

## CORRUPCIÓN, CRIMEN ORGANIZADO Y ACTIVIDAD POLÍTICA

### *CORRUPTION, ORGANIZED CRIME AND POLITICAL ACTIVITY*

Carlos M. Krauth  
 Universidad Nacional de Córdoba  
 cmkrauth@yahoo.com.ar

38

Recibido: 29.12.17

Aprobado: 12.4.18

**Resumen:** Nuestra democracia se sustenta en la existencia de partidos políticos. Estos, para su funcionamiento necesitan financiar su actividad, lo que no está exento de problemas. Diseñar políticas que regulen la manera en que obtienen fondos es una cuestión que no deja de ocupar a los teóricos políticos y que tiene su correlato en la falta de una legislación uniforme acerca de cómo debe costearse su funcionamiento. Pero esta cuestión presenta un problema adicional: la existencia de prácticas corruptas en la manera de financiarse, y con la aparición en escena del crimen organizado, como nuevo mecenas en el funcionamiento de la política. Luchar contra esta realidad es un desafío, ya que tanto la corrupción como la criminalidad organizada, socavan las instituciones públicas y sumergen a gran parte de la población en la pobreza y la marginalidad. Por ello, diseñar políticas eficaces para combatir ambos fenómenos, que en muchos casos se solapan, es imprescindible. Este trabajo estará dedicado a analizar, precisamente, las cuestiones anteriormente mencionadas.

**Palabras clave:** crimen organizado - corrupción - actividad política - transparencia - oportunidades.

**Abstract:** *Our democracy is based on the existence of political parties that need to finance their activities. And this matter is not exempt from difficulties. Designing policies to regulate the way in which they obtain funds is an issue that always matters political theorists and has its correlation in the lack of uniform legislation on how it should be financed. But this issue presents an additional problem: the existence of corrupt practices in the way funds are obtained, and the appearance on the scene of organized crime, as a new patron in the functioning of politics. Fighting against this reality is a challenge, because corruption, as well as organized crime undermine public institutions and submerge a large part of the population into poverty and marginalization. Therefore, it is essential to design effective policies to combat both phenomena, which in many cases overlap each other. These issues will be analyzed in this work.*

**Key Words:** *organized crime - corruption - political activity - transparency - opportunities.*

## 1. Financiamiento de la política y corrupción

La corrupción es un problema que afecta a las sociedades en todas las épocas y bajo cualquier forma de gobierno. Puede adoptar innumerables modalidades, aunque me centraré en una clasificación según los sujetos que intervienen en la relación venal, que permite distinguir a la corrupción privada<sup>56</sup> de la pública, y dentro de esta última -a su vez-, dependiendo de si los agentes son funcionarios públicos en ejercicio o políticos en busca de progresar en esta actividad, la corrupción administrativa de la política.

Las causas de la corrupción son variadas y difíciles de determinar, siendo la falta de transparencia uno de los elementos estructurales propiciadores, tanto en la actividad privada como en la estatal. Como señala Malem (2017) “En el ámbito gubernamental, asimismo, la falta de acceso a la información o el secretismo contribuye a posibilitar el uso de mecanismos y artimañas ilegítimas. No es de extrañar que entre las medidas anticorrupción más señaladas se encuentre precisamente potenciar la transparencia”. Junto con ella es posible señalar la existencia de diseños institucionales y las medidas de las agencias anticorrupción que “cumplen una función decorativa en el plano jurídico-político, careciendo, por ello, de eficacia”.

Desde el punto de vista particular, y como en general ocurre, no hay una sola causa que motive que las personas se comporten de manera indebida. Sin embargo, se puede encontrar el germen de esta actividad en el hecho de que la corrupción es un instrumento útil para la obtención de ciertas metas que, de manera honesta, son más difíciles o en algunos casos imposibles de conseguir, como dice Malem (2017) “Al constituirse en una herramienta útil para conseguir determinados objetivos, ya sea frente a la burocracia, en el mercado para eliminar competidores, en la política para captar financiación o, simplemente, en todos los ámbitos para obtener ventajas personales, tiende a ser utilizada con una mayor asiduidad por un mayor número de personas”.

Los inconvenientes que apareja la corrupción son numerosos y de distinta naturaleza, abarcando aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, etc. Todos ellos no son excluyentes ni exhaustivos en sus causas ni en sus consecuencias, ya que la corrupción depende de diversos factores que interactúan entre sí y cuyas derivaciones se multiplican alcanzando todas las aristas de la vida social. Sin embargo, tal vez el perjuicio que de manera más nocivamente se vislumbra es la multiplicación de la pobreza, siendo este probablemente, el efecto negativo que más directamente lastima a las sociedades.

La corrupción política no es ajena a estas motivaciones y consecuencias, -además de que ninguna sociedad está exenta de padecerla-. Parece indiscutible el hecho de que no hay Estados inmunes a la corrupción política. Incluso se ha podido comprobar la existencia de actos cometidos por funcionarios que, aun no siendo ilegales, han tenido fuerza corruptora en el proceso político.

La corrupción política, además de todos los efectos nocivos que se desprenden de la corrupción en general, tiene una fuerte repercusión negativa en la vida institucional. Situación que se profundiza, si se asocia la corrupción al financiamiento ilegal de los partidos políticos. En este supuesto surge, como señala Malem (2017) “...un problema adicional muy serio que termina laminando toda la vida social. Los gobiernos y los partidos políticos que los sustentan se han hecho vulnerables a los ofrecimientos de soporte económico de los narcotraficantes y de las diversas organizaciones mafiosas”.

