

La lucha contra la corrupción y la agenda siempre pendiente

Eduardo Toche M.

TIEMPO ATRÁS, FRANCISCO DURAND afirmaba que:

A la corrupción hay que mirarla de frente y estudiarla desapasionadamente (...). Tiene sus leyes y su dinámica: a) se ha extendido en las últimas décadas, b) se ha organizado empresarialmente como economía subterránea en las mafias del narcotráfico y el contrabando a gran escala, c) se esconde en la informalidad, d) ha penetrado aparatos claves del Estado, e) funciona en el mercado mundial, f) no se considera un gran problema nacional, g) no existe estrategia ni táctica para combatirla¹.

Consideraba Durand que de todos estos ítems, «d» y «f» eran los más importantes. Por ello, había que asumir la corrupción como «un problema nacional creciente, amenazante, exigir datos y estadísticas necesarias para estimar ingresos y costos en aquellas ramas del Estado encargadas de combatirlo, analizar su *modus operandi* dentro y fuera del Estado es parte del camino a enfrentarla». En suma, proponía un «programa mínimo» para manejarla y, eventualmente, neutralizar sus efectos.

Para entonces, como señalaba Schulte-Bockholt y Sepúlveda, la corrupción era un tema «que estaba de moda» porque ya se había posicionado como una de las causas principales del subdesarrollo en el imaginario de los países donantes de cooperación internacional:

¹ Durand, Francisco. «Mafias y corrupción». *La República*, Lima, 15 de abril del 2004. Ver en: goo.gl/zCeU5U

Ahora, de repente, hay pocos gobiernos recientemente elegidos en América Latina, África y Asia que no prometen radicales reformas legales y administrativas para reducir la corrupción. Organizaciones financieras internacionales y agencias de desarrollo bilateral están apoyando esta tendencia e incluso recientemente han comenzado a conectar la corrupción con el control de los desembolsos de ayuda y créditos².

En esa línea, el Banco Mundial vio la corrupción como el impedimento más fuerte para alcanzar el desarrollo económico. Así, a partir de 1997 esta entidad empezó a diseñar programas para combatirla, definiéndola, en ese contexto, como «abuso de poder público para el beneficio privado», definición que empezó a ganar legitimidad desde entonces por ser «concisa y lo suficientemente amplia para incluir la mayoría de las formas de corrupción que el Banco encuentra». Hubo, claro, quienes criticaron dicha definición por encontrarla sin mucha utilidad: «significa todo y nada a la vez».

¿Por qué esta postura del Banco Mundial? Al parecer hubo dos factores centrales. Por un lado, se había hecho evidente la necesidad de redefinir la estrategia del Banco Mundial ante los países subdesarrollados que casi no se habían beneficiado de sus programas, dirigiendo las culpas a los gobiernos intermediarios, tildándolos de ineficientes y corruptos.

Parker y otros, precisando el problema, indicaron que si bien ningún país era inmune a la corrupción, había que diferenciar la «corrupción normal» (una situación no generalizada y que se puede controlar con un aparato especialmente diseñado para luchar contra ella, que incluye un sistema jurídico, contabilidad y auditoría, presupuestos, compras competitivas y fiscalización por la ciudadanía) de la «corrupción sistémica» (situación generalizada, con un aparato montado para limitarla y combatirla que no es

² Schulte-Bockholt, Alfredo y Sepúlveda, Luis. «La corrupción como poder». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: **desco**, 2006.

efectivo o está seriamente afectado también por la corrupción). Dicho autor indicaba que esta última situación era la que se percibía en América Latina, constituyéndose como «un reto central a la democracia y al desarrollo económico y social (...). En la actualidad la corrupción se considera no solo una consecuencia de un gobierno débil, sino también como una causa de la pobreza y el subdesarrollo»³.

