirmamos detestar. Preferiríamos morir a ser etnocéntrico, pero el etnocentrismo es precisamente la convicción de que preferiríamos morir antes que compartir determinadas creencias. Entonces nos preguntamos si nuestro propio liberalismo burgués no es sólo un ejemplo más de sesgo cultural”* (Rorty, 1996, p. 275). Rorty realiza una terapia filosófica cultural. Esta terapia insta al liberal a tomarse en serio el hecho de que los ideales de justicia procedimental y de igualdad humana son valores locales y ligados a nuestra cultura. Son realizaciones culturales de carácter grupal, reciente, excéntrico. Y reconocer que no por ello pierden valor. La democracia liberal occidental es fruto y producto de azares de nuestra historia. Es el código moral, que nosotros, miembros de una sociedad liberal, tenemos que reformar paulatinamente.

La valía moral de ese liberalismo se funda en su tolerancia de la diversidad, para extender la capacidad de tolerancia y simpatía y para permitir a Geertz y a los antropólogos a acercar las voces de los que son diferentes. Geertz tiene miedo de que, si la reacción etnocentrista va demasiado lejos, nos limitaremos a concebir las comunidades humanas como “mónadas semánticas casi sin ventanas”. Rorty responde: *“El anti-etnocentrismo no es el intento de modificar los hábitos de nuestra cultura, de tapiar de nuevo las ventanas. Más bien es un intento para hacer frente al fenómeno del liberalismo excesivo corrigiendo el hábito de nuestra cultura de ofrecer un fundamento filosófico a su deseo de ventanas. El anti-etnocentrismo no dice que estemos atrapados en nuestra mónada o nuestro lenguaje, sino meramente que la mónada con ventanas en la que vivimos no está vinculada más estrechamente a la naturaleza de la humanidad o a las exigencias de la racionalidad que las mónadas relativamente carentes de ventanas que nos rodean”* (Rorty, 1996, p. 276). El etnocentrismo que Rorty defiende es un etnocentrismo moral y político, que niega todo

universalismo metafísico. Un etnocentrismo que aspira a ser fundamentalmente abierto a las alteridades, inclusivo, cosmopolita, y no exclusivo. Este etnocentrismo nos lleva a ser solidarios con nuestros semejantes, con los que están dentro de unas estructuras socioculturales análogas. La solidaridad es, pues, la tarea de ampliar cada vez más el ámbito del “nosotros”, para incluir a los que no pertenecen a nuestra cultura y utilizan un vocabulario final diferente del nuestro. En épocas de cataclismo, como Auschwitz, ¿qué otra cosa puede ser, sino la solidaridad humana, nuestro reconocimiento de una humanidad que nos es común? Pero esta tarea de inclusión que propone es más emocional que racional, para alejarse de Platón y de Kant, y de los fundamentos de la moralidad en la racionalidad humana. Ello lo aleja también de Rawls y de Habermas. Propone a la confianza (no a la obligación) como la noción moral fundamental. Esto supone, por ejemplo, que la difusión de la cultura de los derechos humanos y de la solidaridad responde más a un progreso de los sentimientos, que a un mayor conocimiento de las exigencias de los principios morales.

Pese a la diversidad cultural, se puede encontrar atractivo el ideal liberal occidental de justicia procedimental. La ventaja del liberalismo posmoderno es que, al recomendar este ideal, no se está recomendando una concepción filosófica, ni una concepción de la naturaleza humana, o del significado de la vida humana, a los representantes de otras culturas.

Rorty critica el enorme grado de abstracción del cristianismo trasladado al universalismo ético secular. Cree que existe un progreso moral, y ese progreso se orienta, en realidad, en dirección de una mayor solidaridad humana. Este progreso moral es más útil pensarlo desde una moral etnocéntrica, pragmática y sentimental, que no desde una moral universalista, abstracta y racionalista, como la de Kant. Términos abstractos, como “hijo de Dios” o de “humanidad”, o “ser racional” han ayudado a hacer mejor la sociedad y han propiciado el camino para el cambio político y cultural en nuestras sociedades; pero adolecen de una excesiva dosis filosófica abstracta y de una cierta artificialidad.

Eso explica en Rorty porqué en los últimos siglos, el progreso moral se debe a los especialistas de la particularidad, no de la generalidad (filósofos, teólogos, etc.). Especialistas de lo concreto y lo local, como historiadores, novelistas, etnógrafos, periodistas, etc. Los especialistas de la universalidad, como filósofos y teólogos, en la formulación de principios morales generales han sido menos útiles para el desarrollo de las instituciones liberales que la expansión de la imaginación. Por ello, para superar lo que Geertz llama las “cuestiones sociales críticas centradas alrededor de la diversidad cultural” – una de las cuales es, sin lugar a dudas, el problema de la corrupción transnacional – reclama tener a mano muchos agentes del amor, y muchos especialistas de la diversidad.

La solidaridad humana no consiste en el reconocimiento de un yo nuclear – la esencia humana – en todos los seres humanos, sino en la capacidad de percibir cada vez con mayor claridad que las diferencias tradicionales (de tribu, de raza, de costumbres) carecen de importancia cuando se las compara con las similitudes referentes al dolor y a la humillación. Aquí es donde Rorty convoca a los especialistas de la diversidad a realizar contribuciones al progreso moral a través de descripciones detalladas de variedades particulares del dolor y la humillación: novelas e informes etnográficos, más que tratados filosóficos y teológicos.

## 8.5. EL PLURALISMO ÉTICO EN EL PROYECTO DE WALZER

La teoría de la justicia de Rawls revolucionó la filosofía política. El debate de la década de 1980 fue sostenido entre los autores que siguieron a Rawls (Dworkin, Nozick) y los que invocando a Aristóteles y a Hegel salieron en defensa de los derechos de las comunidades contra el individuo considerado como ser abstracto y desencarnado (MacIntyre, Sandel, Rorty, Walzer) y contra la pretensión de un bien objetivo y una propuesta de justicia social que en tanto había sido establecida contractualmente por individuos racionales en un proceso racional de elección, tenía validez universal.

Walzer se enfrentó tempranamente con la teoría de Rawls: mientras Nozick encarnó la crítica libertaria a Rawls, Walzer volcó en “Las Esferas de la Justicia” una crítica particularista y comunitarista. No cree posible que individuos desconectados de toda vinculación comunitaria elijan principios sustantivos y significativos de justicia social. Walzer relata una historia con significado paralelo que exagera algunas características de la explicación rawlsiana de lo que sucede en la posición original. Reconoce que la historia narrada es una caricatura de lo que sucede en el escenario rawlsiano de la posición original; pero es útil, dice:

*“Imaginemos que un grupo de viajeros de diferentes países y de diferentes culturas morales, que hablan lenguas diferentes, se encuentran en algún lugar neutral del espacio (como en otro espacio). Tienen que cooperar, al menos temporalmente, y si tienen que cooperar, cada uno de ellos debe abstenerse de sus propios valores y prácticas. Por tanto les negamos el conocimiento de sus valores y prácticas; y puesto que aquel conocimiento no es sólo personal sino también social, incorporado en el lenguaje mismo, borramos su memoria lingüística y les exigimos pensar y hablar (temporalmente) en un extraño lenguaje que es parásito por igual de todos sus lenguajes naturales – un esperanto más perfecto. ¿Qué principios de cooperación adoptarían? Presumo que hay una respuesta única a la pregunta y que los principios dados en tal respuesta gobernarían adecuadamente su vida en común en el espacio que ahora ocupan. Esto parece bastante plausible; el modelo de procedimiento es genuinamente útil para su propósito. Lo que es menos plausible es que los viajeros deban llevar consigo esos principios cuando vuelvan a sus casas” (1994, p.14)*

¿Cuáles son las consecuencias críticas que se derivan de la historia? En condiciones especiales, como son las de estar tras el velo de ignorancia, concede Walzer que quizás el único *modus vivendi* sea el de los principios morales rawlsianos. Pero es un modo de ir viviendo en tales circunstancias excepcionales. No es un modo de vida que pueda considerarse valioso universalmente. “...Aun cuando sea ese el único *modus vivendi* posible para tal gente en tales condiciones, no se sigue por ello que se trate de un compromiso valioso universalmente”. No obstante reconoce Walzer que tales principios puedan tener algún valor heurístico.

Aunque reconociendo que la justicia es instrumento de la igualdad, Walzer acuña la idea de la igualdad compleja: varias igualdades de varios puntos de vista, en lo que se refiere a derechos, oportunidades, resultados, etc. Y la igualdad que se busca es una igualdad consistente con la libertad y no utópica. En esto consiste la vida en comunidades distributivas: estamos juntos para compartir, repartir e intercambiar.

Para Walzer, la teoría de Rawls conserva los principios platónicos sobre la justicia, es decir, la idea de que existe solamente un sistema distributivo y que la filosofía puede comprenderlo y determinarlo. Esta perspectiva soslaya los particularismos de la historia y de la cultura. En realidad, las decisiones son condicionadas por el significado e interpretación que las comunidades otorgan a los bienes. Tal vez no existen otro tipo de

bienes que los sociales, que son bienes culturales (no naturales), ya que su significado está dado por la comunidad. Hasta bienes básicos como los alimentos sólo son tales para ciertas comunidades, mientras que para otros son objetos sagrados y de culto. El autor mantiene que sólo excepcionalmente encontramos sistemas e instituciones simples de distribución de bienes, responsabilidades y méritos, como por ejemplo, en cuarteles, prisiones, monasterios o en cualquier otro grupo homogéneo y cerrado, pero no ésta no es una descripción adecuada de nuestra sociedad multicultural.

El proyecto de Walzer consiste en estudiar los bienes y sus distribuciones en tiempos y lugares diferentes, ya que:

- nunca hubo un medio universal de intercambio que facilitase la distribución: el dinero y el mercado siempre fueron limitados a bienes económicos y es amplia la lista de las cosas que el dinero no compra y el mercado no provee;
- nunca hubo un único punto o lugar de decisión desde el cual todas las distribuciones fueran controladas, o un único conjunto de agentes tomando decisiones distributivas para toda la sociedad: ni el Estado ni sus burócratas consiguieron controlar todos los repartos. Desde los lazos de familia, pasando por el contrabando, mercado negro, religiones, etnias, e intereses de todo tipo han interferido;
- nunca existió un criterio único o un aislado conjunto de criterios para todas las distribuciones: en materia de justicia distributiva la historia muestra una gran variedad de acuerdos e ideologías.

El impulso de los filósofos es soslayar las apariencias de la historia y buscar una unidad, a través de una (pequeña) lista de bienes básicos rápidamente abstraída, en la que la filosofía es el agente de la distribución.

Buscar la unidad equivale a no comprender lo que entendemos por justicia distributiva, reclama Walzer. Su tesis defiende que los principios de justicia son pluralistas en su forma. Así, “*diferentes bienes sociales deben ser distribuidos por diferentes razones, de acuerdo con diferentes procedimientos, por agentes diferentes, y todas esas diferencias derivan de las diferentes comprensiones de los propios bienes sociales*”. Los bienes por los cuales la justicia se preocupa son bienes sociales, en la consideración de una mayoría o de la unanimidad de una comunidad, antes de “en sí mismos”. En oposición a Rawls, afirma que no existe un conjunto de bienes primarios o básicos, tanto en el mundo material como en el moral. Por eso se mencionaba más arriba la diferencia hasta en la consideración del alimento: un asado con cuero es al mismo tiempo un banquete criollo y un sacrilegio en la India, porque el contenido de la misma definición de alimento está condicionada. Considerar a la carne humana un alimento es atribuirle el criterio de necesidad en su distribución, en la medida en que es un medio para saciar necesidades básicas. Pero considerar a ese mismo objeto algo sagrado comporta al mismo tiempo excluirlo de esas funciones. En suma:

- las comprensiones e interpretaciones comunitarias son históricas;
- las distribuciones apoyadas en esas interpretaciones son también históricas y mutables;
- la justicia o injusticia conectadas a esas distribuciones es histórica;
- los significados e interpretaciones distintos crean distribuciones autónomas;

- cada bien social constituye una esfera distributiva, dentro de la cual sólo son válidos algunos criterios.

La invasión indebida de un criterio de una esfera en otra es lo que Walzer llama dominación, por ejemplo, cuando el dinero influencia decisiones académicas, políticas o amorosas. La normalidad social y la justicia distributiva son aseguradas cuando se observan los criterios internos de cada esfera. El monopolio sería la tentativa de explotar esta dominación. El mercado y sus criterios son dominantes en las sociedades capitalistas como la ideología en las sociedades totalitarias. Mérito en la esfera de la educación, necesidad en la de la salud pública, consentimiento en la esfera política, etc. La inobservancia de estos principios se traduce en tiranía, de la misma manera que es tiranía condicionar elecciones matrimoniales a la lealtad política, al régimen, o exigir que el afecto y el amor sean otorgados a quien alega necesidad, tal como en la salud pública, independientemente de elección sentimental y consensual. *“El régimen de igualdad compleja es lo opuesto a la tiranía. Establece tal conjunto de relaciones que la dominación es imposible. En términos formales, la igualdad compleja significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto”* (Walzer, 1997, p. 32). Una crítica de la dominación y del dominio llevaría a un principio abierto de distribución. Resulta difícil y controvertido describir el significado de un bien social y separar los límites de las esferas de la justicia dentro de los cuales los criterios implícitos en el bien operan legítimamente.

Walzer se pregunta si no sería posible seleccionar algunos de los principales criterios distributivos y agotar el problema de la justicia social en la aplicación coordinada de los mismos: tres criterios son normalmente discutidos, necesidad, mérito y librecambio. Luego de este ejercicio, Walzer concluye que son insuficientes para resolver el problema de la justicia. El argumento que desacredita estos tres criterios tiene la forma siguiente:

- Necesidad: Resulta manifiesta la insuficiencia de la necesidad como criterio de asignación general fuera de la esfera donde tiene significado. En principio parece una propuesta plausible para la asignación de algunos bienes. Pero ¿cómo asignar poder político en la invocación de la necesidad? ¿O empleos, independientemente de las habilidades y la existencia de los mismos? ¿Cómo distribuir reputación, honores, fama, objetos raros, con base en la necesidad invocada por alguien?
- Mérito: Descartando el sueño de una sociedad meritocrática, que traería más problemas que soluciones, es obvio que el mérito es también un criterio insuficiente. Además de los problemas técnicos para evaluarlo, no existe un órgano central para distribuirlo por toda la sociedad. Y existen zonas enteras donde el mérito no se aplica. El amor y el afecto entre hombres y mujeres sólo puede ser distribuido por ellos mismos y la admisión de algún criterio de merecimiento parece extremadamente rara. Como la reputación, parte de las asignaciones electorales de poder político podría ser efectuada en base al mérito. También vale fuera de algunas esferas donde es admitido tradicionalmente, tales como las competencias deportivas y desempeño escolar.
- Librecambio: aunque crea el mercado en el cual los bienes se convierten en otros bienes a través del medio neutro del dinero, también ofrece limitaciones como criterio general de asignaciones. Todas las cosas y zonas cerradas al dinero excluyen el librecambio como criterio general.

Por estas razones, Walzer propone esferas de justicia, zonas particulares, en las cuales existen criterios específicos para la asignación justa. La injusticia es, precisamente, la intromisión de criterios de otras esferas en aquellas asignaciones: la esfera del dinero y de las mercaderías; la esfera de la profesión, de las carreras o del trabajo; la esfera de la educación; la esfera del trabajo duro y peligroso; la esfera del ocio; la esfera de la educación; la esfera del afecto y del amor, la del dominio de la familia y del matrimonio; la esfera de lo sagrado; la esfera del reconocimiento; y la esfera del poder político.

Con la justicia de la atribución de ciudadanía comienza la discusión de los criterios de distribución, pues la distribución de la renta, de la propiedad, de los derechos laborales y del poder político, etc., depende de la solución que se le otorgue a la cuestión de la ciudadanía. Por ello, la noción de pertenencia a una determinada comunidad es anterior a las esferas: la cuestión de la ciudadanía no es automática, pues podemos ser extranjeros y tener derechos, o incluso siendo nacionales podemos haber perdido los derechos políticos. Como los criterios para la distribución de los bienes sociales, los propios bienes son relativos e internos respecto de una comunidad histórica. Walzer cita aquí como ejemplo la polis griega, o las comunidades judías medievales, casos éstos donde la provisión común era asegurada por la comunidad. Cuando los bienes considerados de primera necesidad dejaron de serlo, fueron sustituidos por otros, con diferentes criterios asignativos. Por ello, concluye Walzer que la justicia es relativa respecto de los significados sociales, es una construcción humana, limitada a comunidades concretas que participan de una misma cultura (Walzer, 1997, p. 322).

El ejemplo con el que Walzer grafica esta idea de justicia relativa es el de la distribución de granos en una aldea hindú, organizada como una comuna: los aldeanos tenían derechos a proporciones desiguales de granos, sumadas a otras importantes desigualdades que caracterizaban la vida en la aldea y que eran justificadas por la costumbre y por la religión, que penetraba toda la vida social. Sin embargo, el adjetivo injusto se usaría para evaluar, por ejemplo, el acto de un propietario de tierras que emplea mano de obra alquilada para reemplazar a los miembros de la casta inferior de la aldea. Pero ese adjetivo estaría mal empleado respecto de la desigualdad de las porciones. “Si lo hiciera, la justicia misma será tiránica”. De la misma forma, con un argumento parecido, se entiende en las sociedades occidentales que los pagos privados a funcionarios políticos son considerados actos de corrupción y violaciones a la justicia en el sentido de Walzer, pero los aportes privados a las campañas electorales reguladas jurídicamente no pertenecen al ámbito en el que usamos el adjetivo justo.

En conjunto, la conclusión de Walzer respecto de la relatividad de la justicia es menos radical que en el capítulo citado: en la búsqueda de la igualdad o justicia para una sociedad que proscriba el uso de las cosas para el propósito de dominación, Walzer utiliza una idea de derechos personales “humanos o naturales”, y le concede cierta validez para pensar la justicia distributiva. Aparte de la vida y la libertad, los otros derechos no derivan de nuestra humanidad sino de una concepción compartida de bienes sociales; son locales, particulares, culturalmente determinados.

Ante las violentas críticas que despertó su obra y su conclusión sobre la relatividad de la justicia, Walzer responde en tres trabajos, de los cuales el más reconocido es “*Thick and Thin*” de 1994. Aunque las interpretaciones no han sido uniformes, ya no es el mismo Walzer. La evolución de su pensamiento moral hacia un cierto universalismo moral manifiesta. Su análisis, que incursiona en la filosofía y la historia, va anticipando una concepción de mínimos morales compartidos casi universalmente por todas las comunidades humanas. La idea de ‘thickness’ es tomada del trabajo de Geertz, “*Thick*

*Description: Toward an Interpretive Theory of Cultura*”, que aparece en el libro “*The Interpretation of Cultures*” (1973)<sup>53</sup>, y que representa algo que es diferenciado, culturalmente resonante, encerrado dentro de sistema simbólico o red de significados localmente establecidos.