<sup>56</sup> Deslindar conceptual y fácticamente la corrupción privada de la pública no es tarea sencilla. Sin embargo se puede señalar que la “...corrupción en el sector privado consiste básicamente en la concesión de ventajas indebidas a empleados o directivos de una empresa en el marco de su actividad profesional, para que incumplan sus obligaciones” (Gómez-Jara Díez; 2008).

Todo lo que redundará en una profunda desigualdad entre los individuos, que según el autor citado, se traduce en “una refeudalización de la política, donde bajo la apariencia de una participación política igualitaria se esconde un sistema de toma de decisiones políticas regido casi en exclusividad por intereses económicos”. Deslegitimándose en definitiva, la calidad de las instituciones públicas y de la democracia misma.

Según el Barómetro Global de la Corrupción (2013) “existe una crisis de confianza en la política y serias dudas respecto de la capacidad de las instituciones responsables de llevar a quienes delinquen ante la justicia. En 51 países de todo el mundo, se considera a los partidos políticos como la institución más corrupta. El 55 por ciento de los encuestados creen que el gobierno responde a intereses particulares” (p.17).

Dentro de este marco de situación, entiendo que una de las causas de la corrupción política es la necesidad que tienen los partidos y los candidatos de financiar sus actividades. Así “...la necesidad que tienen los partidos políticos, actores principales e insustituibles en una democracia, de contar con recursos económicos suficientes se ha incrementado de un modo desorbitado. Varios son los motivos que explican esta demanda casi insaciable de recursos por parte de los agentes políticos. El coste de la propaganda política es uno de ellos (Malem, 2017)”.

Cada país legisla de manera particular la financiación de las actividades políticas, no obstante, todos comparten ciertos rasgos comunes. A partir de ellos se puede diferenciar tres sistemas distintos, según la actividad sea financiada totalmente por el Estado, solo por los particulares, o -como sucede en nuestro país- mediante un mecanismo mixto (Lazzaro, 2015). Este último es el esquema seguido por la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Venezuela, Perú y Bolivia en los que de diversa manera prescriben el financiamiento privado de los partidos políticos (Lazzaro, 2015).

No obstante, la búsqueda voraz por el poder, ha hecho que los aportes de los afiliados a los partidos como así también el que hace el Estado nunca sea suficiente. Esta situación ha generado que los políticos recurran de una manera indebida a los sectores económicamente más poderosos, quienes de tal manera, aumentan su injerencia sobre los gobernantes o candidatos a serlo, los que “se vuelven cada vez más dependientes de estos canales de financiación”, imponiendo sus requerimientos y limitando las decisiones gubernamentales en función del “deber de reciprocidad” asumido por los candidatos con el aportante (Malem, 2017).

Pero además, suele ocurrir que para financiar su actividad, los agentes políticos se asocien de manera *fantasma* con grandes empresas o directamente creen corporaciones que a nombre de un testaferro o presta-nombre, generen ingresos que sirvan para aportar el dinero suficiente como para mantener su carrera política, además de su alto estándar de vida. Sin embargo este no es un caso exclusivo de corrupción en el financiamiento de la política sino que lo excede, ya que el agente no solo se sirve de él para obtener un mejor posicionamiento político sino que lo utiliza como un mecanismo para mejorar su posición económica.

Es muy común que quienes aspiran a obtener algún cargo público procuren incrementar su patrimonio como un impulso para su actividad política, por lo cual utilizan el dinero obtenido ilícitamente para satisfacer ambas inquietudes. De esta forma los caminos de la corrupción política y del enriquecimiento personal se entrecruzan. Ello es muestra, entiendo, de un comportamiento más reprochable -si es todavía posible-, ya que no solo se busca *robar para la corona*<sup>57</sup>, sino que, además

<sup>57</sup> La frase *yo robo para la corona* fue pronunciada por el ex Ministro del Interior del Presidente Carlos Menem frente a los legisladores que le cuestionaban la privatización de Petroquímica Bahía Blanca. Ante los requerimientos sobre la transparencia de la operación expresó: “Yo robo para la corona ¿Les quedó claro o alguien necesita alguna explicación adicional?”.

*se roba en beneficio propio.*

Pero además del financiamiento corrupto, existe otra forma de costear la política que es más grave y peligrosa aún: hago referencia a los aportes de fondos provenientes de actividades ilícitas. Efectivamente, hasta no hace mucho tiempo el vínculo de la actividad política corrupta con el sector privado, estaba dado por la contribución ilegal generada en actividades lícitas de los *aportantes* - empresas, fortunas personales, grandes corporaciones, etc.-. Sin embargo, en los últimos años el dinero procede también de las actividades criminales, generalmente de grupos de delincuencia organizada.

Por ejemplo, en Honduras el financiamiento de las campañas políticas por los grupos de criminalidad organizada ocupa el tercer lugar entre los principales financistas de los procesos electorales. Es tan importante que ha desplazado a los donantes privados a un cuarto lugar. Según el informe producido por el equipo de reflexión, investigación y comunicación (ERIC) de la Compañía de Jesús en el año 2015, una de las causas de la falta de confianza en el sistema de partidos políticos es, precisamente, la penetración de la criminalidad organizada en las estructuras partidarias. De acuerdo al sondeo de opinión el desencanto con el sistema partidista en el país pasó de 34.7% en el 2014 a un 40.8% en el año 2015.