Por otro lado, los cambios geopolíticos después del derrumbe de la Unión Soviética y sus satélites modificaron también los parámetros para la cooperación internacional⁴:

Durante la Guerra Fría, algunos se vieron tentados de considerar la corrupción en la Unión Soviética o en los estados africanos unipartidarios como un acto de desafío, una demostración de iniciativa empresarial más que un ejemplo de deshonestidad furtiva. Si el 'empresario' usaba la corrupción para saltar hacia el frente de la cola que habían montado los burócratas, entonces era una recompensa para su iniciativa y mala suerte para aquellos que quedaban rezagados al final de la fila. Ahora el zapato está en el otro pie y la corrupción ha perdido mucho de su encanto de pirata. Si es todavía un acto de desafío político, es uno ejercido en contra de las condiciones de los donantes. El precio que impone no afecta solamente al desafortunado ciudadano africano, sino también a negocios occidentales, a la ayuda de los donantes y a las aspiraciones del mercado libre. No puede sorprender, entonces, que ahora sea condenada como amenaza para el desarrollo y la democratización⁵.

³ Parker, Norma; Berthin, Gerardo; De Michelle, Roberto y Mizrahi, Yemile. *La corrupción en América Latina: un estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Alexandria: Casals & Associates Inc., 2004.

⁴ Huber, Ludwig. «Hacia una interpretación antropológica de la corrupción». *Economía y Sociedad*, n.º 66. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007, pp. 44-51.

⁵ Szeftel, Morris. «Misunderstanding African Politics: Corruption & the Governance Agenda». *Review of African Political Economy*, vol. 25, n.º 76. Abingdon: Taylor & Francis, Ltd., 1998, pp. 221-240.

El enfoque del sistema

Entonces, luchar contra la corrupción fue una nueva estrategia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para darse legitimidad en el mundo que surgió luego de concluir la Guerra Fría, cuando los países del Norte buscaron adaptarse a la circunstancia de menos recursos disponibles para la cooperación internacional y mayor presión de los movimientos sociales del Sur y de sus propios países, tratando de generar mayores niveles de *accountability*. Surge entonces el paradigma del «buen gobierno», que denomina un conjunto de medidas políticas dirigidas a convertir instituciones públicas «disfuncionales» en proveedores de servicios eficientes y transparentes.

Esta circunstancia, que sean los organismos multilaterales los que impulsen las iniciativas contra la corrupción, fue clave para el excluyente enfoque economicista que conllevaría la definición dominante. Al respecto, debemos recordar que el marco definido por el Banco Mundial para entablar las acciones anticorrupción fue producto de un grupo de especialistas que luego terminó fuera de la institución, quienes fundaron después Transparencia Internacional.

Es así que, inicialmente, Transparencia Internacional define la corrupción de manera idéntica al Banco Mundial, para luego definirla como «abuso de un poder encomendado para el beneficio privado». Esta fue una variante muy importante pues abrió la posibilidad de que la corrupción también pueda darse en el ámbito privado.

De esta manera todo fue complejizándose, por lo que pronto se tendrían hasta tres tipos de definiciones de corrupción: las centradas en la función pública, las centradas en el mercado y las centradas en el interés público⁶. Las primeras referían a «un comportamiento que se desvía de los deberes normales del

⁶ Schulte-Bockholt, Alfredo y Sepúlveda, Luis. «La corrupción como poder». En: **desco**, ed. *Perú Hoy. Democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: **desco**, 2006.

funcionario público a causa de consideraciones privadas (familia, pandilla), pecuniarias o de estatus, y que viola normas contrarias al ejercicio de cierto tipo de influencias de beneficio privado». Las segundas describen a un funcionario público que toma su cargo como un «negocio en el que maximiza sus ingresos». Las terceras son más generales en alcance y asumen la existencia de un interés común que va más allá de la propia ley.