‘Densidad’ es sinónimo de información abundante. ‘No denso’ se aplica también a teorías abstractas, aquéllas que prescindan de información contextual, particular, del aquí y el ahora. Walzer vuelve a esta terminología para examinar el vocabulario moral, y las razones de universalismo y relativismo en el debate contemporáneo sobre la moralidad. Su tesis es que disponemos de dos tipos de argumentos morales, densos (*thick*) y no densos (*thin*). Lo denso sirve para hablar entre nosotros, en un lugar determinado, en el interior de la propia historia, de la propia cultura, etc. Las referencias culturales están localizadas dentro de un sistema, por lo cual los argumentos también formarán parte de una red de significados, con toda la densidad que corresponde a la historia. Las historias le pertenecen a alguien. Por el contrario, lo no denso corresponde a lo que tenemos en común, a una cultura amplia y compartida. Corresponde a la lógica de los criterios universalistas. Los términos morales tienen, por tanto, un doble significado, maximalista y minimalista. Walzer vincula relativismo y universalismo con estos dos estilos argumentativos, de manera que la intensidad de los principios universales se opone a la complejidad moral, tal como aparece en las circunstancias particulares. Minimalismo frente a moralidad sustantiva, la moralidad de todos frente a lo que es moralmente significativo para alguien, en un espacio y un tiempo. Finalmente, la versión densa (*thick*) parece la versión más cercana a Walzer, puesto que le resulta inverosímil una moral equivalente al esperanto, de todos y de nadie: lo que realmente cuenta es la diversidad y la complejidad.

El minimalismo es abstracto, universal, representado en unas pocas reglas, reiteradas en diferentes tiempos y lugares, válido transculturalmente. El maximalismo es real y se sitúa en un momento histórico determinado.

Para el tema que constituye el objeto de este trabajo, un posible enunciado minimalista podría ser: “la corrupción es mala”. El enunciado maximalista aplicable en este caso definiría las distintas modalidades y situaciones que definen el tipo de actos considerados “corruptos” en una comunidad determinada.

La justicia distributiva es un caso de una moralidad maximalista, por su complejidad y minucias indefinidas, abarcando a todos los sectores de una comunidad. Por el contrario, Walzer analiza la regla distributiva de la igualdad de oportunidades como minimalista, y demuestra que está ligada al individualismo moderno y a la idea de la vida como una carrera elegida, en oposición a las concepciones de vida heredadas de los padres o de la sociedad o de la vida como predestinación. De aquí que la igualdad de oportunidades sería inaplicable a sociedades diferentes de la nuestra, como la medieval, por ejemplo. El propio Rorty notaba que las diferencias entre culturas no son conceptualmente distintas de las que se registran al interior de una misma cultura en dos momentos históricos diferentes. Lo que nos parece una exigencia universal de justicia, es una abstracción de los usos y valores de la sociedad liberal romántica del siglo XIX. Lo mismo puede decirse de la regla minimalista del respeto a los de más edad.

---

<sup>53</sup> Al parecer, el propio Geertz tomó los términos “*thick*” y “*thin*” de Gilbert Ryle, a partir de la discusión del guiño de ojos como acto intrigante. Desde la perspectiva de una descripción “*thin*” el guiño podría ser descrito como un rápido parpadeo, pero desde una perspectiva “*thick*” el guiño envuelve un acto deliberado con un objetivo particular, para enviar un determinado mensaje, hecho de acuerdo con ciertos códigos.

Walzer insiste en el relativismo histórico de las reglas para la determinación exacta de la justicia, sobre todo en su complejidad, al mudarse de una esfera de justicia a otra: *“La justicia requiere la defensa de la diferencia – diferentes bienes distribuidos por diferentes razones entre diferentes grupos de personas – y es éste el requisito que hace de la justicia algo denso o una idea moral maximalista, reflejando la densidad de las culturales particulares y sociedad”* (Walzer, 1994, p.). Esto configura la igualdad compleja o justicia posible en la sociedad. A ella se oponen visiones alternativas de la sociedad como unificada en torno de una única esfera: la visión de la sociedad politizada refleja un modelo unificado de dominación, y la sociedad capitalista reúne individuos autónomos que intercambian todo sin ninguna interferencia política, religiosa o comunitaria. Estas son dos visiones opuestas de la humanidad, cuya contracara es la idea de hombre subyacente a la justicia social como igualdad compleja en varias esferas dentro de una comunidad.

Para Walzer, el hombre no se reduce a una dimensión política o a una dimensión económica. El “yo” se divide por lo menos en tres modos: entre sus intereses y funciones (ciudadano, padre, profesor, alumno, mercader, etc.); entre sus identidades (en términos de familia, nación, religión, género, compromiso político, identificándose con tradiciones, regiones, rituales y sobre todo con diferentes grupos); y entre sus ideales, principios y valores.

El esfuerzo principal de Walzer ha sido contra el procedimentalismo moral. Es que para Walzer no existe versión minimalista, no densa, que no haya estado precedida por una versión maximalista, densa, ya que la cultura precede a las reglas. Éstas remiten a los procesos históricos, con toda su diversidad; en cuanto son aplicadas, dejan de ser reglas mínimas, no densas. Por tanto, tienen prioridad los argumentos densos.

Muchas preguntas y críticas rodean el trabajo de Walzer. Naturalmente, su tratamiento excede el marco de esta sección. Pero lo que no lo excede es la manera en que Walzer contribuye al debate sobre el tratamiento de los problemas que enfrentan al particularismo y universalismo en materia de corrupción. Tal como se mencionó en este capítulo, la proposición “la corrupción es mala” podría ser un enunciado minimalista. Las condiciones para ello remiten al análisis de los argumentos del capítulo 7 respecto de que la corrupción es y ha sido moralmente condenada por los seres humanos en todo tiempo y lugar, tal como pretenden Noonan (1984), Nichols (1999) y Heimann (1997), entre otros. Lo que la discusión del capítulo 7 ofreció para la controversia no era la veracidad fáctica de tal enunciado, sino simplemente el relativismo cultural que envolvía la definición de corrupción, de tal suerte que el tipo de actos comprendidos en el adjetivo “corrupto” era determinado culturalmente, criterio con el que de seguro acordaría Walzer a partir del material etnográfico aportado por la antropología social. Pero también coincidiría Walzer en que los actos de corrupción podrían comportar en la definición occidental una dominancia de la esfera económica para apropiarse de bienes públicos, en la modalidad del soborno, por ejemplo. Sin embargo, en tanto los criterios para la distribución de los bienes sociales son relativos e internos respecto de una comunidad histórica, no sólo habrá que determinar el tipo de bienes a los que refieren los actos de corrupción en las distintas culturas, sino también los criterios de distribución anexos. Por eso la plutocracia comporta una situación de dominancia, en la que el dinero se convierte en el criterio por el cual los políticos son electos. Empero, la manera en que Walzer analiza las prácticas de nepotismo en la provisión de los cargos públicos escandaliza a los voceros de la perspectiva occidental acerca de los actos de nepotismo (recuérdese que han sido incluidos dentro de una de las cinco modalidades típicas de actos de corrupción del capítulo 6, el favoritismo), que suponen atentar contra



la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos y contra las normas que regulan los conflictos de intereses. Walzer dedica un breve capítulo a discutir la pregunta “¿*Qué tiene de malo el nepotismo?*”, concluyendo que bajo ciertas circunstancias el nepotismo colectivo puede ser legítimo, “*luego de que las demarcaciones <que definen la pertenencia a los grupos> hayan sido establecidas entre los miembros y los extraños*” (1994, p. 161). En tanto no existe un único conjunto de fronteras justas, una norma de favoritismo y nepotismo para la provisión de cargos públicos y privados podría ser admitida. No obstante, Walzer manifiesta que “*la extensión de la confianza más allá de la familia y de la ciudadanía más allá de la raza, la etnicidad y la religión es un logro político significativo*” (1997, p. 158) y finalmente, desde la plataforma de su propia cultura liberal occidental, advierte que “*me parece que ésta sería una configuración inapropiada para los Estados Unidos hoy en día, incongruente con nuestras tradiciones históricas y nuestras nociones compartidas; incongruente, asimismo, con nuestros esquemas de vida contemporáneos, además de que provocaría profundas y amargas discordias*” (1997, p. 162).

De la misma forma, sin apelar a diferencias tan drásticas de raigambre religiosa, las normas contenidas en algunos códigos de ética que presumen aceptable el regalo de un BMW a un funcionario público luego de celebrar un trato y que permanece en el terreno de los regalos en algunos países desarrollados (Hooker, 2000) desatarían un escándalo en la Argentina y sería considerado un soborno. Nuevamente, los criterios de distribución de esos bienes sociales son diferentes en nuestro país que en los países desarrollados que suscriben estas normas de obsequios en los instrumentos corporativos que rigen el comportamiento de sus agentes<sup>54</sup>.

En suma, la elección de la teoría moral de Michael Walzer para el estudio del pluralismo en este capítulo se explica por el lugar que ocupa en la ética contemporánea, con el objetivo de lidiar con la controversia entre universalismos y particularismos éticos, que es tal vez la dimensión de mayor intensidad e interés filosófico que tiene el tratamiento presente del fenómeno de la corrupción. Tratando de hacer equilibrio entre el universalismo ético de la modernidad y el relativismo e historicismo vulgar, Walzer construye un sistema igualmente sensible a las exigencias del universalismo (thin) y al respeto del particularismo (thick), dirigido a la resolución de problemas contemporáneos que tienen que ver con la justicia.

## 8.6. MAXIMALISMO Y MINIMALISMO EN LA TEORÍA DE LOS CONTRATOS SOCIALES

Aunque los autores se declaran más herederos de Rawls y de la tradición contractualista, la Teoría de los Contratos Sociales Integradores de Donaldson y Dunfee podría considerarse una expresión de la teoría moral de Walzer. A continuación se exponen brevemente los principales elementos de la teoría, para pasar posteriormente al ejercicio de pensar los actos de corrupción con ese marco.

Una de las razones que explican el renacimiento del contractualismo ha sido el énfasis que esta concepción deposita en la justicia (Agra Romero, 1992). La rehabilitación de la felicidad, el bienestar y la justicia en el discurso económico conducen a la integración

<sup>54</sup> Una curiosidad del trabajo de Hooker, dirigido a los ingenieros para instruirlos respecto a la manera correcta de actuar en actividades de negocios fuera de los Estados Unidos, es la referencia de que “el soborno, sin embargo puede ser legal o ilegal”, es decir, la calidad de “soborno” de esta guía de ética para ingenieros es independiente de su definición como tal por el estado en el que hacen negocios (Hooker, 2000, p. 12).

de la teoría del contrato social con la determinación de la justicia de los derechos y obligaciones que se establecen entre las diversas comunidades que integran nuestras instituciones (el gobierno, las empresas y la sociedad misma). En el campo de la ética aplicada a los negocios, Thomas Donaldson y Thomas Dunfee han desarrollado una versión propia de la teoría de los contratos para el ambiente de negocios, la Teoría de los Contratos Sociales Integradores (ISCT por sus siglas en idioma inglés).

Siguiendo la tradición contractualista del acuerdo hipotético como un dispositivo para analizar derechos y obligaciones, imaginaron los términos de un acuerdo que pudiera ser racionalmente suscripto entre todas las empresas productivas y los individuos miembros de una sociedad dada, en el estado anterior a los comienzos del sistema económico. La teoría se amplía a todos los actores económicos, e imagina un contrato social global que establece un piso de responsabilidades para toda organización económica. Éste sería el componente minimalista de la teoría. Específicamente, las firmas globales tienen la obligación de incrementar el beneficio a largo plazo de empleados y consumidores, minimizar las desventajas de las organizaciones productivas y evitar violar estándares mínimos de justicia y derechos humanos. Estas obligaciones están definidas en términos de diez derechos fundamentales que las firmas globales deberían respetar<sup>55</sup>.

La teoría está basada en un contrato social hipotético, cuyos términos permiten la generación de obligaciones éticas a través del reconocimiento de normas morales vigentes y reales, creadas en sociedades reales y comunidades económicas. Un contrato social hipotético es así integrado con contratos sociales reales. El plural “Contratos” es usado para enfatizar el hecho de que la teoría imagina literalmente millones de contratos sociales basados en las comunidades locales, que establecen normas éticas para aquellos grupos locales. Así, la ISCT intenta combinar una perspectiva normativa con un necesario anclaje empírico, aportado por esos contratos reales. Donaldson reclama la caracterización de la ISCT como pluralista, no relativista. “Contratos” es, al mismo tiempo, un hipotético contrato macrosocial (thin) y contratos reales existentes que reflejan consensos comunitarios vigentes (thick). Del primero, representativo de un hipotético acuerdo entre miembros racionales de una comunidad, deriva hipernormas que califican – como normas de segundo orden – las normas morales emergentes de los segundos.

En su investigación, Donaldson detecta una serie de principios que podrían ser parte de normas éticas transculturales, en la medida en que reflejan el consenso superpuesto de varias doctrinas religiosas y filosóficas orientales y occidentales. Así, encuentra el *kyosei* japonés – que consiste en vivir y trabajar juntos por el bien común – y la libertad individual en Occidente; el *dharma* hindú – que se definiría como el cumplimiento de los deberes ancestrales – con la idea de igualitarismo occidental; el *santutthi* del budismo – vinculado con la importancia de deseos limitados – con el ideal de la participación política occidental; y el *zakat* musulmán – el deber de dar limosnas a los musulmanes pobres – con los derechos humanos de Occidente (Donaldson, 1996).

El contrato social hipotético es derivado de un imaginario intento de toda la humanidad de designar un acuerdo global. Los términos del contrato están basados en el reconocimiento de los contratantes de que existe racionalidad moral limitada en los

---

<sup>55</sup> Los detalles acerca de la fundamentación y contenido del modelo ISCT están volcados en la principal obra de los autores, Donaldson & Dunfee, 1998. Un resumen de las críticas recibidas se encuentra en Alzola (2003).

actores económicos<sup>56</sup> y de que es necesario un tejido moral basado en la comunidad, para permitirles satisfacer su economía individual y sus intereses sociales. De acuerdo con estos presupuestos, la hipótesis de la ISCT es que los contratantes de nivel global designarían un contrato universal o macrosocial con los siguientes términos:

- (i) Las comunidades locales pueden especificar las normas éticas para sus miembros a través de contratos microsociales (llamado “espacio de libertad moral”). Este sería el capítulo de la moralidad “Thick” de Walzer.
- (ii) La generación de normas de los contratos microsociales debería ser basada en el consenso informado, respaldado en el derecho de los miembros de la comunidad a salir y a ejercitar el derecho de voz y voto en la definición de las normas, dentro de sus comunidades.
- (iii) Para ser obligatoria, una norma del contrato microsociales debería ser compatible con las hipernormas. Esta sería la expresión del minimalismo ético (thin) de Walzer.
- (iv) En caso de conflictos entre normas que satisfagan los principios anteriores, la prioridad debería ser establecida a través de la aplicación de reglas consistentes con el espíritu y la letra del contrato macrosocial.

En tanto el mero consentimiento es insuficiente para definir la obligatoriedad de una norma, el compromiso de la ISCT con cierto universalismo moral le obliga a establecer un procedimiento en el que las hipernormas operan como jueces.

El contrato macrosocial de la ISCT es un constructo parecido a la elección en la posición original ideada por J. Rawls, pero con menos condiciones de restricción para las partes contratantes. Estos contratos macro-sociales representan los acuerdos que podrían ser realizados por las partes contratantes racionales quienes son conscientes de sus limitaciones como actores económicos y quieren proporcionar un marco moral a la actividad económica productiva. Este contrato macrosocial sirve para justificar los contratos microsociales del ISCT, es decir, proporcionan el aspecto normativo de la teoría. Así pues, el contrato normativo hipotético o macrocontrato social se encuentra en el nivel más alto de abstracción de la ISCT. De este macrocontrato social de los agentes morales racionales con la sociedad se obtienen las hipernormas, que son ciertos principios éticos fundamentales que son reconocidos universalmente. Las hipernormas son principios que permiten que sea posible elaborar contratos y establecen límites para esos posibles contratos.

Por lo tanto, las normas deben superar dos pruebas para hacerse moralmente obligatorias para los miembros de una comunidad. De acuerdo con (i) deben ser auténticas, esto es, sustentada por las actitudes y el comportamiento de una mayoría sustancial de miembros de la comunidad. Pero el segundo test queda expresado en (iii): una norma auténtica es obligatoria si y sólo si es legítima, es decir, si es consistente con las hipernormas correspondientes. Ante dos normas en conflicto, si una norma auténtica es ilegítima, carece de autoridad moral. Empero, aún superando ambas pruebas, la actividad económica presenta situaciones en las que normas legítimas de dos comunidades distintas entran en conflicto. Recuérdese, por caso, el dilema del gerente de la empresa norteamericana “Levi Strauss” en la India, resolviendo si emplea a un

---

<sup>56</sup> Consiste en una extensión de la racionalidad limitada de Simon: los agentes reconocerían los límites de su propia habilidad para comprender, interpretar y aplicar conceptos morales y no esperan que un cálculo moral formal pueda ser designado de antemano para todos los contextos en los cuales diversas humanidades enfrentan opciones éticas.

pariente de uno de sus empleados. Aunque los autores no analizan puntualmente este caso, el tratamiento del nepotismo en el texto de Walzer contribuye a calificar esa norma como aceptable, es decir, “legítima” en los términos de Donaldson y Dunfee. En consecuencia, las normas enfrentadas se encuadrarían en el caso anterior: ambas son auténticas y ambas son legítimas. Las normas norteamericanas que han guiado la elaboración del código de ética de la empresa de acuerdo a los principios de igualdad de oportunidades en las prácticas de contratación y de evitar los conflictos de intereses son auténticas (declaradas y respaldadas por el comportamiento efectivo) y legítimas (no vulneran ninguna hipernorma). Al mismo tiempo, las normas hindúes que sostienen el deber de emplear a parientes y amigos es una norma auténtica, que está enraizada en la organización de la sociedad en un sistema de castas; y es también una norma legítima, por cuanto no contradice hipernorma alguna. Para manejar este tipo de conflictos, la teoría prescribe un grupo de reglas de prioridad, que no es exhaustivo ni está presentado en orden, basándose en principios generalmente aceptados de resolución de conflictos de leyes internacionales (Donaldson & Dunfee, 1999, p. 182-190) :

- i) Las transacciones exclusivamente desarrolladas en una comunidad particular, que no tienen efectos adversos significativos en otros seres humanos o comunidades, deberían ser gobernadas por las normas de la comunidad anfitriona.
- ii) Las normas comunitarias existentes que indican una preferencia para resolver conflictos de normas deberían ser utilizadas, en tanto ellas no tengan efectos adversos significativos sobre otros individuos o comunidades.
- iii) Cuanto más extensiva o más global es la comunidad que da origen a la norma, tanto más debe darse prioridad a ella.
- iv) Las normas esenciales para el mantenimiento del entorno económico en el cual ocurre la transacción deben tener prioridad sobre las normas potencialmente dañinas para dicho entorno.
- v) Cuando hay múltiples normas en conflicto, las pautas de congruencia entre las normas alternativas proporcionan la base para decidir el orden de prioridad.
- vi) Las normas mejor definidas deben ordinariamente tener prioridad sobre las normas más generales y menos precisas.