Conocer esta realidad es el primer paso para enfrentar el problema, lo que genera desafíos adicionales para luchar contra el crimen organizado en general y su contribución a la actividad política específicamente. Precisamente en este trabajo analizaré la relación entre crimen organizado, corrupción y financiamiento de la política, intentando indicar los lineamientos a seguir en el diseño de políticas destinadas a enfrentar este problema

## 2. Crimen organizado y actividad política

El crimen organizado presenta particularidades que tienen relevancia directa con la actividad política y la sustentabilidad de los Estados democráticos. La corrupción y la criminalidad organizada, son fenómenos que veces complementan y que amenazan con socavar instituciones públicas. Por eso se deben diseñar políticas destinadas a atacar los comportamientos ilícitos en lo que hace a la corrupción y al crimen organizado como fenómenos independientes, pero también atendiendo a la relación parasitaria que los vincula.

Actualmente, la criminalidad organizada ha desarrollado, no solo un gran poder económico, sino también una importante capacidad para corromper funcionarios y dirigentes, obteniendo así un enorme potencial para influir en las decisiones gubernamentales. Precisamente, para conservar su poder, estos grupos tienden a desarrollar relaciones sumamente estrechas con políticos corruptos. Tales relaciones les garantizan inmunidad ante cualquier respuesta oficial que busque desbaratar sus acciones. Quienes conforman estas redes tienen interés en mantener esa relación parasitaria con las instituciones estatales. Esto en palabras de Bolangaita (2005) conforma los incentivos que tienen estos agentes para comportarse de tal manera.

Esta vinculación es la que les permite obtener grandes ganancias a costa de debilitar la creencia de los ciudadanos en sus gobiernos, ya que estos ven cómo sus funcionarios o instituciones, lejos de cumplir con su rol de procurar el bienestar común se muestran incapaces o esquivos de hacerlo, a la par de observar cómo muchos de ellos, se enriquecen. Convertida la ciudadanía en testigo de todo esto, pierde la confianza en sus representantes, quienes ven debilitada su legitimidad en forma inversamente proporcional al espacio que van ganando los agentes corruptos en la sociedad.

## 2.1. Financiamiento de las actividades políticas: corrupción y criminalidad organizada

Cuando hablamos de financiamiento ilegal por parte de particulares, lo que estos buscan, por lo general, es preservar o mejorar sus intereses económicos o privilegios a partir del aporte de dinero obtenido lícitamente. En cambio, cuando quien financia la política es el crimen organizado, su fin es -además del compartido con los particulares-, lavar el dinero conseguido espuriamente y garantizar la seguridad para los miembros del grupo y sus actividades, entre otras expectativas ilícitas. En definitiva, con este comportamiento la criminalidad organizada pretende crear un esquema de impunidad que asegure sus intereses, comprometiendo a futuro la decisión de los gobernantes.

Como señala Delia M. Ferreira Rubio (2014), los puntos de contacto entre la política y el crimen organizado son múltiples, dependiendo la relación de las circunstancias histórico-sociales en que se desarrollan. En este contexto, los vínculos entre políticos y grupos criminales se presentan de distintas maneras, ya sea porque estos últimos compran decisiones y voluntades o porque los políticos se sirven de los servicios para desarrollar su carrera. Dentro de este contexto se ubica el financiamiento de su actividad, especialmente el de las campañas políticas.

Ferreira Rubio (2014) señala que la forma de producirse la relación crimen organizado-financiamiento de la actividad política, ha ido mutando a través del tiempo. Así en un primer momento la primera estrategia usada por estos grupos fue de tipo directo y consistió en participar de manera abierta en las elecciones buscando ocupar cargos dentro del sistema, -ejemplo de ello fue el caso de Pablo Escobar quien fue candidato suplente a diputado en Colombia en 1982, ocupando el cargo efectivo, luego de que su titular renunciara-. Sin embargo esta estrategia ha fracasado debido a la incompatibilidad que existe entre las actividades del crimen organizado con las de los gobiernos.

Por esa razón, indica, la conexión entre el narcotráfico y la política dejó de ser tan transparente, ya que mutaron su táctica por una estrategia indirecta y empezaron a participar políticamente a través de la contribución económica a los candidatos *legales* (por ejemplo el financiamiento con diez millones de dólares de la campaña del presidente Samper por parte del Cartel de Cali). Sin embargo, como esta modalidad es muy costosa, actualmente se están inclinando por *invertir* en la política a nivel local (por ejemplo financiado a intendentes de localidades más pequeñas). Esta especie de descentralización de su acción corruptiva les permite dispersar la ruta del dinero, lo que hace que sea más difícil su detección, y ganar poder territorial. Una ventaja anexa señalada por la autora, es que es menos costosa la inversión que deben realizar.