De otro lado, Maingot planteaba lo innecesario de una «teoría general de la corrupción»⁷, puntualizando que el problema generalmente se refería a la corrupción política sin casi tocar «las áreas privadas no gubernamentales», algo fundamental en un sistema como el neoliberal que centra gran parte de su argumentación en la privatización de servicios y recursos que antes estaban en manos del Estado. Como preguntaba Schulte-Bockholt y Sepúlveda⁸:

¿Tan corrupto como el presidente de una agencia consultora medioambiental privada que recibe un soborno de una compañía minera por emitir una evaluación que pasa por alto la contaminación de ríos, lagos y agua potable no es el funcionario que hace lo mismo en una entidad financiada por el gasto público? Además, ¿qué ocurre si un acto de corrupción no es necesario porque el o la presidente de la agencia consultora sabe que él o ella serán beneficiados por nuevo contratos solo porque se ha producido valoraciones similares en el pasado? O ¿qué ocurre si los corruptos tienen el poder y pueden hacer las leyes que legalizan su corrupción como ocurrió en el caso peruano entre 1990 y 2000?

Un paso importante de esta nueva perspectiva sería construir definiciones centradas en el interés público con un enfoque en el daño causado al bien común como resultado de una actividad corrupta, independientemente de quien la ejecute, mientras que esa

⁷ Maignot, Anthony. «Offshore Secrecy Centers and the Necessary Role of States: Bucking the Trend». *Journal of Interamerican and World Affairs*, vol. 37, n.º 4. Coral Gables: Center for Latin American Studies at the University of Miami, 1995, pp. 48.

⁸ Schulte-Bockholt, Alfredo y Sepúlveda, Luis. «La corrupción como poder». En: **desco**, ed. *Perú Hoy. Democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: **desco**, 2006.

persona realice una función que, por lo menos oficialmente, sirva al público. De esta manera, la corrupción se empezó a entender como algo que podía estar más allá de la ley misma, pues esta comprensión implica que un acto pueda verse como corrupto y criminal, aunque sea legal.

Nuestra historia reciente

Un momento importante para nuestro entendimiento de la corrupción fueron las evidencias que se mostraron al caer el régimen autoritario de Alberto Fujimori en el año 2000. Como afirma Julio Arbizu⁹, un fraude electoral lo había llevado a ocupar por tercera vez el cargo más alto en el gobierno del Perú, logrando así que la organización criminal montada durante su mandato llegará a controlar todos los poderes del Estado, «pasando por la compra de magistrados y la destitución de quienes no estaban de acuerdo con ellos, comprando congresistas tráfugas para establecer la legislación a su conveniencia o evitar investigaciones, así como cualquier actividad fiscalizadora».

Como dirá el mismo Arbizu:

(...) en el Perú de los años noventa predominó en las altas esferas de poder una corrupción estructural entendida como un problema económico, porque reproduce una resignación encubierta a favor de sectores improductivos, que genera más pobreza y un grave problema político, ya que deslegitima el sistema representativo. Este sistema involucró la utilización de códigos operativos, es decir, una normativa *ad hoc* propia de la organización que va en contra de lo establecido por la normativa legal.

En ese sentido, si la lógica de la organización criminal que había asaltado el Estado era sistémica, el diseño del aparato que la combatiera debía tener mínimamente las mismas características.

⁹ Arbizu, Julio. «La lucha contra la corrupción: una historia de reformas inconclusas». En: **desco**, ed. *Perú Hoy. La divina tragedia*. Lima: **desco**, 2015.

En efecto, Óscar Ugarteche identifica al menos seis tipos de corrupción en el Perú de los años 90¹⁰. La primera, y más generalizada, fue el envilecimiento de la clase política y de los medios de comunicación, cuyo precio, bochornoso, fue pagado para asegurar el apoyo al régimen. Un segundo tipo fue el desvío de fondos públicos en efectivo hacia el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) para pagar a generales y coroneles y comprar a quienes iban a tener relaciones políticas con el régimen. También se pagó al Poder Judicial para beneficiar a algunas empresas y/o empresarios, además de entregarse semanalmente importantes sumas de dinero en efectivo al presidente de la República.