Presentado el modelo del contrato social aplicado a las operaciones económicas, es posible someterlo a una prueba para examinar la moralidad de una norma de pago de sobornos establecida bajo condiciones de consentimiento, que son las reglas de juego establecidas por la ISCT. De conformidad con el procedimiento descrito anteriormente, para determinar la verdadera obligatoriedad moral de una norma, el pago de sobornos en el extranjero – para tomar el acto de corrupción más representativo, según ha sido escrito anteriormente – debería ser evaluado en términos de su autenticidad y de su legitimidad, para sortear exitosamente la prueba. Donaldson y Dunfee ejemplifican el uso de su teoría haciendo uso de diversos casos, uno de los cuales es el de los “sensitive payments”, que son definidos por los pequeños sobornos utilizados en algunos países en desarrollo para mover bienes en las aduanas y por pagos realizados no a funcionarios públicos, sino a consultores privados, que se pagan para asegurarse la preferencia en licitaciones públicas en el extranjero<sup>57</sup>. Los autores

<sup>57</sup> Una de las modalidades típicas es el pago de *bustarella* – una especie de coima – a un *commercialista* – un intermediario para las relaciones con el fisco – para arreglar el monto de las liquidaciones impositivas

encuentran tres grandes problemas éticos en los pagos de sobornos (Donaldson & Dunfee, 1999, p. 222-230):

*1º) Desde el punto de vista del sobornado, la aceptación usualmente viola un contrato microsocioal que especifica sus deberes respecto de un principal, público o privado.*

En los dos casos paradigmáticos analizados por los autores, el receptor del pago viola un deber para con el principal, de quien es agente. Tanto en el caso del oficial de Aduanas que acepta un soborno como en el de la empresa que paga a un intermediario para ganar una licitación pública, se están violando obligaciones, escritas o no, que forman parte de contratos microsocioales, escritos o no: el dinero que se queda en los bolsillos de los funcionarios de ambos ejemplos no les pertenece, en un caso es dinero de la empresa y de sus consumidores, en el otro es dinero de los contribuyentes. Esta es la fundamentación deontológica clásica del soborno. Es, por tanto, de alcance universal. Sin embargo, este problema del sobornado no se proyecta directamente sobre el sobornador. En otras palabras, el ofrecimiento y el pago del soborno no quedaría invalidado por el argumento anterior si, por ejemplo, el pago de sobornos fuera una norma proveniente de otro contrato microsocioal que sostiene una forma de hacer negocios culturalmente diferente. Por otra parte, en el caso del sobornado, una obligación proveniente de otro contrato microsocioal tal como el interés en resguardar su familia – como fue expuesto anteriormente en las objeciones deontológicas – podría “liberarlo” de cumplir con los deberes propios de su relación contractual. Ello exige seguir avanzando en el razonamiento de la ISCT.

*II) El soborno típicamente no es una norma auténtica.*

Los autores afirman que aunque la mitología indique que el soborno es aceptado en cualquier lugar donde florece, esa es una imagen distorsionada de la realidad. Existe numerosa evidencia de que más allá de cierta variabilidad cultural, la práctica del soborno es popularmente rechazada. Éste es el argumento que clama la cruzada y que respaldan los estudios de Nichols (1999), Heimann (1997) y Kaufmann (1997), entre otros. Todos los países tienen leyes que lo prohíben y, en algunos, las penas son draconianas y hasta pueden terminar en ejecuciones (Malasia y China). “*Los clamores de que los miembros de una comunidad aceptan un sistema de sobornos se diluyen ante el secreto que típicamente rodea al soborno. E inclusive si tal norma alcanzara ciertos requisitos de autenticidad, es probable que ello sea limitado a una relativamente pequeña sub-comunidad de sobornadores y funcionarios públicos corruptos.*” (Dunfee & Hess, 2000, p. 24).

Los esfuerzos de las organizaciones internacionales contra el pago de sobornos sería otra manifestación de ese rechazo. Donaldson relata su experiencia en la India entrevistando gerentes y directores de empresas: ellos confesaban que constantemente pagaban sobornos pero – sorprendentemente para el autor – estaban disgustados por hacerlo: “*ellos no tenían ilusiones acerca de la decencia o corrección del soborno y eran conscientes de que su más pernicioso efecto era sobre la eficiencia. Bajo ISCT esto implica que incluso en una comunidad de sobornadores, el soborno no necesariamente es establecido como una norma auténtica*” (Donaldson & Dunfee, 1999, p. 226).

---

en Italia. Para un detalle del mecanismo de fijación del impuesto a pagar ver el caso práctico de Arthur L. Nelly en Donaldson, T y Werhane, P. H. (1999, p. 25-27)

De modo que la exigencia de autenticidad, la primera que debe superar una norma contractual para ser moralmente obligatoria, no podría ser cubierta: no es ejecutada ni entendida como éticamente aceptable por una mayoría sustancial de los miembros de una comunidad. Con ello bastaría para, uniendo los problemas I y II, descartar la aceptación de la mayoría de casos de soborno como moralmente válida para los autores. Pero todavía si fuera posible establecer la autenticidad de una norma local de soborno, debería pasar el test de legitimidad...

*III) el soborno puede violar la hipernorma que soporta la participación política y la hipernorma de la eficiencia*

Aquí es donde los autores asumen la posición más audaz, aunque claramente aceptable para la comunidad de economistas y hombres de negocios a los que se dirigen. Si existiera una hipernorma que condenara el soborno, de acuerdo con la manera en que funciona la ISCT, no habría posibilidad de que una norma proveniente de un contrato microsocioal que demandara el pago sensitivo fuera considerada legítima. Esto sería así aún en el caso de que fuera realmente auténtica y que existiera un consenso mayoritario respecto de la aceptabilidad del soborno, a pesar de lo afirmado en el punto precedente. Los autores afirman que el soborno viola dos hipernormas: la primera hipernorma invocada por los autores es el establecimiento de un valor fundamental – transnacional y transcultural – al derecho de participación política. Nino, Guariglia y Garzón Valdés, por ejemplo, suscribían un principio semejante según se presentó en el capítulo 6: que el único régimen político legítimo es el sistema democrático. La filosofía política confiere un carácter fundamental a ese derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, y hasta la declaración universal de los derechos humanos lo ha articulado. Si ese derecho existe, entonces conlleva la obligación de políticos y de potenciales sobornadores a no violarlo. Usando el ejemplo de Primer Ministro japonés Tanaka en la compra de aviones de la Lockheed durante la década de 1970, Donaldson confirma el rechazo moral del acto, aunque hubiera sido mundialmente consentido. Esto es, aunque hubiera pasado el test de la autenticidad, seguiría sin poder superar el de la legitimidad. La apelación a esta hipernorma deja al menos dos preguntas sin responder.

La primera referida a los sobornos pagados en países en los que rigen sistemas no democráticos y en los que, naturalmente, no existe un derecho a la participación política que pueda ser violado por el pago. Ciertamente, algunos estudios destacan una marcada relación positiva entre corrupción y regímenes autocráticos (Rose-Ackerman, 2001, p. 174-195). Esta es también la estrategia de los principales foros internacionales contra la corrupción. En ocasión del “Global Forum on Fighting Corruption”, la “Declaration on Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials” en 1999 estuvo precedida de un discurso del Vicepresidente norteamericano Al Gore, afirmando que la corrupción no puede coexistir con la democracia y con el estado de derecho (TI Source Book, 2000). Si se considera que, por ejemplo, el reporte anual de la organización Freedom House sobre derechos políticos y libertades civiles halló que sólo en 19,5% de la población mundial vive en sociedades libres, se advierte como las pretensiones de acuerdos fundamentales de validez universal se desmorona (Freedom House, 1996). En consecuencia, aunque pudiera sostenerse la vigencia de esa hipernorma, la ausencia de tales derechos en sistemas autocráticos la deja carente de sentido.

La segunda pregunta que deja sin responder la apelación a la hipernorma del derecho a la participación política es si los pequeños pagos a funcionarios extranjeros o los pagos a empleados de empresas privadas, dañan efectivamente el ejercicio de los derechos políticos.

La segunda hipernorma invocada para justificar el rechazo al pago de sobornos a oficiales extranjeros es la hipernorma de la eficiencia. Desde la cita inicial de un texto de Fukuyama, la articulación de la eficiencia como un principio moral fundamental de alcance transcultural es objeto de controversia. Esa hipernorma se levanta en relación con el interés de todas las sociedades en ahorrar y conservar los recursos públicos y hacer el mejor uso de ellos de manera de incrementar el bienestar colectivo, incrementar y ampliar el acceso a los bienes sociales necesarios y promover el comportamiento cooperativo. Donaldson ha desarrollado una rigurosa investigación histórica, a partir cual concluye que la hipernorma de la eficiencia tiene independencia cultural, desde el sistema de organización “Asuka” que gobernó China y Japón 500 años antes de Cristo. También obtuvo antecedentes y textos históricos sobre la exigencia de eficiencia en la antigua Grecia, durante el Imperio Romano, y el período feudal en Japón. Los participantes del mercado que sobornan interfieren en los mecanismos de asignación racional de recursos y sus acciones imponen sobre el conjunto significativos costos sociales. Cuando las personas pueden comprar y vender sobre la base del precio y la calidad con razonable conocimiento de todos los factores relevantes, el mercado asigna recursos eficientemente. El sistema estimula la producción de mayor calidad y de menor precio y fomenta los mejores mecanismos de producción. Pero cuando las decisiones de compra no siguen la calidad y el precio, sino la cantidad de billetes que quedan en sus bolsillos, el mecanismo de asignación del mercado es distorsionado. La corrupción puede verse como estableciendo un peaje sobre los esfuerzos sociales para mejorar el bienestar económico. Las iniciativas de los organismos multilaterales representativos de la cruzada son moralmente justificadas por el impacto negativo del soborno sobre la eficiencia: *“el soborno entorpece el desarrollo del comercio internacional distorsionando la competencia, incrementando los costos de transacción y restringiendo la operaciones de los mercados libres”* (Yannaca-Small, en Donaldson & Dunfee, 1999, p. 229). Los efectos colaterales del soborno sobre la inversión, el desarrollo y el crecimiento económico han sido desarrollados en la sección correspondiente a la justificación consecuencialista, en el capítulo 6. Dunfee, finalmente, advierte que *“conceptos de justicia y derechos humanos requieren la condena de una práctica cuando sus efectos sistemáticos hacen imposible para un país proveer los bienes sociales necesarios para mínimos estándares de vida”* (Dunfee & Hess, 2000, p 25).

La debilidad más destacable del argumento de Donaldson y Dunfee es la apelación a las distorsiones de los mecanismos de asignación del mercado como principal objeción a una norma que favorezca lo que ellos denominan “pagos sensitivos”. En primer lugar porque, así como en el caso de los regímenes políticos no democráticos que invalidan la hipernorma de la participación política y la hacen inútil, la ausencia de sistemas de mercado puro amenazaría la salud del argumento. Parecería que cualquiera de los actos encuadrados en las definiciones típicas de soborno podría constituir normas legítimas en países como Cuba, en los que el mercado no es principal distribuidor de los bienes sociales. Y esto a pesar de que es posible recoger testimonios de ciudadanos cubanos en los que se revela existencia de sobornos en algunas actividades sociales. En general, desde los estados en los que – cada vez menos, por cierto – rige un sistema de economía estatal, pasando por los que eligen una organización de su sistema económico con mayor o menor participación estatal, hasta las intervenciones en los mecanismos de mercado en los sistemas capitalistas, un amplio espectro de decisiones de política económica interfiere en el funcionamiento de los mecanismos de mercado. Algunos autores y algunos líderes políticos consideran que algunas de esas medidas de intervención política son no sólo aceptables sino recomendables: el establecimiento de

cuotas de importación o los subsidios a las actividades agrícolas de los países centrales son palmarios ejemplos. Y en el campo de la ética en los negocios en el que Donaldson y Dunfee son dos de los autores más reconocidos internacionalmente, la defensa de la responsabilidad social empresaria supone una apelación a alterar de la misma forma el funcionamiento efectivo de los mercados instando a las empresas a invertir en acciones sociales que, finalmente, culminan pagando de más los consumidores (uno de los tantos motivos por los que la consigna de la responsabilidad social empresaria está en discusión). Claro está, la diferencia reside en los “fines” invocados para provocar estas distorsiones en los mecanismos de mercado. Pero a menos que los autores planteen una hipernorma que ordene favorecer a los campesinos de los países centrales para mantener una sociedad armónica en algunos países europeos, parecería que el argumento tiene grietas. En fin, la discusión acerca de las distintas formas en las que se distorsionan los mecanismos de mercado y cuando estas distorsiones son reputadas “para bien” y cuando viciosas es una materia que demandaría un tratado específico. Pero quede establecido que la articulación de una hipernorma de la eficiencia social necesaria como la de Donaldson y Dunfee demanda una mayor sustanciación.

De todas maneras, para los autores de la ISCT, aunque pudiera aceptarse la autenticidad de una norma que acepta el pago de sobornos en una pequeña comunidad, bajo ningún concepto podría ser evaluada como moralmente correcta, por cuanto normas contrarias al soborno son sostenidas y suscriptas por comunidades mayores, empezando por la ONU; y porque la violación de dos hipernormas impide que este tipo de actos supere el test de legitimidad.

### **8.7. ANEXO: LAS DEBILIDADES DEL ARGUMENTO ANTI-IMPERIALISTA MORAL**

En la sección 5 del capítulo 7 (“Las Voces Disidentes y Las Acusaciones De Imperialismo Moral”) se desagregaba el argumento que acusaba a la cruzada de imperialismo moral y etnocentrismo. Uno de los puntos de esa argumentación de mayor controversia era la competencia de los estados y de los organismos multilaterales para producir legislación dirigida a la lucha anticorrupción. La postergación de la discusión de este argumento y de la respuesta “anti-imperialista” de Nichols, se debe al tratamiento en el presente capítulo de la regla de la moralidad geográfica y de las reglas de prioridad para dirimir conflictos entre normas legítimas que acaba de presentarse en la sección anterior.

Resumiendo la discusión del capítulo anterior, la crítica relativista encarnada por Salbu (1999) y Rajagopal (1999) definía a la cruzada con los siguientes adjetivos: imperialista moral, invasiva, eurocéntrica, elitista, imprudente, inefectiva. Salbu admitía que el soborno transnacional podría ser legislado multilateralmente si se dieran las condiciones de la “aldea global” de Mac Luhan pero, en ausencia de esas condiciones, la legislación extraterritorial es invasiva y agrada las soberanías nacionales, mientras que la legislación doméstica es un mal necesario y, por otra parte, es indiscutiblemente legítima hasta tanto se verifique el escenario que anticipa Mac Luhan.

La respuesta anti-imperialista está condensada en el argumento de Philip Nichols, presentado en la sección 6 del capítulo 7. Nichols rechaza la acusación y despliega una batería de argumentos dirigidos a desacreditar la “pobre descripción” de imperialismo moral con la que Salbu ataca a la cruzada. De los 11 argumentos desplegados, es de interés concentrarse en el conjunto que forman los numerados (ix) y (x), que se reiteran a continuación:



- ix) *el segundo error de Salbu es que Donaldson y Dunfee enfatizan la importancia de discutir la comunidad correcta en la cual discutir el espacio libre de moral. Dunfee define a las comunidades como “agrupamientos coherentes de gente capaz de generar normas éticas... incluyendo una corporación, un departamento u otro subgrupo dentro de una corporación, un club social, etc.”. Salbu, por el contrario, adhiere a la posición realista, definiendo a la comunidad solamente en términos de estado-nación,*
- x) *en otras palabras, es probable que la comunidad relevante con respecto a las transacciones comerciales transnacionales no sea coincidente con las fronteras nacionales. La prohibición del soborno transnacional, por lo tanto, no constituye imperialismo moral. Más bien, es un intento de una asamblea legislativa nacional de dar voz o contribuir con la creación de valores de una comunidad mayor.*

De manera que la discusión central es la discusión de la “regla de la moralidad geográfica” en el ámbito de los negocios, siguiendo las reglas de prioridad de la sección anterior, establecidas por Donaldson y Dunfee, que son las que inspiran la respuesta de Nichols. Al respecto, el principal argumento de Nichols para desacreditar la acusación de imperialismo moral de la cruzada es endeble por las razones que siguen.

1. Salbu considera que la legislación extraterritorial es imperialista, pero que la legislación doméstica necesaria.
2. Nichols atribuye al argumento imperialista el error de confundir la verdadera comunidad que produce normas contra el soborno en las transacciones comerciales: la posición realista es equivocada, “la comunidad” no son los países. En otras palabras, la comunidad relevante con respecto a las transacciones comerciales transnacionales no es coincidente con las fronteras nacionales.
3. Siguiendo la definición de Dunfee, las comunidades son agrupamientos coherentes de gente capaz de generar normas éticas. Esta noción incluye una empresa, un departamento u otro subgrupo dentro de una corporación, tal vez un sector de la economía. El funcionamiento de la ISCT necesariamente excluye de esta lista a los organismos multilaterales, ya que la referencia a Donaldson y Dunfee es asociada a lo que estos autores denominan el “espacio de libertad moral” (la moralidad “thin” de la ISCT).
4. Así las cosas, si Nichols no puede descansar en la comunidad global como “comunidad relevante” y su pretensión es identificar una comunidad más extensa que los países, debe inferirse que se está refiriendo a las pautas de la industria o ramo, es decir, a las normas representativas de los usos y costumbres en el mercado correspondiente. Por cierto, este suele ser uno de los criterios empleados ordinariamente para distinguir, por el monto, el soborno de los obsequios y regalos.
5. El criterio anterior es:
  - contradictorio con la argumentación previa, que para afirmar la existencia de una condena universal contra el soborno, descansa en la expresión que los distintos estados-nación expresan en la mentada asamblea legislativa del punto (x), reunida para contribuir a la creación de los valores de una comunidad mayor,

- contradictorio con la política de suscribir instrumentos multilaterales contra la corrupción y ordenar su criminalización en las legislaciones locales,
- contradictorio con las reglas de prioridad i) y ii), puesto que las transacciones comerciales suelen tener efectos significativos en otras comunidades. Estas condiciones hacen presumir que las reglas i) y ii) prevalecen sobre la iii), en la que los acuerdos comerciales de la industria podrían corresponder a una comunidad más extensa,
- invasivo de la jurisdicción estatal y dominante en términos de Walzer, en tanto comporta una intromisión de criterios de otras esferas – en este caso la económica – en la distribución de ciertos bienes sociales – en este caso el ejercicio de la función pública, si uno se atiene a la definición habitual de soborno.

En general, el argumento reconoce las mismas falencias que la articulación de la hipernorma de la eficiencia económica: la ausencia de capitalismo pleno y las intervenciones estatales en la economía podría percibirse, desde esta perspectiva, como la invasión de los estados sobre otras esferas – la del mercado – que exceden la potestad jurisdiccional y las competencias de los estados – porque, como se observaba en el capítulo 3, el soborno transnacional sería una especie de delito global – interviniendo sobre comunidades “mayores”. Aquí, los criterios para establecer prioridades de Donaldson y Dunfee tienen dificultades prácticas para ser aplicados como reglas y problemas de justicia distributiva en la medida en que se enfrenten dos normas “legítimas”, que es para eso que han sido concebidas como reglas de prioridad. La regla (iii) invocada por Nichols para aludir a una comunidad “más global” podría ser potencialmente más dañina que los efectos nocivos atribuidos al utilitarismo respecto de las minorías. Y, por último, hasta podría dudarse de que Nichols mantuviera este criterio si los consensos en el mercado fueran contradictorios con la concepción occidental de los actos de corrupción. En definitiva, el mercado en la forma en que lo concebimos es también un instrumento esencial de la cultura occidental de las democracias liberales.

Por supuesto, las debilidades en el argumento “anti-imperialista” no valida el reclamo de imperialismo moral contra la cruzada, aunque puede mitigar el contraataque de Nichols.