Además de las particularidades de esta nueva modalidad de actuar, las dificultades que presenta enfrentar este problema se agravan en virtud de que, a la complicidad entre la política y la criminalidad organizada, se suma además la connivencia de ciertos grupos o comunidades locales que facilitan esa relación ilícita, motivados por intereses económicos o sociales (Briscoe, 2014). “En estos casos, las redes ilícitas parecen caracterizarse por relaciones triangulares que se adaptan a las exigencias de cada parte, lo cual, en ciertos casos, les genera una cuota de legitimidad pública” (p. 69).

Otro reto a afrontar es el relacionado con la contraprestación que busca el crimen organizado al apoyar campañas políticas. Si bien ya lo he mencionado con anterioridad, quiero resaltar la expectativa que se genera en estos grupos en que se favorezca o facilite la concreción de sus operaciones ilícitas. Efectivamente, como contraprestación a los aportes que realizan, estos grupos pretenden que las autoridades *miren para otro lado* mientras concretan sus negocios espurios. Lo que hacen es pagar para que se implementen políticas ineficaces y/o por la inoperancia de los funcionarios.

Esta *respuesta estatal* ineficiente, se manifiesta, si se le permite la calificación, de una manera cínica, ya que los funcionarios públicos ocultan su verdadera intención de no combatir la acción de estos grupos recurriendo a acciones efectistas, como por ejemplo, la detención de vendedores de droga al menudeo sin tomar medidas contra sus grandes proveedores, o bien adoptar decisiones o dictar leyes que parecen sumamente severas pero que son de imposible o muy difícil aplicación, sea su inoperatividad por cuestiones formales, -demoras en reglamentarlas por ejemplo-, o por cuestiones materiales (es el caso de Bolivia, en donde se dictó una ley de derribo, la que es inaplicable por la falta de radarización que padece dicho país).

La tercera cuestión a dilucidar que señala la autora tiene que ver con los instrumentos y mecanismos a implementar para prevenir, controlar y sancionar la contribución de los grupos criminales a los partidos políticos. Este es un tema sensible ya que por lo general, los Estados han avanzado más en prever políticas dirigidas a fiscalizar el destino o uso de los fondos que reciben los partidos, y no "...para indagar sobre el origen de esos recursos, ya sea que se trate de lavado de dinero o de otro tipo de financiación ilegal o ilícita de particulares" (Vargas Valdez, 2010, p. 344). Por ello, se propone como manera de hacer frente a este fenómeno, crear "...un blindaje electoral de tercera generación, entendido como una serie de políticas públicas y reformas al marco normativo, en el que participan activamente las distintas autoridades administrativas, legislativas y judiciales, con el fin de evitar a toda costa la infiltración del crimen organizado en los procesos electorales" (Vargas Valdez, 2010 p. 346). Revisar la licitud de tales fondos implica, no solo combatir particularmente el vínculo política-crime organizado, sino también las actividades en general de la criminalidad organizada.

Por último, como el carácter global de las actividades del crimen organizado constituye un obstáculo severo para la fiscalización y control del dinero que se destina a financiar la actividad política, -hay que recordar que por su estructura, intereses y operatividad estos grupos tienen lazos que exceden las fronteras de los Estados-, se considera que es imprescindible lograr que los Gobiernos de todos los países actúen conjuntamente y coordinadamente para enfrentarlo.

### 3. Cómo enfrentar el financiamiento de la política por el crimen organizado

Luchar contra la corrupción es deber del Estado y compromiso de todos los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de la corrupción política, nos encontramos con que quienes tienen la responsabilidad mayor en combatirla son los que se ven beneficiados con ella. Esta es, una de las causas principales de que la persecución de estas prácticas sea tan ineficaz y en muchos casos inexistente, ya que, como ha quedado dicho, los Gobiernos construyen pantallas para generar la apariencia de que se está actuando, cuando en realidad poco y nada se hace. Por eso es importante que las fuerzas gubernamentales se comprometan en el diseño de políticas que tiendan a prevenir y castigar esta relación venal, lo que requiere que los funcionarios estatales de todo nivel reconozcan su existencia, los problemas que acarrearán estos actos deshonestos y la responsabilidad que tiene en el ejercicio del poder público.

Si se habla del financiamiento de la actividad política, es fundamental delinear estrategias que aumenten su transparencia, lo suficientemente eficaces para controlar tanto las finanzas de los partidos políticos, como la rendición de cuentas de sus representantes. El control sobre el ingreso y gastos de la política es clave para paliar los efectos negativos de ambos fenómenos, ya que como dice Malem (2017) "Si no se controla adecuadamente los flujos de dinero del mercado a la política, la corrupción aparece y muestra su peor rostro de inmediato".

Cuando se habla propiamente de corrupción, distintas son las medidas que permiten ejercer

eficazmente el tan reclamado control. Pablo Secchi (2011) menciona en este sentido la necesidad de analizar cuál es el rol de las empresas y de los particulares aportantes, estableciendo reglas que permitan identificarlos, revisar la duración de las campañas, y quienes y como ejercerán ese control, especificando las sanciones aplicables a los que violen esas reglas, fiscalizando adecuadamente como se utilizan los recursos públicos con fines políticos y electorales, etc.

No obstante, si se tiene en cuenta que el dinero de la corrupción puede provenir también de las actividades que realizan los grupos del crimen organizado, se hace imprescindible a su vez, establecer mecanismos que impidan que esos aportes se hagan finalmente efectivos, para lo cual no solo deben dirigirse las mencionadas políticas a transparentar los fondos usados en las campañas, sino que también deben apuntar a combatir actividades de la criminalidad organizada, intentando romper el circuito política- corrupción y crimen organizado.