El mecanismo del desvío de fondos es en sí mismo un interesante caso de corrupción, al producir cuentas falsas en los ministerios para justificar el dinero sustraído o para obtener dicho dinero de otras fuentes, por ejemplo, el pago de cupos de narcos al Ejército en las zonas de producción de hoja de coca.

Un tercer tipo de corrupción estuvo vinculado al manejo y uso del dinero de las privatizaciones. Un cuarto tipo de corrupción tuvo que ver con el uso de información privilegiada. Este está relacionado con el anterior, pero en este caso por vinculaciones con el poder, lo que permite la obtención de contratos de adquisiciones o de obras de centenares de millones de dólares sin pasar por los mecanismos de licitación de compras públicas. Un quinto tipo de corrupción, más frecuente y pequeño, fue el uso de recursos para favorecer a familiares a través de mecanismos tramposos. Por último, está la privatización del Estado, «que da lugar a que ocurran casos de nepotismo y concurrencia».

Queda claro que las definiciones de corrupción que habían estado circulando eran insuficientes para catalogar con precisión

¹⁰ Ugarteche, Óscar. «La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos». *Nueva Sociedad*, n.º 194. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad, 2004, pp. 91-104.

el caso peruano y aun cuando era consensual de que estábamos ante una situación sistémica, la realidad superaba con creces el concepto de «sistémico», subrayando el hecho de que estos actos no fueron excepcionales sino la regla y, fundamentalmente, una manifestación de poder:

En el Perú de los años noventa, la corrupción de las élites tradicionales se unió con la generada por las corporaciones transnacionales creando una nueva combinación que tuvo su punto culminante durante la época de Fujimori. Este hecho ha afectado profundamente la sociedad peruana y continuará haciéndolo por varios años¹¹.

La comisión Diez Canseco

Un hito en la investigación sobre la corrupción fue, sin duda, la conformación el 2001 de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990 y 2001 del Congreso de la República, presidida por el congresista Javier Diez Canseco. Una característica importante de esta comisión fue el enfoque político-económico que primó en su análisis, algo que desgraciadamente se pierde luego priorizándose comprensiones legales y jurídicas. Así, esta comisión se planteó como objetivos:

- Determinar indicios razonables de infracciones o delitos en las operaciones económicas del Estado entre 1990-2001.
- Individualizar la responsabilidad en estos hechos.
- Caracterizar el sistema político y establecer las responsabilidades institucionales que permitieron estos actos de corrupción.

¹¹ Ugarteche, Óscar: «Notas sobre la nueva corrupción económica en el Perú finisecular: desde la mafia, el mercantilismo y la teoría económica». En: Felipe Portocarrero, ed. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

- Determinar las irregularidades que impidieron que los sistemas de control cumplieran su función.
- Proponer las modificaciones necesarias en las normas y políticas del manejo económico y financiero del Estado para prevenir nuevos actos de corrupción.

Esta comisión concluyó que altos funcionarios públicos aprovecharon su poder sobre información privilegiada para contratar empresas relacionadas a ellos. Se encontró también que las obras ejecutadas con créditos internacionales con participación de la Organización de las Naciones Unidas para Proyectos Sectoriales (UNOPS) contó con una ley de excepción, el Decreto Legislativo n° 25565, que les permitió no aplicar el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas, por lo que pudieron elegir empresas a dedo para las obras a implementar. Además de ello también se descubrió que la Contraloría General de la República omitió toda forma de fiscalización al respecto¹².

Por ello, la comisión recomendó promover un amplio debate sobre el balance global del proceso y el diálogo con los gobiernos regionales sobre el modelo de privatización aplicado en empresas de bienes y servicios públicos esenciales, para así reorientar la promoción de la inversión privada a los objetivos de desarrollo descentralizado y equitativo del país.