\*\*\*

Si al final del capítulo 6 se encontraba un lugar para la filosofía que parecía negado por las disciplinas que dominan el estudio de la corrupción desde fines de la década de 1970, el presente capítulo ofrece una perspectiva diferente, que no es sino el reflejo de teorías éticas diferentes de las comprendidas en el capítulo 6. Aquí la filosofía acompaña a las ciencias sociales en el ejercicio de subrayar las idiosincrasias y particularidades entre grupos coetáneos y culturas históricamente diferenciadas, no quiere ni puede evitar el relativismo, y el modelo de sociedad al que remite es pluralista: como plantea Walzer, cada contexto de ideas tiene sus propias reglas que definen el significado de las acciones humanas y que no son reducibles a leyes o principios universales. A la filosofía le corresponde un papel mediador entre culturas diversas y no la disolución de estas diferencias, le corresponde una tarea de interpretación y traducción de constituciones de la individualidad diversas en comunidades diferentes.

Esa tolerancia tiene límites, porque como señala Nussbaum “*esto no implica como tienden a suponer algunos relativistas en la teoría literaria y en la antropología, que todas las interpretaciones del mundo son igualmente válidas y del todo no comparables, que no hay buenos estándares de evaluación y que todo vale*” (Nussbaum, 1996, p. 341). La búsqueda de las condiciones de diálogo con el otro, con el distinto, con el extraño en términos de Harman, es la que desafía la voluntad de colocarse en el lugar del otro.

El material etnográfico expuesto en el capítulo anterior llevaba a inferir que el uso del concepto de corrupción como categoría moral – lo que hacen, de alguna forma, Heimann o Nichols cuando emiten reclamos universales – tiene el problema de que no nos lleva muy lejos: evidentemente, el bien y el mal existen en todos lados. El problema es que para quienes intentan legislar esta observación descriptiva es insuficiente. Por lo tanto, tienen que encontrar definiciones operativas para tipificar actos. De alguna forma, los problemas de la cruzada anticorrupción son para hacer operativas las definiciones de corrupción, pero la figura del fraude, el soborno y los actos moralmente incorrectos existen y existieron en todo tiempo y lugar, tal como observa la teoría universalista. La diferencia está dada por el alcance de esas definiciones. Así, la estudiante rusa entrevistada por Ledeneva (1998) distinguía entre *blat* y soborno, pero esta joven no tomaba el significado y el alcance de ambos términos del texto de la Convención de la ONU contra la corrupción, sino de los particularismos de la historia y de la cultura de su comunidad, que aprendió de la misma forma que la lengua materna (Harman, 2004a, p. 13).

La revisión de la regla de la moralidad geográfica revela que el tratamiento de la diversidad cultural en materia de corrupción es un tema tan antiguo como los primeros procesos legales en contra de administradores, por cargos de soborno y extorsión. Además, es un elemento más para ratificar que el tratamiento inadecuado de los particularismos ha generado una gran desconfianza en los países en desarrollo, acerca de las intenciones ocultas de las iniciativas multilaterales contra la corrupción, a las que finalmente han hecho fracasar. Las apelaciones a bienes globales pueden no ser sino expresiones de un particularismo más, del etnocentrismo de las democracias liberales de Occidente, que siguen invocando el bien de la humanidad mientras exportan sus valores comunitarios.

Rorty comparte la idea de que la sociedad liberal encarna la mejor esperanza de la especie, aunque se niega a abrazar en ese acuerdo valores transculturales y ahistóricos que sólo serían posibles de articular en una supercomunidad, que no existe. La teoría ética no universalista, en cualquiera de sus versiones, contribuye significativamente al estudio del fenómeno de la corrupción a partir de la crítica y de una conceptualización diferente que pone a prueba el universalismo. A pesar de ser útil para redescubrir adecuadamente los conflictos morales que plantea la corrupción y que desvanece los riesgos de etnocentrismo, el relativismo mantiene sus problemas como tesis normativa, al sostener que las valoraciones contrarias de los mismos actos son igualmente válidas: del hecho de que un cierto tipo de acto sea correcto para un grupo e incorrecto para otro no se sigue que ambos reclamos sean igualmente válidos, desde el punto de vista ético.

Ello revierte inexorablemente hacia tesis éticas pluralistas, que se desprendan de principios monistas, aunque ello sea al precio de enunciados más modestos y de conclusiones menos potentes. Una definición pluralista de corrupción ya no tendría los rasgos de una fórmula que puede aplicarse mecánicamente para determinar la moralidad de ciertos actos. Por el contrario, la disciplina de esa definición debería ser el diálogo y la persuasión.

En este contexto han sido analizados tres problemas que pueden iluminar la conceptualización de la corrupción y el tratamiento del conflicto entre universalismo y particularismos. En primer término, la discusión del etnocentrismo es de capital importancia para el debate acerca de las iniciativas multilaterales contra la corrupción, que han sido acusadas de etnocéntricas e imperialistas morales. Geertz se opone a Rorty y Lévi-Strauss y al relativismo cultural radical que ellos representan, e intenta asumir una posición de compromiso entre universalismo y respeto de la autenticidad cultural, por el que sea posible arribar a ciertos acuerdos universales. Rorty rechaza esa hipótesis por equivocada y se asume como inevitablemente etnocéntrico, un etnocentrismo moral y político, que aspira a ser cosmopolita, y que rechaza los fundamentos metafísicos. Orgulloso de pertenecer al liberalismo burgués posmoderno, confía en la tolerancia de la comunidad a la que pertenece y en los esfuerzos de los agentes del amor y los especialistas de la diversidad como Geertz, para promover la solidaridad y mitigar el sufrimiento. Por ello, lejos de los especialistas de la universalidad, apuesta a la expansión de la imaginación en la que deposita la esperanza del progreso moral. Un ejemplo en la línea de lo que trasmite Rorty, aunque en el plano de los derechos humanos, es el caso de la empresa de indumentaria Levi Strauss, que descubrió a principios de la década de 1990 que dos de sus proveedores estaban empleando a niños menores de 14 años, una práctica que violaba los principios de la compañía, aunque eran tolerados en Bangladesh, donde funcionaba la empresa. Luego de estudiar el caso, el gerente comprendió que la aplicación mecánica de sus normas de ética internas conducía a obligar a sus proveedores al despido de esos niños. Pero comprendió también que esa decisión no aseguraría que los niños recibieran educación, además de que causarían dificultades económicas a las familias que dependían de los salarios de sus hijos. A pesar de que se lo ordenaban sus principios corporativos, la empresa decidió no sucumbir a ellos y propuso un acuerdo a sus proveedores: ellos le pagarían a los niños sus salarios regularmente mientras los niños concurrían a la escuela, hasta que cumplieran 14 años, momento en el que proveedores le ofrecerían un trabajo. A su vez, Levi Strauss pagaría la matrícula, gastos de estudio, libros y uniforme de los niños. Donaldson concluye que *“el arreglo permitió a la empresa mantener sus principios y proveer beneficios de largo plazo al país anfitrión”*. Huelga decir que una posición bien diferente hubiera sido presionar a los proveedores y obtener el despido de los niños para salvaguardar el cumplimiento de sus derechos que tienen alcance universal. Si es posible imaginar alternativas como esta para un campo en el que el deontologismo y el consecuencialismo se desenvuelven con propiedad por los consensos acumulados en materia de derechos humanos, ¡cuanto más es posible imaginarlos para un campo menos pacífico como la conceptualización transcultural de la corrupción!

La idea de Walzer de la igualdad compleja y la justicia relativa, determinada por los particularismos de la historia y los significados sociales, contribuye a pensar la corrupción como una invasión indebida del criterio de la esfera económica en la provisión de bienes políticos y sociales y en la administración del castigo. La tiranía del dinero puede corromper las distribuciones sin transformarlas, de modo que las distribuciones corruptas coexistirán con las legítimas, *“como la prostitución con el amor conyugal”*, afirma Walzer. Por supuesto que la tiranía del dinero excede con creces el fenómeno conocido como corrupción, proyectándose sobre la relación entre poder político y poder económico. No obstante, para la definición prevaleciente de corrupción, ésta es una demostración cabal de la invasión a las demarcaciones, un apropiamiento del terreno de la actividad política por parte del dinero, que tuerce decisiones políticas en beneficio del dinero. En Walzer esta conclusión no sólo sería válida para la noción de la corrupción asociada a la presencia de un agente estatal, ya

que también el mando en la empresa privada está incluido en la idea de plutocracia – que supone dominancia – que sostiene el autor.

La tesis de que disponemos de argumentos morales densos (*thick*) y no densos (*thin*) es otro significativo aporte a la discusión sobre la corrupción, pues es una manera de iluminar la polémica entre los autores que reclaman la existencia de una condena universal contra la corrupción, frente a los que rechazan de plano el planteo. Indudablemente la condena a la corrupción es amplia, densa, en el mundo occidental, tal como lo registra exhaustivamente Noonan. Que ese principio anticorrupción sea no denso debería ser demostrado más allá de la retórica, en vistas de los elementos que la antropología social aporta para el estudio del fenómeno en comunidades no occidentales. El material etnográfico proveniente de estudios desarrollados en países asiáticos y africanos hace levantar algunas reservas, al menos para ciertas prácticas enraizadas en tradiciones comunitarias, que forman parte de una red de significados y que se revelan como reales y tributarias de extensos procesos históricos y soporte religioso. De todas maneras, no tenemos reglas ni deberíamos querer tenerlas, para ser fieles a Rorty: caso por caso, práctica por práctica, podrá examinarse la autenticidad de ciertos actos en las comunidades y grupos sociales de referencia.

Aunque Donaldson y Dunfee prefieran identificarse con Rawls y con la teoría contractualista, un pasaje en el que los autores citan a Walzer y la manera en la que la ISCT encaja en el minimalismo moral de Walzer, habilitan el ejercicio de redescubrir la teoría de Donaldson y Dunfee como una expresión del “thick” y “thin” de Walzer. Si el minimalismo moral consiste en “reglas y principios presentes en diferentes tiempos y lugares y que son percibidos como similares a pesar de que se expresan en diferentes idiomas y reflejan diferentes historias y diferentes versiones del mundo” (Walzer, 1994, p. 18), es posible expresar la ISCT como un ejercicio de maximalismo y minimalismo moral. La presencia de hipernormas es una apelación a la idea de consensos superpuestos entre culturas locales que sostiene Rawls, y que corresponde al “thin” de Walzer. Es el capítulo universalista de la ISCT. El concepto mismo de hipernorma conlleva la capacidad de ser susceptible del consenso traslapado de doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables. La contrapartida de las hipernormas es lo que en la ISCT se denomina el “espacio de libertad moral”, que corresponde al tramo relativista de la teoría y es el correlato de las doctrinas comprensivas razonables del bien en Rawls, y de la moralidad densa en Walzer. Según la Teoría de los Contratos Sociales Integradores, las normas provenientes de contratos microsociales deben pasar por dos exámenes antes de ser consideradas obligatorias, independientemente de que hayan sido consentidas libremente: las normas deben ser auténticas, es decir, sustentadas por las actitudes y el comportamiento de una mayoría sustancial de la comunidad de referencia (*thick*); y las normas deben ser legítimas, esto es, consistentes con las hipernormas, representativas de valores fundamentales y que proporcionan a la ISCT su costado normativo y universalista (*thin*).

La evaluación de los actos de corrupción en clave de la teoría de los contratos sociales lleva a Donaldson y Dunfee a evaluarlos negativamente: los actos de corrupción que pudieran ser acordados en el marco de un contrato microsocial no serán obligatorios:

- porque comportan la violación de un contrato microsocial que especifica los deberes del sobornado;
- porque no son sostenidos más que por subcomunidades muy pequeñas de actores corruptos, es decir, no constituyen una norma auténtica, no corresponden a la moralidad densa en Walzer;

- y porque violan las hipernormas del derecho a la participación política y de la eficiencia económica, es decir, no constituyen una norma legítima, tampoco constituyen un argumento moral delgado, válido culturalmente.

Aunque el modelo de Donaldson y Dunfee es interesante y de gran utilidad para el análisis de problemas prácticos como el de las distintas modalidades de actos de corrupción por su fundamentación pluralista, se ha planteado en 3.3. que los argumentos a partir de los cuales los autores concluyen que los actos de corrupción son moralmente objetables podrían ser revisados, especialmente la articulación de dos hipernormas de dudosa utilidad práctica y gran controversia filosófica e ideológica. Específicamente, el primer argumento es descartable porque no incluye los casos del buen soborno ni alcanza al sobornador. El segundo argumento debe contenderse en el terreno empírico: a los estudios de Nichols y las conclusiones de Noonan y Heimann (Capítulo 7.4) puede oponerse la evidencia etnográfica de Sissener, Ruud y Ledeneva (Capítulo 7.7). Finalmente, con respecto a las hipernormas presuntamente violadas por los actos de soborno:

- La hipernorma del derecho a la participación política no puede articularse universalmente – sólo podría formularse para los regímenes democráticos en los que ese derecho existe – y no está probado que algunos de los actos alcanzados por la definición de corrupción dañen efectivamente el ejercicio de la participación política.
- La hipernorma de la eficiencia social necesaria adolece de los mismos problemas de alcance que la anterior – sólo podría formularse para los regímenes capitalistas, en los que el mercado es el distribuidor excluyente de los bienes – y además porque mayores o menores intervenciones en la actividad económica forman parte del ejercicio ordinario de la gestión económica de un país. Diariamente se interfiere en el funcionamiento libre de los mercados. La diferencia con respecto al soborno podría estribar en los fines de una y otra intervención, pero esa es una materia ajena a esta discusión y, desde luego, también está determinada por el significado e interpretación que la comunidad tiene de esas prácticas de intervención. Por último, la articulación de esta hipernorma podría ser la expresión de un prejuicio ideológico que está en la base de la cruzada anticorrupción, graficado en la famosa sentencia de Gary Becker, respecto de que para eliminar la corrupción había que eliminar al Estado (Capítulo 4).

En suma, la contribución más sustantiva que puede aportar el pluralismo ético a la polémica entre universalismo y particularismos en las iniciativas multilaterales contra la corrupción no puede ser una fórmula más para determinar qué tipos de actos se incluyen como corruptos y cuáles pueden ser absueltos. Nada más lejos que una lista establecida en abstracto. El mensaje es el que envía Rorty apelando a la solidaridad y a la reducción del sufrimiento, el que trasmite Rawls con la idea de consensos traslapados de doctrinas comprensivas del bien, el que resume Walzer con su concepción de moralidad densa.

La cruzada transnacional contra la corrupción debería, de acuerdo con esta perspectiva, tener objetivos y ambiciones más pequeñas y modestas: por un lado, es posible ser efectivo en el combate de los criminales internacionales, aunque las herramientas de la justicia están ya vigentes. El mal existe en todas las sociedades, aunque no es siempre el mal es equivalente a la conceptualización occidental de los actos de corrupción alumbrada sobre los cimientos de la burocracia racional-legal de Weber. Luchar contra el mal no debería ser equivalente a exportar las categorías occidentales del bien y el mal

a culturas que suscriben acuerdos diferentes y cuyas identidades culturales están asociadas a esos acuerdos. Tal vez no sean sólo los organismos multilaterales los habilitados para la construcción de la moral minimalista. Acaso también lo sean los agentes del amor y los especialistas de la diversidad de Rorty, quienes – como se veía en el final del capítulo anterior – tengan mucho para decir acerca de la corrupción en África, Asia y en los países en desarrollo en general, aunque sus trabajos sean de objetivos más modestos, sólo conduzcan a conclusiones parciales y no puedan formularse matemáticamente. Tal vez, como afirma Rorty, el progreso moral de los últimos siglos se haya debido más a historiadores, novelistas, etnógrafos y periodistas de escándalo que a los especialistas de la universalidad, como los teólogos y los filósofos. Tal vez los acuerdos universales sobre derechos humanos sean efectivamente la expresión de acuerdos morales *thin*, pero el campo de los derechos humanos no parece ser equivalente a la consigna de lucha contra la corrupción que encarna la cruzada, cuyos efectos son menos dañinos y hasta imperceptibles en términos relativos.

Por supuesto, esta estrategia debilitaría las posibilidades de invocar acuerdos universales acerca de la corrupción y harían más complejos los esfuerzos de lucha contra la corrupción, debilitando las fórmulas únicas y los principios irreductibles como faros de las recetas de política. Rorty no consideraría este repliegue como una concesión ni como una derrota, sino como una estrategia abierta al diálogo, para persuadir a las comunidades que aunque no sean capaces de percibirlo, muchas de las prácticas que definen su identidad tienen, además del significado heredado de la historia y la tradición, serios perjuicios económicos que debilitan la asignación de los bienes sociales y los perjudican de manera directa. Rose-Ackerman reconoce el problema y sus propias limitaciones para contribuir a resolverlo: “(...) Además, aunque el dar donativos y el clientelismo sean bien aceptados, pueden imponer costos ocultos que no son apreciados por el ciudadano común. La economía no puede responder preguntas culturales, pero puede ayudar a entender la implicación de las decisiones de una sociedad. Las sociedades pueden preguntarse si han acabado con los hábitos culturales que imponen un costo a la capacidad de la economía para crecer y al gobierno para funcionar eficientemente” (Rose-Ackerman, 2001, p. 126). Si la economía no puede, tal vez esta sea la negada puerta para la filosofía.

## 9. CONCLUSIONES: LA MORALIDAD (GLOBAL) QUE VIENE

*Today, we live in an interdependent, global village. The challenges that face humankind transcend national borders. Issues such as environment, crime, terrorism, and corruption carry no passports. They are beyond the power of any single nation to address on its own. Progress in the years ahead will require unprecedented levels of co-operation and collaboration among peoples of different cultures, religions and values. Only a global effort is capable of meeting global challenges.*

Kofi Annan, "Global Integrity in a Changing World", 9th International Anti-Corruption, 10-15 October, 1999, Durban, South Africa

### 9.1. RECAPITULACIÓN: EL LUGAR DEL FILÓSOFO Y DE LAS TEORÍAS ÉTICAS NO UNIVERSALISTAS

Hasta aquí podrían sintetizarse los principales resultados de esta tesis según la enumeración que sigue:

1. Los últimos veinte años podrían ser denominados como la "era de la corrupción", por el furor mediático, académico y político en el estudio del problema. Sin embargo, los textos especializados mencionan consistentemente la existencia de la corrupción como una antigua preocupación del hombre. El relato de la historia de la corrupción de Noonan condensa la interpretación dominante acerca de la evolución del fenómeno, desde un estadio inicial de reciprocidad y favoritismo hasta la presente jerarquización de los principios de imparcialidad y no reciprocidad. En estos orígenes, las ideas religiosas y las obras de teatro asociaban recurrentemente a la corrupción con la violación de normas morales. Posteriormente, la noción de corrupción adquiriría un alcance diferente, con la conformación de la cruzada global anticorrupción.
2. Del cúmulo de factores que explican la constitución de la cruzada y el furor reciente por el fenómeno de la corrupción, en este trabajo se eligen dos acontecimientos históricos, que se consideran especialmente significativos para delinear los rasgos de lo que hoy es la cruzada. El primero de ellos es la sanción de la Foreign Corrupt Practices Act, la primera legislación anticorrupción del mundo. El segundo es la caída del muro de Berlín. La promulgación de la FCPA está enmarcada en el clima de escándalos que comenzó en el caso Watergate e hizo eclosión con el millonario soborno de la empresa Lockheed al gobierno japonés durante la década de 1970. Fue sancionada en medio de un clima de indignación moral de la población norteamericana, es decir, conservaba en su inspiración las connotaciones morales negativas que los estudios de la historia de la corrupción encuentran desde los inicios. A su vez, el final de la guerra fría es coincidentemente señalado como el inicio de una nueva etapa en las relaciones políticas internacionales, que se proyecta sobre el fenómeno de la corrupción, despertando un gran interés por este problema, otrora desplazado por la estrategia geopolítica.