Este complejo fenómeno ha ido en aumento en los últimos años. Como señala Iván Briscoe (2014), América Latina está viviendo una profunda democratización del Estado después de la era de los gobiernos de facto. Ello amplió el grupo de sujetos o grupos que pueden acceder al poder, disminuyendo las barreras de clase, género, u origen, aunque muchas de las políticas que se imponen siguen sosteniéndose sobre la base de la exclusión, el clientelismo y los privilegios de la *nueva clase dirigente*. En este contexto “Las redes ilícitas, en particular, se profundizan cuando pueden aprovechar o arbitrar esta yuxtaposición entre instituciones históricamente cautivas o feudales y la irrupción de nuevos grupos de interés o económicos” (Briscoe, 2014, p. 64).

Para evitar esta relación hay que comenzar por detectar el circuito, -lo que requiere coordinar políticas entre organismos nacionales e incluso internacionales-, ya que como señala Delia Ferreira Rubio (2014), entre las condiciones que permiten este financiamiento se encuentran la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, la ausencia o debilidad de los mecanismos de supervisión, control y auditoría, la concentración de poder y el margen de discrecionalidad en algunos niveles de decisión, como asimismo la descentralización, que ofrece múltiples puntos de acceso para el dinero. También inciden, según la autora, la dispersión de la competencia y jurisdicción de los organismos electorales, y las deficiencias de los sistemas procesales, lo que a su vez resulta en impunidad como consecuencia de la ineficacia de las sanciones, la no criminalización de ciertas actividades vinculadas al crimen organizado, y la falta de protección a testigos y denunciantes. Por último, se menciona la tolerancia o indiferencia social frente a la corrupción y a la connivencia de la política con sectores marginales e ilegales. Todas estas circunstancias, se ven favorecidas por la existencia de esquemas institucionales frágiles que como hemos visto son explotados por las organizaciones criminales.

Tener instituciones sólidas parece ser parte del remedio. Muchas veces se ha propuesto como salida a este problema el fortalecimiento de las mismas a través de una mayor injerencia del Estado en la vida social. La idea de *más Estado* es reflejo de esta intención. Sin embargo, esta afirmación es discutible, ya que si se tiene presente que los fenómenos delictivos generados por el crimen organizado y la corrupción son producto del funcionamiento mismo de las instituciones estatales, parece ser más conveniente pedir una mejor y más eficiente presencia que reclamar por un mayor Estado.

### 3.1. ¿Entonces qué hacer?

Catalina Perdomo (2014) señala que, en general, la cuestión del crimen organizado y la corrupción se aborda desde dos perspectivas diferentes: el análisis del crimen organizado se enfoca a partir del concepto de seguridad, mientras que a la corrupción se la analiza como tema relativo a la

gobernabilidad, básicamente como un problema de debilidad institucional. El problema que detecta al adoptarse esta modalidad es que se deja de lados en el análisis la relación entre ambos fenómenos. Por ello, indica la autora, es necesario (fundamentalmente en Latinoamérica) revisar la legislación relacionada con la corrupción en el sector público, vinculándola a las estrategias diseñadas para combatir eficazmente al crimen organizado.

Proyectar tácticas de esta naturaleza requiere algo más que una legislación específica. Impone a su vez aumentar la capacidad operativa de las instituciones estatales para hacer eficaces las políticas que se instrumenten, ya que por lo general, el nivel de aplicación de las normas es bajo. Claramente los Estados no son solo ineficientes por no tener leyes destinadas a regular este problema sino además por carecer de agencias que se encarguen de controlar o hacer cumplir las normas en caso de existir estas.

Ahora bien, la pregunta que surge es cómo hacer para que las políticas que se adopten sean eficaces. Generalmente se presentan, como respuesta, una batería de medidas que se consideran útiles a tal efecto. Sin embargo, su sola incorporación a los ordenamientos jurídicos no asegura obtener el objetivo propuesto, ya que las herramientas a adoptar deben ser apropiadas y aplicables a las realidades de cada uno de los países, atento a que, si bien la corrupción y el crimen organizado son fenómenos que atraviesan a todos los Estados -y comparten características-, no siempre estos presentan las mismas realidades. Como dice Bolongaita (2005) “Una revisión de la experiencia global muestra la necesidad de ser selectivamente estratégicos en las reformas anticorrupción. Las medidas que funcionaron en algunos países han demostrado ser ineficaces, si no contraproducentes, en otros. En muchos sentidos, los fracasos o deficiencias se han debido a una comprensión deficiente de la naturaleza de la corrupción en un país y su entorno de gobernanza” (p. 11).

En consecuencia, elegir las herramientas es una tarea compleja. Deben ser diseñadas en función de estándares precisos, basados en la idea de que debe hacerse de la corrupción en general y, del financiamiento ilícito de la política en particular, una actividad de alto riesgo y baja recompensa.

De acuerdo a lo dicho, las políticas a seguir deben proporcionar un conjunto de incentivos y castigos destinados a los agentes, -fundamentalmente públicos-, quienes deben encontrar recompensas o beneficios para cuando actúen correctamente y castigos para cuando no lo hacen. De este modo se busca obstaculizar y desincentivar la posibilidad de que se concreten los actos deshonestos. En pocas palabras, es importante que las políticas estén dirigidas a reducir las oportunidades a la corrupción y a la participación en ella de grupos de criminalidad organizada.