También invitó a examinar el impacto tributario de las privatizaciones. Planteó la necesidad de una reforma tributaria integral en la que la mayor carga impositiva este en relación directamente proporcional con el nivel de ingresos o utilidades percibidas. Asimismo, señaló la necesidad de implementar prácticas de buen gobierno corporativo en el Perú para ayudar a la fiscalización de la economía y a reducir la corrupción empresarial.

¹² Para mayor detalle sobre la lectura de la comisión del contexto político, ver: goo.gl/feXKqR

Finalmente, la comisión recomendó la revisión y modificación de la normatividad referida a la regulación para garantizar la libre competencia y el respeto a la igualdad ante la ley. En relación con los delitos económicos que son cometidos por los funcionarios públicos en connivencia con privados, pidió modificar la legislación penal existente para sancionar con la misma pena al particular que resulte favorecido o coadyuve en la realización del delito.

Qué decía La Gran Transformación

En febrero del 2006, iniciada ya una polarizada y áspera pugna electoral en la que posteriormente triunfaría Alan García, se publica el plan de gobierno de Ollanta Humala: La Gran Transformación¹³, en el que se incluía una cruzada nacional contra la corrupción, dentro del rubro Construcción de un Estado democrático y social, aunque como un aspecto independiente de la reforma de los poderes públicos.

Si bien este documento traslucía buena voluntad, en el estilo confrontacional que exhibía por entonces el candidato Humala, difícilmente podía deducirse de ello alguna línea de acción o instrumentos para abordar y manejar el problema de la corrupción tal como estaba planteado a partir de lo revelado con el derrumbe del régimen fujimorista.

¹³ Ver en: goo.gl/OCqz2a

Cuadro n° 1

V.	Construcción de un estado democrático y social
5.1	El fracaso de la república criolla y aristocrática
5.2	Una nueva república democrática, pluricultural y descentralizada
5.3	Reforma de los poderes públicos
5.3.1	Convocatoria de una asamblea constituyente
5.3.2	Reforma judicial
5.3.3	Reforma del poder ejecutivo
5.3.4	Descentralización y gobiernos locales eficientes
5.3.5	Gobiernos locales
5.4	Cruzada nacional contra la corrupción
5.5	Afirmar los derechos humanos contra la violencia política
5.6	Fuerzas armadas del sistema democrático

Humala había definido su actuación en este tema como de una «cruzada», por lo que no se auguraba que él y su equipo estuvieran dispuestos a organizar un necesario conjunto de políticas públicas integradas entre sí que permitieran amenguar la grave incidencia que tenía este problema en los aparatos estatales y, sobre todo, en las relaciones con poderosas entidades privadas. Quizá lo más resaltante en este punto es que los lineamientos de las mencionadas políticas las había ofrecido ya la comisión congresal que presidió Javier Diez Canseco el 2001, por lo que no había que buscarlas ni empezar de cero.

En ese sentido, si por un lado las investigaciones habían revelado que lo que teníamos entre manos era una situación bastante grave, la promesa hecha radicaba fundamentalmente

en expresar una buena disposición al respecto, pero nada más («Asumimos el compromiso sostenido y patriótico de combatir la corrupción que deteriora la sociedad peruana, sobre todo desde el infecto régimen fujimontesinista»). De esta manera, sus «propuestas» se formularon metafóricamente expresando poco contenido, como la frase:

Combatiremos contra el cáncer de la corrupción que ataca a nuestra sociedad: Admitir sin asco...´que está bien que los funcionarios roben, lo importante es que las obras se vean´, sintetiza la destrucción de la autoestima nacional. Hay que erradicar esta conducta de la vida cotidiana porque la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los contratistas del Estado es hacer las obras a favor de las necesidades de todos.