3. Si la historia de la corrupción de Noonan puede resumirse en la evolución del hombre desde la reciprocidad y el favoritismo hacia la imparcialidad, la “historia de la corrupción reciente” podría describirse como la multilateralización de la FCPA. El vínculo que asocia decisivamente a la FCPA con el final de la guerra fría es el alumbramiento de la denominada globalización que, en el plano de la actividad económica, se traduce en la formación del mercado global. Como primera legislación anticorrupción del mundo, desde el comienzo la FCPA recibió críticas: internamente, por la pérdida de negocios y en el plano exterior, por el avance sobre actos desarrollados en territorios sobre los que Estados Unidos no tiene jurisdicción. La estrategia unilateral de combate a la corrupción norteamericana era potencialmente perjudicial para sus empresas: mientras las compañías norteamericanas tenían prohibido el pago de sobornos en el extranjero, las empresas de otros países no sólo podían pagarlos, sino que además podían descontar esos montos de sus declaraciones de impuestos.
4. En resguardo de un nuevo bien jurídicamente protegido de orden transnacional - la salud del naciente mercado global - y de los intereses de sus empresas perjudicadas por las leyes internas, Estados Unidos lideró la criminalización de un nuevo delito: el soborno transnacional. La cruzada se afirmó en la jerarquización de la corrupción en la agenda global y en la multilateralización de FCPA, que se concretó hacia fines de la década de 1990 con la generación de normas homólogas multilaterales: a la convención de la OEA en 1996, le siguieron la convención de la OCDE (1997), la de la Unión Europea (1997), hasta llegar a la reciente sanción de la Convención de la ONU contra la Corrupción a fines del año pasado. Aunque heredan la técnica legislativa norteamericana, los nuevos instrumentos internacionales superan las definiciones de la FCPA, especialmente en materia de inclusión de los actos de corrupción que no involucran a agentes públicos. La exclusión de esos actos del alcance de la norma norteamericana y de las convenciones de la OEA y de la OCDE fue uno de los blancos preferidos de sus detractores, puesto que reflejaba un indeseable sesgo ideológico - la confianza en que el mercado corregiría los vicios privados - y un grave error conceptual - no advertir que los actos entre agentes privados compartían las mismas características que aquellos en que estaba involucrado un funcionario público -. Estos esfuerzos legislativos han sido acompañados por una instalación del problema de la corrupción en el nivel más alto de la agenda global: la mayoría de los organismos y agencias internacionales están invirtiendo en investigación de la corrupción, en programas de reforma institucional para eliminarla y en acciones publicitarias para transmitir ampliamente esta preocupación.
5. Desde el punto de vista legislativo, los objetivos de la cruzada han sido cumplidos: con la sanción de la Convención de la ONU, la mayoría de los países están alcanzados por acuerdos multilaterales para criminalizar la corrupción. No obstante, la experiencia en la aplicación de estas normas y de los programas de reforma institucional promovidos por el FMI y el BM han conducido a un abierto fracaso, tal como se advierte de, entre otros, los siguientes elementos:
  - el alto nivel de incumplimiento y la violación flagrante de la FCPA por las empresas norteamericanas, tal como surge de la edición 2003 del Global Corruption Report de TI y de los índices de pago de soborno que muestran a las empresas norteamericanas entre las más sobornadoras del mundo - inclusive por encima de Rusia, permanentemente señalado como un país de alta corrupción - a pesar de los 27 años de historia en la aplicación de la FCPA (IFS, TI, 2002);

- la escasa cantidad de procesamientos y de juicios iniciados y/o concluidos en el marco de la aplicación de la FCPA (The Economist, 1999);
- el alto nivel de desconocimiento de las convenciones internacionales por aquellos actores a los que básicamente debería ir dirigida, esto es, directivos y gerentes de empresas (IFS, TI, 2002);
- las escasas experiencias de estrategias exitosas en la reducción significativa de la corrupción: los casos mencionados típicamente son Hong Kong y Singapur (Andvig, & Fjeldstad, 2001; The Economist, 1999);
- las millonarias pérdidas en préstamos concedidos por los organismos internacionales de crédito para financiar elites gobernantes corruptas (La Nación, 2004);

En general, los nuevos programas e iniciativas que se van creando mencionan consistentemente que la corrupción aumenta, a pesar de que se multiplican los instrumentos para eliminarla.

6. La paradoja del “caso argentino” también ratifica la conclusión anterior: el período histórico en el que se hicieron los mayores elogios internacionales a los esfuerzos argentinos para combatir la corrupción, y en el que el gobierno nacional instrumentó las principales medidas para combatir el problema – ratificación de las convenciones de la OEA y de la OCDE, creación de la Oficina de Ética Pública y de la Oficina Anticorrupción –, es el mismo que la mayoría de los argentinos percibe como el más corrupto de la historia<sup>58</sup>, en el que se cometían graves actos de corrupción por los cuales un número importante de funcionarios han sido procesados y condenados. Algunos de los ellos están en prisión, y el mismo presidente está virtualmente prófugo. Más allá de los errores de cálculo, el caso argentino ofrece dos importantes enseñanzas. Una se refiere a la efectividad de los instrumentos multilaterales, a los que, claramente contribuye a desacreditar. La otra conclusión se dirige a las políticas de los organismos internacionales de crédito cuyo discurso oficial está dominado por la gobernabilidad y el combate a la corrupción: la continuidad en el financiamiento de aquel gobierno argentino de la década de 1990 – el ejemplo de Yaciretá es emblemático – revela un pernicioso sesgo ideológico que también se percibe en algunos autores y que se resume en la máxima de Gary Becker de que para reducir la corrupción hay que eliminar el Estado. Ese sesgo se trasmite luego a las definiciones de corrupción (incluyendo sólo los actos en los que intervienen agentes públicos), o alabando la desregulación y las privatizaciones argentinas de la década pasada como reformas muy significativas y enderezadas a eliminar la corrupción, soslayando que como contrapartida, se sometía al Poder Judicial y gobernaba a través de decretos de necesidad y urgencia.
7. La cruzada no sólo se expresa a través de los instrumentos multilaterales y de programas de reforma institucional. Desde comienzos de la década de 1970 el problema de la corrupción se transformó en objeto de interés académico, y en el presente es un campo prolífico de producción de documentos de investigación y textos. A pesar de que los primeros estudios se desarrollaron en el marco de la teoría sociológica para contribuir a la explicación de los delitos económicos, la consolidación de la cruzada ha venido acompañada del nacimiento de la “economía de la corrupción”. La dominancia de la economía – además de los aportes del

<sup>58</sup> Parecería que es posible tomarse la licencia de referirse a las “percepciones”, cuando éste es el instrumento que utiliza TI para construir sus rankings.

derecho y las ciencias políticas y de ciertos enfoques teóricos como el neoinstitucionalismo – le han conferido buena parte de los rasgos que actualmente tiene la noción de corrupción: el problema se reduce a una estructura de incentivos distorsionada. En consecuencia, las políticas anticorrupción deben dirigirse a reparar esa estructura reduciéndole al agente los beneficios de corromperse y aumentándole la probabilidad de ser descubierto y las sanciones por tales actos. El supuesto antropológico subyacente en esta perspectiva es el del *homo economicus* de la economía clásica, un tomador de decisiones racionales que obra de acuerdo a los costos y beneficios de las alternativas de que dispone.

8. Para esta conceptualización, la corrupción no es un problema moral sino simplemente un problema económico y político que demanda reformas en las estructuras de incentivos de los potenciales sobornadores y sobornados. Ello explica porqué la filosofía, así como otras ciencias sociales, ha permanecido al margen del debate académico del fenómeno de la corrupción. De acuerdo con las disciplinas dominantes, los actos clasificados como corruptos no exigen de ninguna evaluación moral, simplemente involucran un cálculo avalorativo de costos y beneficios. Por ello, aunque todas las declaraciones de motivos de las convenciones y legislaciones locales invoquen fundamentos morales, la inspiración de la reforma no se dirige al hombre, no promueve ideales de buena vida, ni pretende reforzar su carácter moral: el objetivo excluyente es la reforma jurídica e institucional.
9. Una manera distinta de presentar la ausencia de la filosofía en el debate académico sobre la corrupción consiste en cambiar la idea de que el filósofo no fue invitado a la discusión, por la idea de que el filósofo moral agotó todo lo que tenía para decir respecto del problema de la corrupción. Si se somete la descripción generalmente aceptada de los actos de corrupción a la aplicación de las reglas con las que la teoría ética universalista distingue lo correcto de lo incorrecto, resulta que ni la teoría deontológica ni la consecuencialista aceptarían los actos de corrupción como moralmente aceptables. El kantismo los rechazaría porque no son consistentes con los criterios de la universalizabilidad, excepción hecha del “soborno revolucionario”, pagado para sabotear un régimen moralmente ilegítimo. El utilitarismo de actos tal vez podría aceptar excepcionalmente el pago de un soborno o la realización de pagos extorsivos en la medida en que sea Pareto eficiente. Pero para el utilitarista de reglas, la abrumadora evidencia macroeconómica que destaca los efectos negativos de la corrupción sobre la inversión extranjera, el crecimiento económico, la efectividad y la legitimidad del estado, la pobreza, el estado de derecho, la efectividad de la asistencia social y hasta el medio ambiente, lo llevaría también a condenar moralmente los actos de corrupción, porque los efectos negativos que trae aparejados exceden con creces los dudosos beneficios que se le adjudican. En consecuencia, una manera distinta de explicar la ausencia de la filosofía es señalando que los actos de corrupción son siempre – tal como rezaban las consignas religiosas y morales que crearon e hicieron circular esa palabra – moralmente incorrectos; con lo cual lo que la filosofía tenía para aportar al debate sobre la corrupción se agota en el ejercicio de someter la caracterización de actos de corrupción a la teoría ética universalista. Una consecuencia de esta afirmación sería que podría concebirse a la cruzada global contra la corrupción como inspirada en la teoría ética universalista.
10. La filosofía moral no se agota en el universalismo moral. Desde la publicación de la “Teoría de la Justicia” de Rawls y especialmente durante la década de 1980, distintas expresiones de éticas no universalistas tales como los comunitarismos, el

neoristolismo, la ética de la virtud han advertido a los pensadores liberales los problemas de pensar argumentos universales fundados exclusivamente en la argumentación moral y en la experiencia política de las sociedades occidentales. La discusión entre universalismo y particularismos éticos permanece vigente en toda discusión en la que existen tradiciones locales a las que respetar. La teoría ética universalista ha probado ser fructífera para resolver numerosos problemas prácticos en el campo de la ética aplicada, desde los problemas de derechos humanos hasta la bioética. Sin embargo, podría no conservar esa aptitud para lidiar con problemas en los que no existen consensos superpuestos suficientes.

11. La corrupción podría ser una de esas materias: otro de los aspectos anotados consistentemente por la investigación académica – inclusive de aquella que representa la posición de la cruzada – es la variabilidad cultural del concepto de corrupción y de los actos que se incluyen en esta denominación. Las contribuciones de la antropología social a la discusión académica sobre la corrupción ratifican la tesis relativista cultural: el material etnográfico de trabajos en comunidades de algunos países de Asia y de África muestran que algunos actos de corrupción criminalizados por las convenciones internacionales no tienen connotaciones negativas en alguno de estos pueblos y, por el contrario, poseen significados apreciables y positivos para el desarrollo de la vida en común.
12. Si este fuera el caso, el universalismo ético se revelaría como inapropiado para lidiar con el fenómeno de la corrupción. No obstante, la posición oficial de la cruzada es que los actos de corrupción han sido moralmente condenados por todos los pueblos de la historia y que las principales corrientes de pensamiento político, filosófico y religioso repudian la corrupción. Esta visión evolucionista confía en que el soborno desaparecerá de entre los hombres como alguna vez desapareció la esclavitud y que las diferencias culturales – que efectivamente existen – se deben a distintos estadios de evolución de las civilizaciones. Por el contrario, un grupo de autores ha señalado que la cruzada global contra la corrupción es imperialista moral, elitista y etnocéntrica, y pronostica la continuidad del fracaso de los procesos de reforma, por la resistencia que generan en las comunidades no occidentales los programas de reforma, que amenazan sus identidades como grupos sociales. Las apelaciones a bienes globales son expresiones de un particularismo más, del etnocentrismo de las democracias liberales de Occidente, que invocando el bien de la humanidad exportan sus valores comunitarios.
13. Las tesis relativistas prometen un mayor respeto por las tradiciones locales y son una garantía para evitar el etnocentrismo, aunque mantienen sus problemas como tesis normativa, al sostener que las valoraciones contrarias de los mismos actos son igualmente válidas. Ello exige explorar expresiones que puedan mantener a distancia el absolutismo ético y el relativismo extremo. Una definición pluralista de corrupción ya no tendría los rasgos de una fórmula como las definiciones del Capítulo 5, para aplicar mecánicamente y determinar si un cierto acto “es corrupción”. Por el contrario, la disciplina de esa definición debería ser el diálogo y la persuasión.
14. Más allá del análisis de la noción histórica de la corrupción y de su asociación con la hechicería, los delitos sexuales y la suciedad; y más allá también de la aplicación de las reglas de Kant y Mill para determinar la corrección moral de la acción; el verdadero problema moral de la corrupción en el contexto de la cruzada es el tratamiento del conflicto entre universalismo y particularismos y el establecimiento de los límites a lo que “es” y “no es” corrupción. En la medida en que la cruzada

tiene pretensiones transculturales, la definición de esos límites debe pensar en términos que trasciendan las historias y las narraciones locales. El pluralismo ético puede iluminar una comprensión más enderezada de los fenómenos bajo estudio y diagnósticos más completos de los problemas de corrupción en contextos culturales diferentes.

15. La conjunción de “teólogos y filósofos” con “agentes del amor y especialistas de la diversidad” puede establecer las condiciones del diálogo que debería inspirar la conceptualización de la corrupción, la demarcación de los actos que cubre, la aprehensión del significado especial de cada acto en ambientes diferentes y – establecida la conveniencia de erradicar esas prácticas – el diseño e implementación de los programas tendientes a eliminar esos actos.
16. Dos ejemplos ilustran mejor la diferencia de actitudes: uno es el de la empresa General Electric (presidida por Fritz Heimann, cuyo testimonio sobre la condena universal del soborno fuera presentado en el capítulo 7), que invirtió sumas millonarias para iniciar una campaña publicitaria unilateral en la India, haciendo insistentes condenas del soborno en los negocios y en la actividad política. El otro caso es el ya expuesto de la empresa de ropa Levi Strauss, que al descubrir que uno de sus proveedores empleaba a niños menores de 14 años, decidió acordar con el proveedor el mantenimiento de sus salarios mientras concurrían a la escuela y la reserva de un empleo para cuando cumplieran 14 años, haciéndose cargo de los gastos de matrícula y libros, para asegurarse la educación de esos niños, más allá del cumplimiento de los estándares morales de su código de ética corporativo.
17. Si se puede acordar que el etnocentrismo es inevitable, que la persuasión es el único medio posible de establecer moralidades “thin” o de obtener el consenso superpuesto de doctrinas comprensivas razonables, que ese establecimiento debe tener un anclaje necesario en la moralidad densa y en la red de significados de la propia historia, tal vez la cruzada pueda avanzar con paso más seguro, aunque sea más lento, más complejo y más desafiante. Eso no equivaldría a una renuncia, sino al reconocimiento del particularismo occidental que orienta la cruzada, aunque ese particularismo sea “la mejor esperanza de la especie”, como diría Rorty. Por la persuasión debería ser posible inducir a las comunidades a reflexionar sobre algunas de sus prácticas, y sobre los perjuicios sociales, económicos y políticos que acarrear para ellos mismos, de acuerdo con lo que indica nuestra ciencia económica. Como lo expresa el testimonio final de Susan Rose-Ackerman, este diálogo no será propiciado por el economista. Acaso este sea el espacio reservado para el filósofo.

Probablemente sea desproporcionado atribuir el relativo fracaso de la cruzada a la teoría ética universalista que inspira su visión del problema y sus programas paliativos. Probablemente sea también exagerado esperar un vuelco en el rendimiento de esas iniciativas a partir de la adopción de una perspectiva pluralista, del reconocimiento del etnocentrismo y de la preocupación por el resguardo de las tradiciones locales. Pero en lo que sí podría confiarse sobriamente es en el aporte efectivo de esta nueva orientación para sensibilizar la imaginación moral, en aras de resolver las tensiones morales omnipresentes en las actividades transculturales de manera responsable y creativa. Tal vez no sea un gran progreso, aunque para Rorty “la historia del progreso” es la acumulación de esos pequeños pasos.

## 9.2. LA MORALIDAD GLOBAL EMERGENTE

Si, como es de esperar, la cruzada se expande y los valores que promueve se desplazan paulatinamente de la moralidad densa occidental a un modesto consenso superpuesto de doctrinas comprensivas de la buena vida, además de establecerse en terreno firme, será la promotora de nuevos acuerdos que hagan posible concretar esa mejor esperanza de nuestra especie. A continuación se presentan algunos apuntes sobre los rasgos que podría tener esa moralidad global emergente, que será minimalista y es concebible que pueda ser algo más que procedimental.

### 9.2.1. LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS

El proceso imaginado de construcción de ciertos mínimos transnacionales está lejos de pensar que cada país descubra en solitario los valores y principios que comparten sus ciudadanos y que, después de haberlos descubierto, entre en diálogo con otros países o comunidades. La idea de la construcción de una minimalista ética global podría ilustrarse con la interesante experiencia de un acuerdo global de ética, el programa Global Compact de la ONU, que ya fuera mencionado en el capítulo 4. Entonces fue mencionada la estructura y la filosofía de ese programa. Aquí corresponde repasar la línea argumentativa que subyace a este programa. Que es esencialmente diferente del capítulo legislativo de la cruzada, porque en lugar de sancionar tratados multilaterales y descansar en los estados para ratificarlos y hacerlos efectivos, convoca directamente a empresas líderes de opinión y asociaciones empresarias para hacerse responsables de cumplir con esos acuerdos. La contracara de ese conjunto interminable de legislación nacional e internacional es el manifiesto incumplimiento, inclusive en el país promotor de la criminalización del soborno a nivel global. Por ello, las iniciativas que apelan a la responsabilidad de los actores deberían ser objeto de un mínimo crédito inicial.