Para que esta idea se materialice es imprescindible en primer lugar, que la sociedad política y los ciudadanos reconozcan el efecto nocivo que tanto la corrupción como la criminalidad organizada tienen para con las políticas públicas, la salubridad del sistema y el funcionamiento de una actividad política robusta. Esto que parece evidente no lo es tanto ya que existe una mirada *inocente*, sino cómplice en muchos casos, respecto a la relación corrupción-financiamiento de la política que se profundiza cuando interviene el crimen organizado. Esta actitud indulgente con el fenómeno suele darse, fundamentalmente, cuando este vínculo es incipiente, lo que hace que una vez que el problema se ha instalado definitivamente, sea mucho más complejo intentar erradicarlo. Un buen ejemplo de lo que digo es el llamado caso de la efedrina y sus vínculos con el financiamiento de la campaña presidencial argentina en el año 2007.

Precisamente en el informe sobre “Corrupción y Transparencia” de la ONG Poder Ciudadano del año 2014, Delia Ferreira Rubio (2014) relata que “Cuando diez días antes de la elección de 2007 se presentaron ante la Justicia los informes financieros de campaña previos, Poder Ciudadano detectó algo llamativo: cerca del 37% de los aportes privados que el FPV reportaba provenían de empresas del

sector salud: compañías farmacéuticas, droguerías, gerenciadoras de salud y de empresarios del sector”.

Esto que en principio solo llamó la atención, dados los acontecimientos que luego se fueron sucediendo, puso en evidencia el problema que genera la relación, política corrupción y criminalidad organizada, ya que con las investigaciones que se iniciaron posteriormente, se pudo determinar que “Esos aportes declarados por el FPV eran la punta del iceberg de un escándalo que involucró: corrupción, financiamiento irregular de la campaña, acuerdos mafiosos entre empresarios y funcionarios para suministrar medicamentos adulterados o vencidos (truchos, en la jerga local) a través de las obras sociales, lavado de dinero y la incontrolada importación de efedrina que terminó alimentando a los laboratorios clandestinos que se instalaron en el país”.

Todo ello comenzó a saberse luego del asesinato de tres empresarios del rubro medicamentos, - que se conoció como el crimen de General Rodríguez-; cuyas víctimas aparecían de manera directa o indirecta como aportantes a la campaña del FPV.

De la investigación del triple crimen surgieron, además, innumerables datos en relación al financiamiento ilícito de la campaña del partido mencionado: una causa vinculada a la *mafia de los medicamentos, un circuito corrupto de relaciones entre funcionarios gubernamentales, droguerías, farmacias y obras sociales para la comercialización de medicamentos vencidos o falsificado*”, y, otra relacionada a la *pista de la importación irregular de efedrina y la vinculación entre narco-carteles, laboratorios clandestinos y los funcionarios encargados del control del ingreso de precursores químicos*. De más está decir que muchos de los laboratorios y sujetos involucrados en ambos casos también aparecían como aportantes del FPV.

Lamentablemente, si no hubiese sido por la muerte violenta de tres de los implicados en estas operaciones, probablemente nada se hubiese conocido de esta actividad ilícita, beneficiándose los participantes de esta relación venal ante el silencio -por desconocimiento o falta de previsión- de las autoridades y de la ciudadanía. Precisamente, lo llamativo, es que los hechos tomaron de sorpresa a la opinión pública y a muchos funcionarios, que se conmovieron con la noticia de que, -como en otros países latinoamericanos-, el tráfico ilegal de efedrina servía a los intereses de la política.

Entiendo que el hecho comentado constituye una buena prueba de lo necesario de reconocer la posibilidad de existencia de estos vínculos ilícitos. Esto, reitero, constituye el primer paso para diseñar políticas que los combatan de manera eficaz.

Asumida la existencia o posible existencia del problema, se está en condiciones de diseñar las herramientas anticorrupción que muestren una significativa utilidad. Esto requiere que se tengan en cuenta las particularidades de cada Estado, ya que claramente no siempre una política que ha sido apropiada para una sociedad lo ha sido para otra. De hecho, en muchos países la creación de agencias que fueron eficaces en uno de ellos, se convirtieron en otros, en organismos tan o más corrupto que los que se quiso sanear. De esta manera, se debe elegir de entre la enorme lista de posibles decisiones las más adecuadas, lo que debe hacerse atento a la justificación instrumental expuesta según la cual cualquier política a seguir tiene que tener como objetivo hacer de la corrupción y de su vínculo con el crimen organizado una actividad de escasa ganancia y costo muy elevado.

Sabemos los enormes beneficios que se obtienen por vía de la corrupción y crimen organizado, por ello, conseguir reducir esas ventajas o favorecer a quien decide no entrar en esa variable, desincentivará su participación en estos actos venales. Además, si participar en estas conductas le genera al sujeto un alto riesgo de ser sancionado o sufrir algún tipo de perjuicio, también servirá para que piense más de dos veces si le conviene formar parte de esta red de corrupción.