Esto mismo se trasluce cuando se afirmaba que:

La lucha anticorrupción será una política de Estado permanente y de largo plazo, una lucha sin cuartel contra los hipotecados a las mafias, a los grupos de poder financiero, a los intereses antipatrióticos o intervencionismos neo-coloniales, usurpadores de nuestra gran riqueza nacional.

A pesar de las frases sin mucho desarrollo mencionadas, sí hubo una promesa concreta sobre este tema: «Instalaremos la Comisión Nacional Anticorrupción, independiente, autónoma, la misma que sea un espacio de reflexión ciudadana nacida de una demanda popular», seguida de otra más genérica: «Crearemos redes de vigilancia ciudadana, comités cívicos distritales, provinciales y regionales de transparencia».

Finalmente, las elecciones del 2006 las ganó el candidato aprista Alan García, inaugurando un gobierno que tal vez no fue muy innovador en prácticas corruptas, pero, con toda seguridad, sí diferente en escala al anterior gobierno (del presidente Toledo). En mayo del 2010, cuando el Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) preguntó

a los habitantes de Lima sobre su percepción de la corrupción, la respuesta fue la siguiente:

Cuadro n° 2

Comparando con mayo del año pasado, en general, ¿diría usted que el Perú es hoy en día mucho más corrupto, algo más corrupto, igual de corrupto, algo menos corrupto, mucho menos corrupto?

Respuestas	Total %	Sexo		Grupo de edad			Nivel socioeconómico		
		M	F	18 A 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
Mucho más/ Algo mas corrupto	44	43	45	37	46	52	43	44	45
Igual de corrupto	47	47	46	52	46	40	47	49	43
Algo menos/ Mucho menos corrupto	6	7	6	7	7	4	7	6	7
No precisa	3	3	3	4	2	4	3	2	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevista ponderada	514	255	259	196	183	135	126	205	183

Fuente: Instituto de Opinión Pública (IOP). *Estado de la opinión pública. Corrupción nuestra de cada día*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2010.

Reelegido congresista en junio del 2011, Javier Diez Canseco anunció que solicitaría la formación de una comisión que investigue el gobierno del aún presidente Alan García en los casos Agua para todos, Essalud y los puertos de Paita y El Callao¹⁴. En setiembre del 2011¹⁵, Diez Canseco señaló que durante el último gobierno aprista «se aflojó todo el sistema anticorrupción notoriamente», recalcando que el único éxito de fiscalización fue «meterle cinco años de cárcel a una persona que presentó facturas por 400 soles de pollo».

¹⁴ «Javier Diez Canseco: 'Plantearé comisión investigadora contra Alan García'». *lamula.pe*, Lima, 20 de junio del 2010. Ver en: goo.gl/d9KMZ6

¹⁵ «Javier Diez Canseco: 'No tengo ninguna pasión contra el APRA'». *lamula.pe*, Lima, 22 de setiembre del 2011. Ver en: goo.gl/Tw6avz

Sin embargo, recordemos que Diez Canseco fue reelegido congresista en el 2011 participando en las listas del partido de Ollanta Humala, Gana Perú, todavía bajo la guía del plan de gobierno del 2006, La Gran Transformación. Más aun, los puntos enumerados entre el plan de gobierno del 2006 y del 2011 eran casi una copia fiel del anterior documento, como la afirmación: «Dirigiremos una cruzada nacional para sancionar la corrupción e impedir la impunidad, poniendo especial empeño en la lucha contra las mafias y los carteles del narcotráfico».

Una vez instalado en el gobierno, el presidente Humala tomó la decisión de que la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, institución creada para representar al Estado en los casos de corrupción que no tuvieran relación con los miembros de la red criminal implantada en los 90, absorbiera a la Procuraduría Ad Hoc Anticorrupción Fujimori-Montesinos y se hiciera cargo de sus competencias.