El programa es una iniciativa de la Secretaría General de la ONU. El discurso de Annan ante el Foro Económico Mundial reunido en Davos en Febrero de 1999 transmite los objetivos desafiantes de ese proyecto:

- reconoce la globalización como un hecho, pero advierte que no debería subestimarse su fragilidad, al hacer que algunas sociedades pierdan el control por no poder acomodarse a tiempo, desbalanceando equilibrios entre la política, la economía y las cuestiones sociales;
- siguiendo la experiencia de la Gran Depresión, alienta el consenso como herramienta para restaurar la armonía social y la estabilidad política, estableciendo redes de seguridad que limiten la volatilidad económica y compensen a las víctimas de las fallas del mercado;
- pronosticando una era de prosperidad global comparada a la de los países industrializados en las décadas posteriores a la Segunda Guerra, la ONU invita a las empresas y las asociaciones de empresas a adoptar, apoyar e implementar un conjunto de valores centrales en las áreas de derechos humanos, estándares laborales y prácticas ambientales;
- la elección de estos tres aspectos se justifica por ser éstas las áreas en las que los hombres de negocios pueden hacer contribuciones diferentes, porque existen en ellas acuerdos internacionales estableciendo valores y principios universales y porque la inacción amenaza los mercados globales y el comercio multilateral;
- se aconseja evitar las restricciones al comercio internacional como medidas para preservar esos derechos y se propone el Pacto Mundial como una vía alternativa;

- se alienta a las empresas a presionar a sus respectivos estados para hacer efectivo el Pacto a través de las instituciones multilaterales que tienen como cometido el desarrollo de las tres áreas mencionadas;
- se exhorta a las empresas a usar el gran poder que tienen, que le confiere grandes responsabilidades mundiales para mantener altos estándares sobre derechos humanos, condiciones de trabajo y medio ambiente en sus propios negocios, y se reafirma que tienen carácter universal;
- estos pedidos se extienden para hacerlos cumplir a proveedores y contratistas, asegurando no tener ninguna complicidad en abusos de derechos humanos, trabajos forzados, trabajo infantil, discriminación laboral, derechos asociativos y responsabilidad ambiental;

La ONU ofrece a cambio de todo esto amplia asistencia a través de su red de agencias para incorporar esos valores y principios a la misión institucional y las prácticas de esas empresas y a incentivar el diálogo con otros grupos sociales. El tono de la declaración transmite la idea de un genuino pacto, que requiere de la colaboración recíproca para ser exitoso y que reconoce que, más allá de lo que esté escrito en los instrumentos legislativos multilaterales, carecen de sentido práctico y tienen limitado impacto sobre las personas si no se hacen efectivos.

El Pacto Mundial es también una forma de sancionar mínimos morales en las tres áreas mencionadas, en la expectativa de que aun en el peor de los escenarios esos estándares mínimos serán cubiertos. No se apela a fundamentos sobre la naturaleza o la dignidad humana, sino a la responsabilidad: la economía global es frágil y vulnerable a los “ismos”, que diseminan la inseguridad. Por eso es necesario proteger a las personas con estos mínimos.

Tratando de replicar las políticas que condujeron a la formación de los mercados globales y el comercio multilateral en 1945, la ONU insta a los gobiernos, las ONGs, las empresas y los organismos internacionales a tomar ahora las decisiones correctas, pensando en el largo plazo y en que un cuarto de la población mundial sufre el hambre y la desnutrición.

El proyecto de Annan es “*encontrar una manera de insertar el mercado global en una red de valores compartidos*”. Es, en suma, una muestra más de las posibilidades del diálogo y del pluralismo moral como instancias superiores de construcción de ciertos mínimos transculturales.

#### 9.2.2. LA “NUEVA” CORRUPCIÓN Y LAS FORMAS DE COMBATIRLA

Ya se ha expresado reiteradamente que la cruzada significó un quiebre en el contenido moral que cargaba la expresión desde sus inicios, asociada a los delitos sexuales, a la suciedad y la brujería. Padideh Ala’i advierte que ha existido un cambio súbito de actitud en los líderes internacionales respecto de la expansión de los programas de lucha contra la corrupción: “*la corrupción es tratada como un asunto económico, más que como un problema moral*” (Ala’i, 2000). Esta posición es acompañada por los especialistas que cuestionan a las instituciones internacionales y a ciertos académicos, tanto por tratar a la corrupción como un asunto económico, marginando otros importantes valores (Rajagopal, 1999, 497) como por la incoherencia que manifiestan las instituciones financieras internacionales al poner a la eficiencia como un objetivo y un medio al mismo tiempo, para vencer a la corrupción (Thomas, 1999, p. 552).

Lo cierto es que ya sea por el secreto que habitualmente rodea a los actos de corrupción, o por la insuficiencia e inadecuación de los instrumentos para dar cuenta de esos actos, la corrupción alude hoy a un fenómeno muy diferente de lo que se define como corrupción. La corrupción hoy se ha convertido en una categoría que se refiere a la posesión de ciertas condiciones e infraestructura institucional y política que nada tiene que ver con su significado literal ni con la definición clásica de “la violación de un deber posicional a cambio de un beneficio extraposicional”. La corrupción remite a la vigencia (o no) del estado de derecho, a la sanción democrática de las leyes, a la independencia del poder judicial, a la estructura burocrática profesionalizada y bien remunerada, a la provisión de cargos públicos según criterios meritocráticos y alejados del favoritismo y del nepotismo, a la reducción del papel del estado en la economía y de la burocracia y de los funcionarios públicos en la aplicación de leyes y reglamentos, a la participación activa de las ONG y de la sociedad civil en la rendición de cuentas de los funcionarios, a la implementación de sistemas de información y registros de operaciones transparentes y que permitan una representación cabal de las operaciones correspondientes. También estos aspectos envuelven dimensiones morales y pueden ser materia de ética aplicada. Lo importante para resaltar aquí es que “corrupción” se dice actualmente de manera muy diferente que en el pasado, comprende actos y prácticas que no provienen directamente de la definición, y se ha transformado en una categoría que lentamente ha ido perdiendo la connotación negativa y la condena moral que comportaba, para transformarse en un concepto neutro de la ciencia económica. En este sentido, “corrupción” está más cerca de conceptos como “desarrollo” o “inflación”, que de “violación” o “mentira”. Por lo tanto, desde el punto de vista analítico, la evaluación y la interpretación moral de esta “nueva corrupción” aparecen desdibujadas.

En esta nueva versión, la corrupción es un fenómeno básicamente económico y político. Cuando se afirma que “la corrupción afecta los niveles de inversión”, lo que se está diciendo es que lo que se mide – defectuosamente (Jabazz, 2002; Andvig & Fjeldstad, 2001) – como corrupción, a través del IPC de TI, está asociado negativamente con la IED o con el PBI, de acuerdo con estudios econométricos.

Pero la anterior conclusión no dice mucho sobre “la corrupción”: la unidad de análisis dejó de ser el que ofrece o paga sobornos y el que acepta o cobra sobornos, etc. Los actos de corrupción aparecen ahora mediados por categorías más vinculadas a la gobernabilidad y a la vigencia del estado de derecho que al “acto de corrupción”. Adicionalmente, la relación entre los actos de corrupción y lo que miden los índices es vidriosa: la corrupción es difícil de verificar, inclusive para los jueces. Por lo tanto, el sistema consiste en medir las “percepciones”, que pueden o no corresponder a la realidad. En todo caso, si la gente que no participa del soborno lo percibe, es porque los corruptos son muy malos haciendo su trabajo. Como afirma Salbu (1999, p. 247), la peor corrupción es sofisticada, no se deja ver, es la que menos pruebas deja.

En consecuencia, la nueva unidad de análisis son los estados. Entonces, existen estados corruptos y estados limpios. ¿Qué es lo que los diferencia? Por ejemplo, a igualdad de condiciones, un estado “capitalista” es más limpio que uno parcialmente “estatista”. ¿Por qué? ¿Es que se ofrecen/pagan más sobornos en ese país? No, simplemente lo que registran los índices es el mayor riesgo de que alguien pudiera hacerlo...

¿Cómo se combate a la corrupción? A pesar de las diferencias que distintos autores y organismos exhiben, existe un núcleo de acuerdos (técnicos) que identifica la estrategia actual para reducir la corrupción. Algunas pocas experiencias exitosas de control de la corrupción burocrática, como Singapur y Hong Kong, indican que puede ser disminuida a través de auditorías periódicas, legislación y reformas institucionales. Sin embargo, el



que estos gobiernos de fuerte sesgo autoritario hayan sido exitosos debilita la relación entre transparencia y democracia, que es uno de los valores promovidos por la cruzada. En general, el marco legal formal puede ser insuficiente como término de referencia para atacar y juzgar el problema de la corrupción. *“Los efectos degenerativos de la corrupción política no pueden ser contrarrestados por un enfoque puramente legalista o administrativo. Se necesitan introducir puntos de referencia morales, normativos, éticos y, por supuesto, políticos. La corrupción endémica necesita reformas políticas radicales, un sistema de inspecciones y balances y una profunda democratización”* (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 18).

El Banco Mundial es señalado como la organización que ha desarrollado el más amplio y elaborado conjunto de políticas destinadas a la reducción de la corrupción (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 104). Huther y Shah (2000) mencionan cuatro dimensiones de su política:

- Prevención del fraude y la corrupción en los proyectos del Banco Mundial.
- Crear una “corriente principal” de preocupación por la corrupción en la organización.
- Apoyar los esfuerzos internacionales por reducir la corrupción.
- Ayudar a aquellos países que requieren asistencia para combatir la corrupción

Dentro del último punto, el Programa Anticorrupción del BM tiene como misión convertir sus experiencias en herramientas operativas para responder a las solicitudes de los países, así como el diseño y ejecución de proyectos de asistencia técnica y la evaluación analítica para entender mejor el problema.

El diagnóstico de la institución es que la corrupción es un síntoma de la debilidad estructural de las instituciones en la mayoría de los países, por lo cual los enfoques del problema se orientan por lo general al fortalecimiento de las capacidades institucionales en el sector público, así como al desarrollo de mecanismos más efectivos de control de responsabilidades, lo que incluye la participación de grupos de la sociedad civil.

El criterio oficial del BM es que las estrategias anticorrupción efectivas deben basarse en cinco elementos claves:

- Incrementar la responsabilidad política;
- Fortalecer la participación de la sociedad civil;
- Crear un sector privado competitivo;
- Desarrollar mecanismos institucionales de control del poder; y
- Mejorar la gestión del sector público.

La influencia en el organismo del neoinstitucionalismo y la teoría del principal y el agente han regido algunos diseños de políticas siguiendo el trabajo de Klitgaard. Por ejemplo, en 2000, la estrategia se desagregaba en medidas que influyen en el número de oportunidades corruptas – liberalización económica, desregulación, simplificación impositiva, la estabilidad macroeconómica; reforma administrativa y de la función pública, reclutamiento meritocrático; descentralización –; y medidas que influyen en los incentivos (unidades de auditoría y contabilidad; reformas legales; vigilancia pública).

En general, la estrategia de la cruzada para controlar y combatir la corrupción se puede descomponer de la siguiente forma:

- a) Reforma Política
  - financiamiento de partidos políticos
  - descentralización política
- b) Reformas en la Función Pública
  - incremento de salarios
  - selección meritocrática
  - reducción/eliminación de la seguridad en el empleo
  - sistema de quejas y encuestas sobre entrega de bienes o prestación de servicios
- c) Reformas Jurídico Legales
  - establecimiento de nuevos marcos legales
  - fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial
  - aumento de las capacidades administrativas
  - creación de agencias anticorrupción
- d) Política Económica
  - apertura comercial
  - desregulación económica
  - privatizaciones
  - simplificación impositiva y aduanera
  - estabilidad macroeconómica y reducción de la inflación
  - desmonopolización
- e) Controles Financieros
  - sistemas de contabilidad y registro
  - auditorías periódicas
  - normas de adjudicación públicas
- f) Vigilancia Pública
  - sistemas de control parlamentario y rendición de cuentas
  - establecimiento de mecanismos de selección y control por la sociedad civil
  - publicidad e intervención de los medios de comunicación masivos y amplia libertad de prensa
  - participación de las ONGs

De acuerdo con lo estudios econométricos, no todos los elementos anteriores aparecen correlacionados positivamente con la reducción de la corrupción. Estadísticamente no se encuentran correlaciones fuertes entre la corrupción con las decisiones políticas – los efectos serían lentos –, con el sistema democrático – demanda la estabilidad del sistema por décadas –, con la descentralización administrativa – podría aumentar la corrupción –, ni con la apertura comercial – el efecto positivo es imperceptible, salvo que sea una liberalización radical – (Andvig & Fjeldstad, 2001).

### 9.2.3. CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

El otro concepto de moda en el vocabulario de los organismos internacionales es el de “governabilidad”. *Governance* es un término asociado a la dirección de los navíos, a llevar el timón y no remar. Para el especialista del BM, el chileno Daniel Kaufmann, “*Governabilidad se define como el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común*” Por lo tanto abarca:

- (I) el proceso de seleccionar, monitorear, y reemplazar gobiernos;
- (II) la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos, y
- (III) el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Para efectos de medición y análisis, las tres dimensiones en esta definición de gobernabilidad se pueden desagregar más, para incluir dos conceptos mensurables para cada una de las dimensiones anteriores, haciendo un total de seis componentes (Kaufmann, 2003, p. 5):

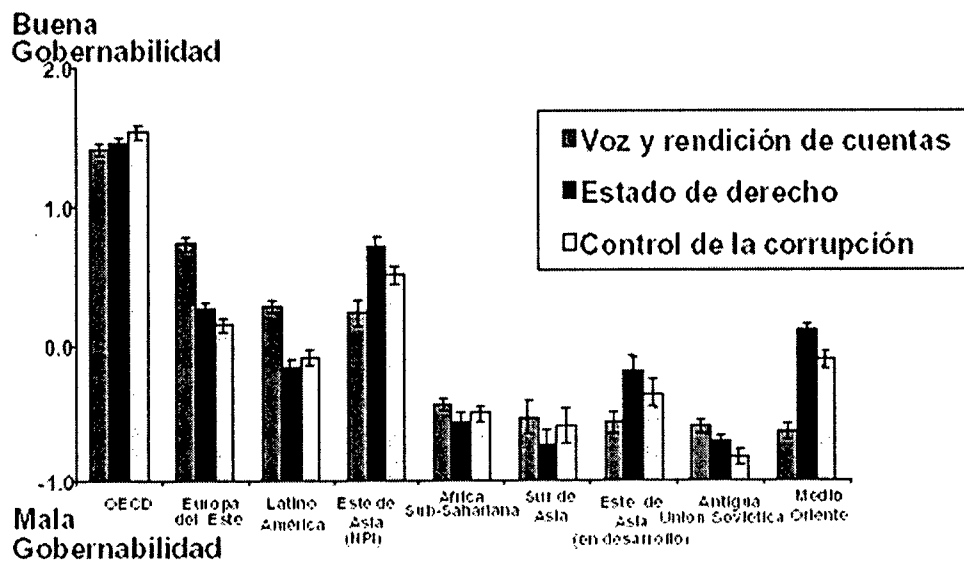
- (I) *el proceso de seleccionar, monitorear, y reemplazar gobiernos.*
  - (1) voz y rendición de cuentas externa (la disponibilidad del gobierno de rendir cuentas externamente a través de la retroalimentación de los ciudadanos e instituciones democráticas, y una prensa competitiva); y
  - (2) estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo.
- (II) *la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos.*
  - (3) efectividad del gobierno (incluyendo calidad de la formulación de políticas, burocracia y prestación de servicios públicos);
  - (4) ausencia de carga regulatoria; y
- (III) *el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.*
  - (5) calidad del estado de derecho (protección de derechos de la propiedad, independencia judicial, etcétera); y
  - (6) control de la corrupción.

Para Kaufmann “*governabilidad es por lo tanto un concepto mucho más amplio que corrupción, este último es uno (muy importante si bien es cierto) entre un número de componentes estrechamente relacionados de gobernabilidad*”. No obstante, la redefinición de corrupción acometida gradualmente por la cruzada hace que los dos conceptos sean de alcance semejante.

Más allá de las bondades de la consigna de promover el “buen gobierno”, el principal defecto que tiene en común la “governabilidad” con la “corrupción”, es que la conceptualización del fenómeno y su investigación empírica es deficiente, tanto por las características mismas de las prácticas que observan – rodeadas por el secreto – como por la insuficiencia de fuentes de información confiables y completas. ¿Cuál es el sentido de concebir una tipología de corrupción que distinga la corrupción política de la corrupción burocrática si después el IPC de TI, que es una encuesta de encuestas, “mide” un concepto de corrupción que no reconoce esta diferencia?

Kaufmann afirma que se han registrado avances significativos en el análisis y medición de la gobernabilidad, que permiten un análisis y monitoreo riguroso en profundidad. Aplicando la definición de gobernabilidad propuesta, y recolectando datos de fuentes diferentes, analiza indicadores de diferentes países como representantes de varios aspectos de gobernabilidad. Los datos se organizan en los seis subcomponentes de gobernabilidad, se expresan en unidades comunes, y, gracias a la metodología de agregación estadística, se agregan en seis indicadores de gobernabilidad. La figura siguiente representa el agrupamiento de países según tres de esos indicadores: (6) control de corrupción, (5) fortaleza del estado de derecho, y (2) voz y rendición de cuentas externa. La altura de cada columna presenta el estimado promedio de gobernabilidad para una región, mientras que la línea delgada encima de la columna muestra el margen de error – o intervalo de confianza estadística – para el nivel estimado de gobernabilidad de cada componente.

Figura 1: Estado de derecho, voz y rendición de cuentas, y control de corrupción— promedios regionales, KKZ 2000/01



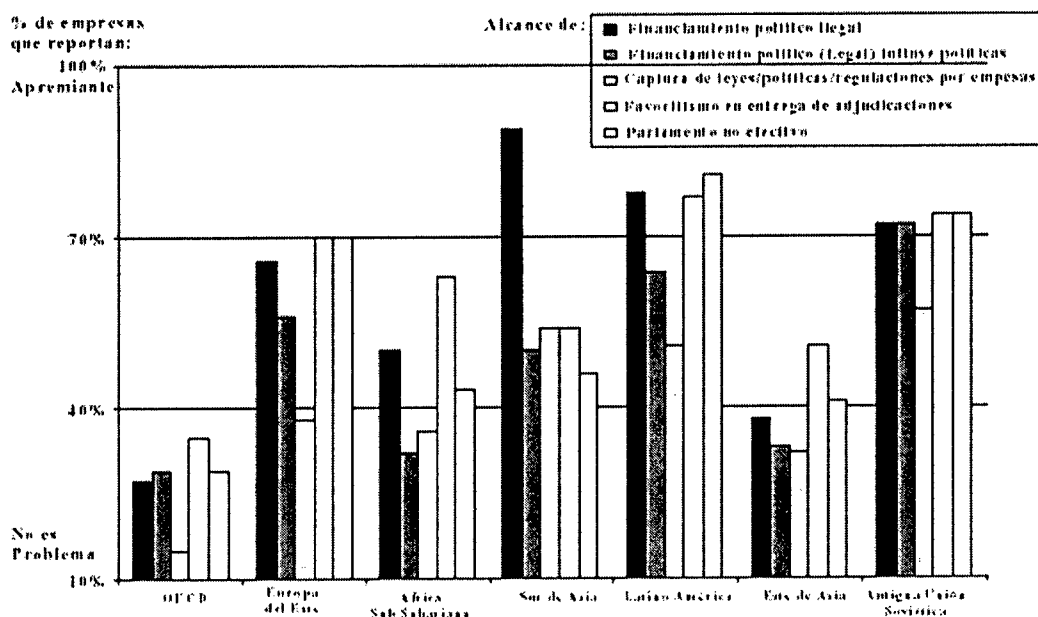
De acuerdo con este estudio, algunas regiones no califican mal en la dimensión de voz/libertades civiles, aunque tienen problemas en la fortaleza del estado de derecho y control de la corrupción; este es el caso de América Latina por ejemplo, y hasta cierto punto de Europa del Este. Habría evidencia de una situación de contraste en los casos del Medio Oriente y Este de Asia en desarrollo (y, en términos relativos, para el Este de Asia industrializada), donde la dimensión de voz y rendición de cuentas externa permanecería desatendida. De todas maneras, estas generalizaciones basadas en promedios regionales esconden variaciones significativas en la calidad de la gobernabilidad entre países de la misma región: una revisión más profunda de los datos por país revela que hay países en América Latina, África y Asia que califican por encima de algunos países de la OCDE en varias dimensiones de gobernabilidad, lo que desafiaría la noción de que la riqueza es un requisito previo para la buena gobernabilidad. Este mismo trabajo de Kaufmann procesa grupos de encuestas a ejecutivos para distinguir distintos tipos de corrupción y la vulnerabilidad de estos bloques de países. Por ejemplo, sugieren que en América Latina los retos de captura y corrupción en la adjudicación pública y el sistema judicial son especialmente graves, en

comparación con la corrupción administrativa relacionada con la conexión a los servicios públicos, exportaciones/importaciones o impuestos.