En la República Argentina, precisamente un país con altos índices de corrupción y en donde los vínculos del crimen organizado con la política si bien no son tan altos como en otros países, ya existen, el Consejo de la Magistratura de la Nación en el año 2016, realizó una Auditoría en los Tribunales Federales, que arrojó un resultado desalentador respecto a la respuesta que da nuestra justicia a las causas de corrupción en la que intervienen políticos y funcionarios. Según los datos provisorios aportados, de las más de mil causas de corrupción que esperan investigación y juzgamiento en los Tribunales Federales del país, el 46% de ellas está a la espera de resolución, habiendo sido ya imputados e indagados los involucrados. Sin embargo, el 77 % de las causas no tienen aún declaración indagatoria tomada o ni siquiera se los ha citado para dicho acto procesal. Teniendo estas causas como tiempo de demora en su resolución un promedio del 15 años.

De este trabajo, cuya segunda etapa está en ejecución, se puede deducir que una gran cantidad de causas carecen de sentencia, lo que evidencia un bajísimo número de condenas. Estos datos constituyen una prueba de que en la Argentina los corruptos, al no ver que haya respuestas estatales eficientes a su conducta, no encuentran alicientes para dejar de lado sus comportamientos ilícitos.

En el financiamiento espurio de la actividad política, uno de los problemas que se manifiesta, es que las sanciones previstas por no cumplir con las reglas van dirigidas a los partidos o a sus apoderados y no a los candidatos; consecuentemente, como en la actualidad los partidos son en muchos casos *sellos de goma* que nacen y desaparecen en cada elección, o bien los candidatos los abandonan y ocupan lugar en otro espacio. Los castigos que se aplican en nada afectan al político corrupto, quien no corre ningún tipo de riesgos, con lo que, al no sufrir consecuencia negativa alguna, ven despejado el camino para seguir con su conducta venal.

En tercer término, la posibilidad de reducir o desalentar las oportunidades de que los políticos lleven adelante comportamientos corruptos puede potenciarse mediante la concesión de beneficios o premios, sea a través de reconocimientos u otro tipo de ventajas lícitas, incluso monetarias, fomentándose así las acciones honestas. Estos beneficios pueden no solo ser destinados a los partidos y/o sus representantes, sino también a aquellos sujetos que decidan aportar al sustento de las campañas o actividades políticas. También puede concederse la posibilidad de negociación con sospechosos de actos de corrupción para obtener información, a cambio de su inmunidad.

En el campo estrictamente penal, se prevé la regulación de figuras como las del arrepentido o testigos encubiertos, según las cuales, está permitido beneficiar o proteger a aquellos individuos que, habiendo participado o tomado conocimiento de conductas corruptas, deciden ponerlas en detalle en conocimiento de la justicia. Conseguir que estos sujetos opten por actuar de esta manera, por lo general, sólo se logra si estos, sopesando los costos y beneficios de actuar dentro de la legalidad o fuera de ella, encuentran que estarán mejor posicionados si se inclinan por la primera alternativa.

Esta modalidad de recompensar al delator-informante, es propia de los países de Europa Continental, (por ej. Alemania, España), en donde se “premia al arrepentido que proporciona información determinante para la investigación. En todos los casos, el premio puede consistir tanto en la atenuación como la exclusión de la pena. También se admite la confesión de hechos en los que el arrepentido no hubiera participado; es decir la simple delación, pero siempre que fuera judicial. Se le otorgan al cooperador atenuantes por su actuación procesal” (Wortman Jofre, 2014, p.173)

En cambio, la concesión de inmunidad al arrepentido, es propio de los países del commonlaw, en donde “no se sigue la lógica premial sino la lógica negocial, donde la *immunity*, no es otra cosa que el precio pagado por la autoridad judicial por la colaboración prestada por el reo. La contracara de ese precio, es la renuncia del reo al derecho a no autoincriminarse. El sistema de corroboración del relato se produce a través del instituto denominado *cross-examination* o careo, que consiste en la

confrontación directa de la versión del colaborador con el resto de las partes, en presencia del *jury*” (WortmanJofre, 2014, p. 174).

Hugo Wortman Jofre (2014, p. 167) menciona un ejemplo, en el marco de una investigación por corrupción, relativo a la recompensa de tipo económica que se otorgó al denunciante, muy ilustrativo de lo que sostengo: “El caso de corrupción más grande en Estados Unidos en los últimos tiempos en términos económicos, se dio en el marco de una QuiTamAction: se trata de una norma que estimula la presentación de denuncias formuladas por cooperadores, en relación a crímenes que son de interés público; su denominación proviene del latín: “...la demanda instaurada para el Rey, es buena para uno mismo”. El caso tenía que ver con la promoción -en infracción a la False ClaimAct- de un medicamento de un laboratorio para fines no aprobados por la autoridad regulatoria nacional. La acción se instauró contra la empresa de la industria farmacéutica y hubo recupero de dinero para el Estado cercano a los 2.3 billones de dólares. Y un arrepentido (whistleblower) se alzó con la suma de USD 52.000.000.- como premio por su cooperación con la Justicia americana”. El autor concluye al respecto: “Como vemos el camino de la instauración de incentivos para quienes colaboren, constituye una realidad en la lucha contra la corrupción”.

Finalmente, considero que una vez definidas, -sobre los estándares señalados-, las políticas a adoptar, y creadas o mejoradas las agencias destinadas a su aplicación, hay que esforzarse para que estas actúen y ejecuten lo decidido eficazmente. Tal vez este sea una de las deudas más grandes que tengan los Estados en la lucha contra este problema ya que “Prácticamente todos los gobiernos dirán que tienen una política anticorrupción; ningún gobierno será atrapado diciendo que no la tiene. Incluso los gobiernos más corruptos tendrán algún programa anticorrupción. Ahí radica un problema: los enfoques anticorrupción adoptados por los gobiernos afectados no son apropiados o no se están implementando de manera efectiva (Bolongaita, 2005, p. 10)”. Ya que, por incapacidad o por complicidad es común que las políticas que diseñen sean inofensivas, “Incluso si el gobierno está decidido a tener un impacto, está cargado de una burocracia débil o comprometida que no puede o no quiere implementar iniciativas anticorrupción (Bolongaita, 2005, p.10)”.

## Conclusión

No caben dudas acerca de los graves daños que ocasionan a las sociedades la corrupción y el crimen organizado, los que se potencian cuando sus actividades se solapan intentando ocupar espacios políticos mediante el financiamiento a las campañas o las actividades políticas.

Para evitarlos, es necesario implementar mecanismos que interfieran en este circuito, para lo cual hay que tener presente que, si las instituciones son débiles, estas relaciones afloran, generando grandes beneficios a sus participantes con escaso o nulo perjuicio. De allí es posible deducir que, si los políticos prevén que actuar correctamente les proporcionará beneficios y que, si no lo hacen o bien persisten en estas prácticas el riesgo de ser castigados es elevado, muy probablemente la corrupción en este ámbito podría ser reducida o eliminada. De allí que establecer políticas que los obliguen a hacer ese cálculo es un buen paso para combatir la relación entre estos fenómenos.

Además, la implementación de estas medidas requiere que quienes deben controlar las actividades corruptas, sean y se muestren como sujetos independientes. La función pedagógica de los órganos de control es importantísima en estos casos para mostrar que el actuar honestamente tiene sus premios y que quien no lo haga corre serios riesgos de ser castigado. Por todo ello, lo aconsejable es que en la ejecución de esta tarea participen el sector privado, organizaciones no gubernamentales, y la prensa independiente, además de la Justicia.

Para reducir las oportunidades para el financiamiento ilegal de la política, es fundamental establecer instituciones y mecanismos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas. La ausencia de agencias estatales eficientes en esta tarea, facilita la propagación de la corrupción, y con ella, la participación del crimen organizado, ya que al no existir instrumentos eficaces contra los actos venales la conducta de los corruptos se convierte en una actividad de bajo riesgo y alta recompensa. Ninguna política anticorrupción debe ser ajena a la existencia de procedimientos rigurosos de fiscalización y evaluación. Por lo tanto, es esencial que se utilicen diversos instrumentos de investigación y análisis orientados a los resultados, los que serán más eficaces si estos se diseñan pensando en desincentivar las conductas criminales y corruptas, aumentando los riesgos y disminuyendo la posibilidad de beneficiarse con estas actividades.

Conseguir esto en relación específica a la actividad política, sería un enorme paso para que los ciudadanos vuelvan a tener fe en sus representantes y devolverle el prestigio que la misma requiere para sostener instituciones sólidas y la credibilidad en el sistema democrático.

### Bibliografía

Bolongaita, Emil (2005). Controlling Corruption. En Post-Conflict Countries. Kroc Institute. 1 – 18.

Briscoe, Ivan (2014). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Dahl, Brock (2010). *El enemigo silencioso: Cómo derrotar la corrupción y el crimen organizado*. *MilitaryReview*. Recuperado de: [http://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20101031\\_art009SPA.pdf](http://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20101031_art009SPA.pdf). Fecha de consulta noviembre del 2017.

Ferreira Rubio, Delia (2014). El crimen organizado y el financiamiento de la política: desafíos y propuestas. Caso 2014: El tráfico de efedrina. En Poder Ciudadano. *Corrupción y Transparencia Informe 2014*. Universidad de Buenos Aires: Eudeba. 299-316.

Gómez, Carlos-Jara Díez (2008). Corrupción en el sector privado: ¿competencia desleal y/o administración desleal? *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 74; 225-243.

Malem Seña, Jorge; (2017). *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*. Madrid: Marcial Pons.

Lazzaro, Alejandra (2015), *El financiamiento de la política en la República Argentina*. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/el-financiamiento-de-la-politica-en-la-republica-argentina.pdf>. Fecha de consulta: octubre del 2017.

Transparencia internacional (2004). *Informe Global sobre la Corrupción*. Prometeo Libros. (2004)

Perdomo, Catalina (2014). *Análisis regional comparado sobre la legislación contra el crimen organizado y su relación con la política*. Redes Ilícitas y Política en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Secchi; Pablo (2011). Debate: Financiamiento de las Campañas Políticas. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. 12 (1). 191-207.

Vargas Valdez, José Luis (2010). Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el Blindaje. *Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM*; Recuperado de

<https://biblio.juridicas.unam.mx>. Fecha de consulta: noviembre del 2017.

Wortman Jofre, Hugo (2014). Mecanismos y herramientas de investigación novedosos en materia de corrupción. En *Corrupción y Transparencia Informe 2014*; Universidad de Buenos Aires: Eudeba. 159-190.