Las investigaciones de indicadores mundiales de gobernabilidad se están utilizando para evaluaciones sistemáticas de los beneficios de la buena gobernabilidad a nivel mundial, con la expectativa de demostrar la idea intuitiva de la importancia de las instituciones y de la gobernabilidad para el desarrollo. Algunos estudios empíricos parecen confirmar estas relaciones: por caso, Knack y Keefer encontraron que el ambiente institucional de la actividad económica determina, en buena parte, la capacidad de las economías emergentes para alcanzar los estándares de las economías industrializadas (Kaufmann, 2003, p. 9). Kaufmann menciona media docena de trabajos más, que avanzan en este incipiente campo de estudios empíricos. En el nivel más básico, los datos inicialmente revelan una correlación alta entre buena gobernabilidad y resultados claves de desarrollo para varios países. Sin embargo, este es un hallazgo “débil” en términos de sus aplicaciones a la política, dado que tales correlaciones no dan ninguna luz sobre la dirección de la causalidad o sobre si otra variable correlacionada omitida es la causa fundamental de los efectos sobre el desarrollo.

Otro de los campos de mayor interés es la relación entre el sistema político y la gobernabilidad. Tanto el financiamiento político como la efectividad reportada para los parlamentos, la compra ilícita (captura) por parte de empresas de regulaciones políticas o leyes, y el favoritismo con el cual se conceden contratos de adjudicación pública han sido medidos. La figura siguiente resume los agrupamientos del trabajo de Kaufmann.

Figura 5: Importancia política para Gobernabilidad (Fuente: EOS 2002)



La obtención de indicadores de gobernabilidad y su aplicación para el diseño de políticas está aun en un estado embrionario. El norte de trabajos como el de Kaufmann es el de desafiar a la ortodoxia en gobernabilidad, analizando críticamente las enseñanzas recibidas de “la administración convencional del sector público y los enfoques legales-judiciales, los cuales han ampliamente ignorado la importancia de la interconexión clave entre los sectores público y privado en la formación del ambiente de negocios, gobernabilidad y economía política” (Kaufmann, 2003, p. 24). La consecuencia de este nuevo enfoque es un énfasis mucho mayor en estrategias que

incluyan mecanismos efectivos de rendición de cuentas externa, transparencia, incentivos, y prevención para mejorar la gobernabilidad. En particular, el futuro de los estudios sobre gobernabilidad vendrá orientado por una especial atención en las siguientes áreas:

- conocimiento e información transparente: incluyendo datos rigurosos, diagnóstico y evaluación y análisis empírico, y mejores estándares de revelación y acceso para datos financieros, presupuestarios y relacionados, así como aumentar la adopción de herramientas de e-gobernabilidad, revelación transparente de votos parlamentarios y activos de funcionarios públicos, etc.
- comprensión apropiada de las fuerzas políticas que afectan la formulación de políticas y del conjunto de incentivos institucionales requeridos para progresar. Esto debe incluir meritocracia dentro de las instituciones, mecanismos de evaluación y revelación transparentes, reformas comprensivas del servicio civil, y mecanismos de rendición de cuentas externa mejorados y enfocados en una mejor prevención.
- acción colectiva, a través de un enfoque sistemático participativo y creador de consenso, que involucre a todas las partes interesadas de la sociedad: el poder ejecutivo, el poder legislativo, la sociedad civil, y el sector privado competitivo.
- liderazgo político fortalecido a través de mecanismos diseñados para inculcar y premiar la integridad, entre otras cosas a través de voz y controles y balances externos, incentivos pro transparencia, y medidas adoptadas para tratar con los nexos y redes entre el delito y la política.
- tratamiento de la influencia y la captura, integrando al análisis con la economía política de la corrupción, con un entendimiento más profundo de la influencia de las fuerzas de elite, mecanismos de financiamiento político, papel de las multinacionales y principales agentes de captura.
- integración explícita de incentivos y medidas para una implementación más amplia de estrategias corporativas que busquen mejores estándares éticos (en la interconexión pública-privada) y por lo tanto mejor gobernabilidad nacional en general
- responsabilidad de la comunidad internacional de apoyar esfuerzos nacionales en el área de acuerdo internacional, implementando incentivos adicionales y mecanismos para asegurar mejor ética corporativa, a través de iniciativas que el sector corporativo puede asumir por sí mismo, apoyado por medidas adicionales de países de la OECD, otras iniciativas regionales, una posición pro activa sobre gobernabilidad global en foros internacionales importantes como el Foro Económico Mundial, mecanismos de revisión entre pares, y autoevaluación y monitoreo continuos.

Más allá del liderazgo natural que los gobiernos nacionales tienen que desempeñar para mejorar sustancialmente la gobernabilidad, los sectores financiero y corporativo son también vitales, tanto en la dimensión doméstica como internacional. El programa Global Compact parte de ese necesario reconocimiento y de las limitaciones de las estrategias legislativas. Los trabajos sobre gobernabilidad han comenzado a señalar que las estrategias particulares de ética y responsabilidad corporativas de las grandes empresas pueden mejorar o debilitar más la gobernabilidad nacional dentro del país, ya que la gobernabilidad nacional no es dominio exclusivo del sector público,

considerando el poderío de algunas corporaciones multinacionales, muchas veces superior al continentes completos.

La participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia, haciendo efectivos los mecanismos de rendición de cuentas y las revisiones y balances. Ello multiplica los “auditores” y distribuye el poder entre varios actores en lugar de concentrarlo. Los escándalos financieros recientes en los Estados Unidos han incrementado las presiones del público a favor de la transparencia no sólo de los gobiernos, como mantiene la posición más tradicionalista de la corrupción, sino de las empresas cotizadas públicamente: exigen mejor y mayor información sobre el verdadero estado de las cuentas financieras de las empresas, más allá de los años de cárcel que reciban los tramposos. La confianza y la vida misma de los mercados financieros se juegan en el éxito de la nueva gobernabilidad global.

La gobernabilidad como consigna y los estudios científicos sobre gobernabilidad global están aún en pañales. Los trabajos disponibles pueden ser objeto de ácidas críticas metodológicas y sustantivas. Así como en el campo de la corrupción, la opacidad y la baja visibilidad de los involucrados impiden arribar a conclusiones categóricas también el campo de la gobernabilidad. En la medida en que existan intereses tras esa oscuridad, la medición es parte de un proceso de iluminación que enfrenta a dos coaliciones, una que pretende investigar y la otra que necesita ocultar. Empero, tal vez sea razonable abrirle un pequeño crédito, tomando las debidas precauciones. Pues, de lo contrario, se corre el riesgo de que el conocimiento sea regido por la anécdota, como advierten Andvig y Fjeldstad: *“No creemos en el purismo científico, en el sentido que cuando los científicos sociales deben confiar en observaciones subjetivas vagas e inciertas, deberían alejarse del tema y dejar el campo totalmente abierto al sentido común de los “expertos” (en este caso, el sentido común de la policía, el periodismo y los hombres de negocios). Sin embargo, si las observaciones básicas son de este tipo, la vaguedad y subjetividad de la información debe tenerse presente. Por estos motivos, la “utilización de números” debe ser muy prudente, ya sea en la investigación sobre el crecimiento económico o sobre la ayuda exterior. Las aplicaciones de políticas requieren más precaución todavía”* (Andvig & Fjeldstad, 2001, p. 35).

#### 9.2.4. LA MORALIDAD EMERGENTE

En suma, la moralidad global del futuro si la cruzada logra hacer buen uso de la persuasión para universalizar su programa, puede implementar con éxito esas reformas y promover con éxito el programa que representa la mejor esperanza de la especie, tendría los siguientes rasgos:

1. una gran democracia global, con derechos humanos universalizados efectivamente, con plena vigencia del estado de derecho, con una activa división de los poderes; un sistema judicial eficiente y ágil; y un Parlamento efectivo.
2. un mercado global inserto en redes globales de significado compartido, como lo sueña Annan.
3. un aparato estatal profesionalizado; en el que el acceso, la promoción y la permanencia se decide por el mérito; en el que se remunera muy bien a los agentes y funcionarios públicos; y en el que se establecen relaciones de prestador-cliente con los ciudadanos.
4. un estado que interviene mínimamente en la actividad económica, reduciendo las oportunidades de que sus agentes se corrompan; con un sistema impositivo y

- aduanero simple; con una gran apertura comercial; con equilibrio fiscal y estabilidad macroeconómica.
5. sistemas homogéneos de registración de las operaciones financieras que expongan de manera transparente el origen y el destino de los fondos públicos y privados; mecanismos de control y auditoría permanentes; sistemas de contratación pública que garanticen un adecuado proceso de compras y contrataciones.
  6. participación activa de la sociedad civil en el control de los gobiernos; mecanismos públicos de rendición de cuentas y de selección de magistrados; y nuevas agencias de control anticorrupción.
  7. financiamiento legal y transparente de partidos políticos y de candidaturas para puestos electivos; descentralización política; neutralidad en la sanción de las leyes y reglamentaciones.
  8. alianza entre organismos multilaterales, gobiernos, empresas y sociedad civil para garantizar la vigencia plena del sistema democrático, el cumplimiento estricto de mínimos estándares universales, el funcionamiento cabal y sin distorsiones del mercado como mecanismo de asignación de bienes y el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos.
  9. una gran sociedad mundial en la que prevalezca una amplia cooperación y ayuda recíproca y en la que los poderes públicos y privados asuman activamente sus responsabilidades con la promoción del bienestar colectivo, respetando las tradiciones locales.
  10. un mundo desarrollado económica, política y socialmente.

\*\*\*

Si el presente trabajo de tesis ha sido efectivo, habrá podido fundamentar las siguientes proposiciones:

- (i) la noción histórica de corrupción era un concepto de orden moral: estaba inequívocamente asociada al mal, por la influencia de doctrinas religiosas y filosóficas.
- (ii) la noción actual de corrupción acuñada por la cruzada ha perdido ese carácter de funcionar casi como un predicado moral. Ahora ha sido reemplazada por una idea de corrupción que no ya alude a los actos mismos de seres humanos abusando de un cargo público en beneficio personal, sino que se refiere a ciertas condiciones institucionales de los países que hacen presumir el riesgo de corrupción (vigencia del estado de derecho, funcionamiento de la burocracia, intervención del estado en la actividad económica, etc.). Ha perdido sus connotaciones morales para transformarse en un concepto económico y político.
- (iii) la principal explicación de este viraje es la adhesión implícita de la cruzada a la teoría ética universalista que, en principio, considera los actos de corrupción como moralmente incorrectos.



- (iv) lo anterior explicaría también el reducido espacio que la filosofía ha tenido en el estudio de la corrupción como actividad académica. En otras palabras, parecería que se cree que todo lo que la filosofía tenía para decir respecto del problema de la corrupción fue escrito por Kant y Mill.
- (v) la teoría ética universalista ha probado ser de utilidad práctica para la resolución de problemas de ética aplicada en el campo de los derechos humanos, de la bioética, y del cuidado del medio ambiente, entre otros. Sin embargo, podría experimentar algunas dificultades para lidiar con problemas en los que se registren menores consensos transculturales y cuyas consecuencias prácticas sean menos gravosas que los problemas mencionados anteriormente.
- (vi) la corrupción sería uno de los campos en los que el universalismo moral podría ser insuficiente. Consistentemente, economistas, politólogos y antropólogos han manifestado que la corrupción es un concepto de gran variabilidad cultural, es decir, se verifica la tesis relativista cultural.
- (vii) la estrategia de combate a la corrupción de la cruzada, apoyada en la criminalización del soborno transnacional y en los programas de reforma institucional, ha fracasado, en términos de reducirla o al menos de no aumentarla.
- (viii) una parte del fracaso podría explicarse en el hecho de que tal estrategia ha sido inspirada casi exclusivamente por la teoría ética universalista, con la secuela previsible de no considerar adecuadamente la diversidad cultural.
- (ix) las iniciativas de lucha contra la corrupción podrían ser enriquecidas si recibiera las contribuciones que puede hacerle la teoría ética no universalista.
- (x) esos aportes deberían concentrarse en:
  - la conceptualización de la corrupción,
  - la definición del alcance práctico y contenido de esa expresión,
  - la conveniencia de combatirla, reducirla y/o eliminarla,
  - el diseño de los programas para enfrentar el problema de la corrupción,
  - la implementación y el monitoreo de esos programas e iniciativas.
- (xi) el acercamiento aludido se materializaría a través del diálogo y la persuasión, que hagan posible la construcción de significados e interpretaciones transculturales a partir del respeto de las identidades de las comunidades involucradas.

Por supuesto que sería un exceso sugerir que el problema de la corrupción se reduce a la orientación de la cruzada o que el fracaso de las iniciativas globales contra la corrupción se explica exclusivamente a partir del tratamiento impropio de las tradiciones locales. No obstante, la acumulación de juicios de expertos que discrepan con algunas políticas de la cruzada, y de material etnográfico redescubriendo el significado de los actos prohibidos en la cultura occidental, permiten inferir que esta fertilización podría reducir las desconfianzas que despiertan los programas de reforma vigente y aumentar su efectividad, además de ser más justos.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Ades, A. & Di Tella, R. (1995). *La Nueva Economía de la Corrupción*, Revista Estudios, Octubre/Diciembre 1995, p. 119-139.
- Agra Romero, M. J. (1992). *Ética Neocontractualista* en Camps, V., Guariglia, O. y Salmerón, S. (1992). *Concepciones de la ética*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Editorial Trotta, Madrid, Vol. 2, pp. 248
- Ala'i, P. (2000). *The Legacy of Geographical Morality and Colonialism: A Historical Assessment of the Current Crusade Against Corruption*, Vanderbilt Transnational Law Review, 33, p. 877-906.
- Alatas, S. H. (1990). *Corruption: Its Nature, Causes and Function*, Aldershot, Avebury, 1990.
- (1999) *Corruption and the Destiny of Asia*. (Malaysia, Prentice Hall (M) Sdn. Bhd. and Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd.).
- Alzola, M. (2004). *Corruption at the Boundaries of Morality*, The Third ISBEE World Congress, International Society of Business, Economics, and Ethics, Melbourne.
- (2003). *La Tradición Contractualista en Ética en los Negocios: Posibilidades y Desafíos*, Actas VI Jornadas Nacionales de Ética y IV Congreso Nacional Interdisciplinario de Ética Aplicada.
- Amundsen, I. y Fjeldstad, O. (2000). *Corruption. A selected and annotated bibliography*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Andvig, J. & Fjeldstad, O. (2001). *Corruption. A Review of Contemporary Research*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, Report R 2001:7.
- Annan, K. (1999). *Global Integrity in a Changing World*, Discurso inaugural de la 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), 10-15 October, 1999, Durban, South Africa.
- Bardhan, P. (1997). *Corruption and Development: A Review of Issues*, Journal of Economic Literature, Vol. 35 (September), No. 3, p. 1320-46.
- Becker, G. (1994). *To root out corruption, boot out big government*, Business Week, Edición del 31/01/1994. p.18.
- (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, 76, 169-217.
- Becker, H. (1963). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, The Free Press, New York.
- Bell, D. (2000). *Guanxi: A nesting of groups*, Current Anthropology, Vol. 41, p. 132-138.
- (2001). *Communitarianism*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2001 Edition), Zalta, E. (ed.), disponible en <http://plato.stanford.edu/archives/win2001/entries/communitarianism>
- Benn, S. y Peters, R. (1984). *Los principios sociales y el estado democrático*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Brademas, J. y Heimann, F. (1998). *Tackling International Corruption: No Longer Taboo*, Foreign Affairs 17.
- Brown, L. (1999). *The Extraterritorial Reach of the U.S. Government's Campaign Against International Bribery*, Hastings Int'l & Comp. L. Rev. 407, 473 n.248
- Buchanan, J., Tollison, R. y Tullock, G. (Eds.) (1980). *Towards a Theory of Rent-seeking Society*, Texas A&M University Press, Economics Series, N°4.
- Bukovansky, M. (2002). *Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement*, Department of International Relations, Australian National University, Working Paper 2002/5.
- Cain, B. (1995). *Moralism and Realism in Campaign Finance Reform*, University of Chicago The Legal Forum, Vol. 1995, 111-40.
- Carson, T. L. (1985). *Bribery, Extortion and the "Foreign Corrupt Practices Act"*, Philosophy & Public Affairs, 14, 1, p. 87.
- Coase, R. H. (1979). *Payola in Radio and Television Broadcasting*, Journal of Law and Economics, N° 22, 269-328.
- Comparative Study of Society and History, Vol. 31, N° 1.
- Cooper, D. (1978). *Moral Relativism*, Midwest Studies III, pp. 97-108
- Cragg, A. (1998). *Business, Globalization, and the Logic of Ethics and Corruption*, Journal of International Law, N° 53, p. 643-659.
- D'Andrade, K. (1985). *Bribery*, Journal of Business Ethics, 4, p. 239-248.
- Daehler, J. (1995). *Professional Versus Moral Responsibility in the Developing World*, Geo. J. Legal Ethics 229, 248-249
- Danley, J. (1983). *Toward a Theory of Bribery*, Journal of Business and Professional Ethics 2.3, p. 19-39.
- Dauids, M. (1999). *Global Standards, Local Problems*, Journal of Business Strategy, January/February, 1999.
- Deberardine, V. (1984). *Comment, Foreign Corrupt Practices: Creating and Exception to the Act of State Doctrine*, American University Law Rev., 34, 203.
- Diario La Nación (2004). *El Banco Mundial negó su participación en coimas*, edición del 15/05/2004, Página 03, Economía.
- (2004). *Investigación del Senado norteamericano. Pérdidas cuantiosas del Banco Mundial por corrupción*, edición del 14/05/2004, Página 03, Economía.
- (2004). *Entrevista a Richard Werksman: "La corrupción es un asunto internacional"*, edición del 02/05/2004, Página 6, Suplemento Enfoques.
- Di Tella, R. (1997). *Corrupción, Competencia y Eficiencia Burocrática*, en Beliz, G. (1997). *No robarás: ¿Es posible ganarle a la corrupción?*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Doig, A. (1998). *Dealing With Corruption: The Next Step*, 29 Crime L. & Soc. Change 99.
- Donaldson, T. (1996). *Values in Tension: Ethics Away from Home*, Harvard Business Review, September, 1996 / October, 1996.

- Donaldson, T. and Dunfee, T. (1999) *Ties That Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Dreher, A. & Boockmann, B. (2003). *The Contribution of the IMF and the World Bank to Economic Freedom*, European Journal of Political Economy 19, 3: 633-649.
- Dreher, A. & Vaubel, R. (2004). *Do IMF and IBRD cause moral hazard and political business cycles? Evidence from panel data*, Open Economies Review 15, 1: 5-22.
- Dreher, A. (2002). *The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality*, HWWA Discussion Paper 165, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Hamburg.
- Dunfee, T., Smith, N., y Ross, W. (1999). *Social Contracts and Marketing Ethics*, Journal of Marketing, Vol. 63, p. 14-32, Julio 1999.
- Earle, (1996) *The United States' Foreign Corrupt Practices Act and the OECD Anti-Bribery Recommendations: When Moral Suasion Won't Work, Try the Money Argument*, Dickinson Cornell Journal of International Law , 207, 221-23
- (2000). *Bribery and Corruption in Eastern Europe, the Baltic States, and the Commonwealth of Independent States: What Is To Be Done?*, Cornell Journal of International Law, 483, 485.
- Foot, P. (1979). *Moral Relativism*, Lindley Lecture, Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Frederick, R. (1990) *Bribery and Ethics: A Reply to Pastin and Hooker*, en Hoffman, W. M. and Mills Moore, J. (1989) *Business Ethics: Readings and Cases in Corporate Morality*, 2d ed., McGraw-Hill Book Company, pp. 554-559.
- Friedrich, C. (1989). *Corruption concepts in historical perspective*, en Heidenheimer, A., Johnston, M. y LeVine, V. (1989). *Political corruption: A handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Garofalo, C., Geuras, D. y Lynch, T. (2001). *Applying Virtue Ethics to the Challenge of Corruption*, The Innovation Journal. The Public Sector Innovation Journal, Vol. 6, Nº 2, Febrero - Junio 2001.
- Garzón Valdés, E. (1995) *Acerca del concepto de corrupción*, Claves de Razón Práctica Magazine, 56, Madrid
- Geertz, C. (1985). *The Uses of Diversity*, The Tanner Lectures On Human Values, Delivered at The University of Michigan, November 8, 1985; disponible en <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/geertz86.pdf>
- George, B. C. (1999). *On the Threshold of the Adoption of Global Antibribery Legislation: A Critical Analysis of Current Domestic and International Efforts Toward the Reduction of Business Corruption*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Nº 1.
- Glynn, P., Kobrin, S.J., Naim, M. (1997). *The Globalization of Corruption en Corruption and the Global Economy*. Elliott, K. (Ed.), Washington DC., Institute for International Economics.
- Gray, C. & Kaufman, D. (1998) *Corruption and Development*, 35 Finance and Development 7.

- Green, R. (1991). *When is 'Everyone's Doing It' a Moral Justification?*, Business Ethics Quarterly Vol. 1, N° 1, p. 75 - 94.
- Guariglia, O. (1996). *Moralidad, Ética Universalista y Sujeto Moral*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gupta, A. (1995). *Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state*, American Ethnologist, p. 375-402.
- Hanafin, J. (2002). *Morality and The Market In China: Some Contemporary Views*, Business Ethics Quarterly, Vol 12, n° 1, p. 1-19.
- Hare, R. M. (1999). *Ordenando la Ética. Una clasificación de las teorías éticas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Harman, G. (1975) *Moral Relativism Defended*, Philosophical Review, Vol. 84, pp. 3-22.
- (1978). *Relativistic Ethics: Morality as Politics*, Midwest Studies in Philosophy, Vol. 3, pp. 109-121
- (1983). *La naturaleza de la moralidad: una introducción a la ética*, Universidad Autónoma de México, México D. F.
- (2004a). *Three Trends in Moral and Political Philosophy*, Value Inquiry, Vol. 37 N° 3, p. 415-25.
- (2004b). *Moral Particularism Defended*, Borrador revisado (April 15, 2004), disponible en <http://www.princeton.edu/~harman/Papers/index.html>
- Heidenheimer, A.; Johnston, M.; y LeVine, V.T. (eds.) (1990). *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.
- Heimann, F. (1997). *Combating International Corruption: The Role of the Business Community*, en Elliott, K. (1997). *Corruption and the Global Economy*, disponible en [http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/12/8iie2334.pdf](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/8iie2334.pdf).
- Henry H. Rossbacher & Tracy W. Young, *The Foreign Corrupt Practices Act Within the American Response to Domestic Concerns*, 15 DICK. J. INT'L L. 509, 526 (1997) (stating that western companies export the practice of bribery).
- Hooker, J. (2000). *Some Business-Related Ethical Issues in Engineering*, Carnegie Mellon University, May 2000, disponible en <http://ba.gsia.cmu.edu/ethics/guide.pdf>.
- Hotchkiss, C. (1998). *The Sleeping Dog Stirs: New Signs of Life in Efforts to End Corruption in International Business*, Journal of Public Policy and Marketing, 17, 108.
- Hume, D. (1978) *Treatise, A treatise of human nature*, Oxford, Clarendon Press.
- Huntington, S. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- (1989) *Modernization and corruption*, en Heidenheimer, A., Johnston, M. and LeVine, V. (edit.) (1993) *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Hurley, S. (1985) *Objectivity and Disagreement* en Honderich, T. *Morality and Objectivity*, Routledge & Kegan Paul, pp. 54-97.

- Husted, B. (1994). *Honor Among Thieves: A Transaction-Cost Interpretation of Corruption in Third World Countries*, Business Ethics Quarterly, Vol. 4, N° 1, Enero 1994.
- Jabazz, M. (2002). *Verdades mentirosas. Investigación y Evaluación, Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 19, Mayo 2002.
- Johnston, M. (1996). *The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption*, International Social Science Journal, vol.48, no.3, p.321-335.
- Joongi, Kim & Jong Bum Kim. (1997). *Cultural Differences in the Crusade against International Bribery: Rice-cake Expenses in Korea and the Foreign Corrupt Practices Act*, Pacific Rim Law and Policy Journal 6(3): 549-580.
- Kaufmann, D. (1997). *Corruption: The Facts*, Foreign Pol'Y, Summer 1997, 114, 125.
- (2001). *2001 and Beyond: What research Directions on Corruption and governance?*, Transparency International Czech Republic, IACC Council.
- (2003). *Rethinking Governance*, en Governance Crossroads, Reporte Global de Competitividad 2002/03, Foro Económico Mundial, Febrero 2003, disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Kaufmann, D. y Hellman, J. (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*, Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Vol. 38, N° 3
- Kaufmann, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). *La gobernabilidad es fundamental: Del análisis a la acción*, Finanzas & Desarrollo, Junio de 2000.
- Kekes, J. (1992). *Pluralism and Conflict in Morality*, Journal of Value Inquiry, Vol. 26, pp. 37-50.
- Kelly, P. J. (2001). *Impartiality: A Philosophical Perspective*, 9th Annual Conference on Institutional Independence and Integrity, Central European University, Budapest, May 3-5, 2001.
- Kennedy, D. (1999). *The International Anti-Corruption Campaign*, Connecticut Journal International Law, 14, p. 455-464.
- Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- La Porta, R. (Ed.) (1997). *Trust in Large Organizations*, 87 Am. Econ. Rev. Paper and
- Lambsdorff, J. (2000). *Measuring Corruption - State of the Art and Future Challenges*, CMI (Chr. Michelsen Institute), NUPI (Norwegian Institute for Foreign Affairs).
- (2003). *2002 Corruption Perceptions Index*, Transparency International, disponible en <http://www.globalcorruptionreport.org>
- Lear, J. (1983). *Ethics, Mathematics and Relativism*, Mind, p. 38-60.
- Ledeneva, A. (1998). *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and Informal*
- Leff, N. (1964) *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, American Behavioral Scientist 8, pp.8-14
- Leiken, R. (1996). *Controlling the Global Corruption Epidemic*, Yale Foreign Policy Dec. 1996, p. 55-67.

- Licht, A.; Goldschmidt, C.; y Schwartz, S. (2002). *Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance*, 19th Annual Conference, European Association of Law & Economics, University of Athens.
- Low, L. (1998). *The Inter-American Convention Against Corruption: A Comparison with the United States Foreign Corrupt Practices Act*, Vanderbilt Journal of International Law, N° 38, 243.
- Low, L. y Atkinson, K. (1997). *Led by the U.S. the World Wages War on Corruption*, National Law Journal, B9.
- MacIntyre, A. (1984). *After Virtue*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press
- (1990). *Three Rival Versions of Moral Inquiry*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press
- (1988). *Whose Justice? Whose Rationality?*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Mackie, J. L. (1977). *Ethics: Inventing Right and Wrong*, Harmondsworth, Penguin
- Manfroni, C. (1998). *Soborno Transnacional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Manfroni, C. y Werksman, R. (1997). *La Convención Interamericana Contra La Corrupción - Anotada y Comentada*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Mauro, P. (1997). *Why Worry About Corruption?*, IMF Economic Issues Series 9-12.
- Merton, R. (1938). *Social Structure and Anomie*, American Sociological Review, Vol. 3, N° 5, p. 672-682.
- Mora y Araujo, M. (1997). *Corrupción y Empresa*, Revista Archivos del Presente, Año 2, N° 8.
- Moreno Ocampo, L. (1993). *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- (1998). *Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las islas de integridad*, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, III, N° 1
- Naim, M. (1995). *The Corruption Eruption*, The Brown Journal of World Affairs, 2, Summer 1995.
- Nesbit, J. (1998). *Transnational Bribery of Foreign Officials: A New Threat to the Future of Democracy*, 31 Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1273-1314.
- Nichols, P. (1999). *Regulating Transnational Bribery in Times of Globalization and Fragmentation*, 24 Yale J. Int'l L. 257.
- (1997). *Outlawing Transnational Bribery Through the World Trade Organization*, Law and Policy in International Business, 28, Winter, p. 305-81.
- (2000). *The Myth of Anti-Bribery Laws as Transnational Intrusion*, Cornell Journal of International Law, 33, p. 627.
- Nichols, P., Siedel, G. y Kasdin, M. (2004). *Corruption as a pan-cultural phenomenon: an empirical study in countries at opposite ends of the former Soviet Empire*, Texas International Law Journal, 32, 215-256.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*, Emecé Editores, Buenos Aires.

- (1989). *Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2ª Edición ampliada, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- Noonan, Jr., J. (1984a). *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*, University of California Press.
- (1984b). *Bribes*, MacMillan Publishing Company, New York.
- North, D. (1992). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Nye, J. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, LXI, 2 (June 1967).
- Ohnesorge, J. (1999). *Ratcheting Up the Anti-Corruption Drive: Could a Look at Recent History Cure a Case of Theory-Determinism?*, Cornell Journal of International Law, Nº 14, p. 467.
- Olivier de Sardan, J. (1999). *A moral economy of corruption in Africa?*, Journal of Modern African Studies, Vol. 37, Nº 1, p. 25-52.
- Pastin, M. and Hooker, M. (1980). *Ethics and the Foreign Corrupt Practices Act*, Business Horizons, Foundation for the School of Business at Indiana University.
- Philips, M. (1984). *Bribery*, Ethics, 94, 629-630.
- Pines, D. (1994). *Amending the Foreign Corrupt Practices Act to Include a Private Right of Action*, California Law Review, January 1994.
- Rabossi, E (1998). *Público-privado, Una distinción compleja*, Revista Enoikos, Volumen VI, Nº 13, 1998.
- (1988) *Ética y sociedad en Gimberreat*, J. y Gonzalez, J. (comp.) (1988). *Actas del II Encuentro Hispanoamericano de Filosofía Moral y Política*, CSIC, Madrid.
- Rajagopal, B. (1999). *Corruption, Legitimacy and Human Rights: The Dialectic of the Relationship*, Connecticut Journal of International Law, Vol. 14.
- (2003). *International law and social movements: Challenges of theorizing resistance*, Columbia Journal of Transnational Law, 41, 395.
- (2000). *From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements And The Expansion Of International Institutions*, Harvard International Law Journal, 529 (Symposium Issue on International Law and the Developing World, Spring 2000).
- Randall, L. (1997). *Multilateralization of the Foreign Corrupt Practices Act*, Minnesota Journal of Global Trade, 6, 657-676.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D. F. (2ª edición en castellano, 1997)
- (2001). *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Rogers, H.; Ogbuehi, A.; Kochunny, C. (1995). *Ethics and Transnational Corporations in Developing Countries: A Social Contract Perspective*, Ethical Issues In International Marketing, 11, 20 (1995).
- Rorty, R., (1996). *Objetividad, Relativismo y Verdad. Escritos Filosóficos Volumen I*, Editorial Paidós, Barcelona.
- (2000). *Verdad y progreso. Escritos Filosóficos Volumen III*, Editorial Paidós, Barcelona.



- Rose-Ackerman, S. (1975). *The economics of corruption*, Journal of Public Economics 4, p. 187-203.
- Ruud, A. E. (1998). *Corruption as everyday practice. Rules and rule-bending in local Indian society*, SUM Working Paper 1998:4, Oslo, Centre for Development and the Environment.
- Sachs, J. (1998). *Interlocking Economies: Unlocking the Mysteries of Globalization*, Foreign Policy, Spring 1998.
- Salbu, S. (1999a). *Extraterritorial Restriction of Bribery: A Premature Evocation of the Normative Global Village*, 24 Yale J. Int'l L. 223, 252.
- (1999b). *The Foreign Corrupt Practices Act as a Threat to Global Harmony*, 20 Michigan Journal of International Law 419-49.
- (2001a). *Information Technology in the War Against International Bribery and Corruption: The Next Frontier of Institutional Reform*, Harvard Journal on Legislation, Vol. 38, N°1, Winter 2001, 67-102.
- (2001b). *Transnational Bribery: The Big Questions*, Northwestern Journal of International Law & Business, Vol. 21, N° 2.
- Salzman, J. (2001) *The Organization For Economic Cooperation And Development*, en [http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring04/globalization/salzman\\_021704.pdf](http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring04/globalization/salzman_021704.pdf)
- Sang-hwan, L. (2004). *Research Notes: An Empirical Comparison of Corruption in Northeast Asia*, East Asian Review, Vol. 16, N° 1, Spring 2004, pp. 97-109 .
- Santoro, D. (1996). *Los intocables*, Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.
- Sayre-McCord, G. (1991). *Being a Realist About Relativism (in Ethics)*, Philosophical Studies, 61, pp. 155-176.
- Scheppele, K. L. (1999). *The Inevitable Corruption of Transition*, 14 Conn. J. Int'l L. 509, 515-18.
- Scott, J. (1969). *The Analysis of Corruption in Developing Nations*, Comparative Studies and History, Vol. 2, No. 3.
- Seita, A. (1997). *Globalization and the Convergence of Values*, Cornell Journal of International Law, N° 30, p. 429-432.
- Shariff, S y Lee, C. (1988). *Fine Line Divides Customs, Crimes*, J. COM., Nov. 2, 1988.
- Shaw, B. (2000). *The Foreign Corrupt Practices Act and Progeny: Morally Unassailable*, Cornell Journal of International Law, 33, 689, 705-06.
- Sissener, T. K. (2001). *Anthropological perspectives on corruption*, WP 2001: 5, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Snare, F. (1980). *The Diversity of Morals*, Mind 89, p. 353-69.
- Sutherland, E. (1955). *Principles of criminology*, J. B. Lippincott Company, Philadelphia.
- Szeftel, M. (1998). *Misunderstanding African politics: Corruption and the governance agenda*, Review of African Political Economy, Vol. 25, N° 76, p. 221-40.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Papers, WP/98/63

- (1995). *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, Finance and Development, p. 24-26.

The Economist (1999). *HONEST TRADE, A global war against bribery*

The New York Times (2002). *Un hombre asesinó a su hija porque rompió con las tradiciones familiares*, por Sarah Lyall, July 23, 2002.

Theobald, R. (1990). *Corruption, Development and Underdevelopment*, Londres, The MacMillan Press.

Thomas, C. (1999). *Does the "Good Governance Policy" of the International Financial Institutions Privilege Markets at the Expense of Democracy?*, Connecticut Journal International Law, 14, 551, p. 552-56 (Otoño).

Thompson, D. (1993). *Mediated corruption: the case of the Keating five*, American Political Science Review 87: 369-381.

Tullock, G. (1996). *Corruption: Theory and Practice*, Contemporary Economic Policy, 14, Julio:6-13.

United Nations (2002). *World Investment Report 2002*, disponible en <http://www.un.org/Pubs/whatsnew/e03wir.htm>

Velasquez, M. (1998). *Ética en los Negocios. Conceptos y Casos*, Prentice Hall.

Velasquez, M. y Brady, F. N. (1997). *Natural Law and Business Ethics*, 7 Business Ethics Quarterly, 2, 100.

Versi, A. (1996). *On Corruption and Corrupters*, African Business, Nov. 1996, 7.

Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.

- (1994). *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Williams, B. (1974) *The Truth in Relativism*, Proceedings of the Aristotelian Society 75, pp. 215-228

- (1982). *Introducción a la ética*, Editorial Cátedra, Madrid.

Windsor, D. y Getz, K. (2000). *Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes Despite Mixed Motives and Diverse Values*, Cornell Journal of International Law, N° 33, p. 731-733

Wolf, M. (1997). *Corruption in the Spotlight*, Financial Times, 16/09/ 1997, p. 23.

Wong, D. (1984) *Moral Relativity*, Berkeley, University of California Press.

Yang, M. M.-H. (1989). *The gift economy and state power in China*, Society for

Zimmerman, H. (1999). *Tres mil historias de frases y palabras que decimos a cada rato*, Editorial Aguilar, Buenos Aires.

**DOCUMENTOS Y NORMATIVA INTERNACIONAL**

Banco Mundial (2002). *Informe sobre el desarrollo mundial 2002*. Disponible en <http://www.bancomundial.org/document/15018.pdf>

- Anticorruption reforms

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/topic1.htm>

BID (2001). *Strengthening A Systemic Framework Against Corruption For The Inter-American Development Bank*. Disponible en <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Corruption-EN.pdf>

Caux Roundtable (1994). Disponible en <http://www.cauxroundtable.org/principles.html>

OEA (1996). *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados.html>

OECD (1977). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/1898632.pdf>

ONU (1975). *RES/3514 Medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, de sus intermediarios y de otros implicados en tales prácticas* – 15 diciembre 1975. Disponible en

<http://www.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/791/04/PDF/NR079104.pdf>

- (1997). *RES/51/191: Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales* – 21 febrero 1997.

Disponible en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/51/list51.htm>

- (1999). *Global Compact (El Pacto Mundial)*. Disponible en

[http://www.unglobalcompact.org/content/AboutTheGC/spanish\\_pp.pdf](http://www.unglobalcompact.org/content/AboutTheGC/spanish_pp.pdf)

- (2003). *Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupción*. Disponible en

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/549/37/PDF/N0254937.pdf>

Organización Mundial de Comercio (2003). *Informe Anual de la OMC*, disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/anrep03\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep03_s.pdf)

Pacific Basin Economic Council (1998). *Charter On Standards For Transactions Between Business And Government*. Disponible en <http://www.pbec.org/policy/1998/igmstandards.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) (1998). *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, April 1998, *Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches?*

Unión Europea (1997). Convention on The Fight Against Corruption Involving European Community Officials or officials of Member States of the European Union, Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33027.htm>

- (1998). *Corrupción en el sector privado*. Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33074.htm>

US (1977). *Foreign Corrupt Practices Act*. Disponible en <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/>

- (1977). House Report No. 95-640 (1977)

- (1977). Senate Report No. 95-114 (1977)

- (1977). House Conference Report No. 95-831

- (1988). Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988

- (1998). Amendments 1998, disponible en

<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/leghist.htm>

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**  
**Dirección de Bibliotecas**