Lo que hizo el Partido Nacionalista Peruano

Según Arbizu, de todas las reformas emprendidas en este periodo, dos son las más emblemáticas y las que supusieron medidas de transformación integral de la estrategia de la defensa del Estado: la creación de la Unidad de Análisis Financiero y Cooperación Internacional, que debía permitir el conocimiento de las deudas con el Estado de aquellos que debían montos por reparaciones civiles, así como la relación de bienes o dinero que hubieran sido obtenidos ilícitamente y que debían, por lo tanto, cambiar su titularidad en favor del Estado; y la constitución de la Unidad de Análisis de Información (Observatorio Anticorrupción), la que fue quizá la más revolucionaria de las reformas, que respondiera a las preguntas de cuáles eran los delitos de corrupción cometidos con mayor frecuencia, cuáles eran las instituciones públicas que concentraban la mayor cantidad de denuncias y procesos de

corrupción contra sus funcionarios y, a partir de eso, cuáles debían ser las estrategias diferenciadas para el combate de la pequeña y gran corrupción en esas instituciones¹⁶.

Otro hito del Gobierno fue cuando en setiembre del 2011 propuso la creación de la comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión de Alan García Pérez como presidente de la República durante su período gubernamental (2006-2011). Tras su creación, la comisión tuvo constantes recomposiciones. En un principio, Gana Perú designó a Javier Diez Canseco (aliado del Gobierno), Omar Chegade y Sergio Tejada (congresista de Gana Perú) como sus miembros, pero, debido a los cuestionamientos de parcialidad manifiesta de la comisión que formularon apristas y fujimoristas, el congresista Diez Canseco, quien falleció el 2013, renunció a la comisión. Chegade, por su parte, también dimitió después del escándalo de Las Brujas de Cachiche¹⁷. Además, Heriberto Benítez (Solidaridad Nacional), quien también iba a ser parte de la comisión, quedó fuera por la forma en cómo se repartieron los cupos. Luego hubo algunos cambios por decisión de las bancadas, pero menores. Finalmente, desde que se instaló

¹⁶ Arbizu, Julio. «La lucha contra la corrupción: una historia de reformas inconclusas». En: desco, ed. *Perú Hoy. La divina tragedia*. Lima: desco, 2015.

¹⁷ Según la resolución de la jueza Nayko Techy Coronado Salazar, del Tercer Juzgado Unipersonal de la Corte Superior de Lima, a fines de setiembre del 2011, Miguel Chegade, hermano del congresista y vicepresidente de la República Omar Chegade, «llamó por teléfono, desde el despacho congresal de Omar Chegade, al general Raúl Salazar, a efectos de comunicarle la pretensión de su hermano (el segundo vicepresidente de la República) de tener una conversación con él y con el general Abel Gamarra». Luego, afirma que «el 4 de octubre de 2011, en horas del mediodía, desde un restaurante en Miraflores, Miguel Chegade llamó nuevamente al general Salazar y le pasó el teléfono a su hermano, el vicepresidente (...). Este le señaló su pretensión de reunirse con él y con el general Gamarra, finiquitándose una reunión para las 20:00 horas de ese día en el restaurante Las Brujas de Cachiche». Finalmente, la jueza Coronado sostiene que en dicha cena, Miguel Chegade ofreció apoyo logístico, incentivos económicos y hasta un ascenso al general Guillermo Arteta para que procediera con el operativo policial de desalojo en la empresa Andahuasi, ante la presencia del entonces vicepresidente de la República (cita extraída de: goo.gl/MqvqJK)

el 21 de noviembre del 2011, el presidente de la comisión ha sido Sergio Tejada, congresista del partido de Gobierno¹⁸.

En suma, la evidente fragilidad política del oficialismo nacionalista en el manejo de esta comisión también se traslució en las observaciones jurídicas hechas a su actuación y conclusiones. Por ejemplo, no fue un ardid de García el hecho de que la llamada «megacomisión» podía haber estado amenazando su derecho al debido proceso (en concreto, el derecho de defensa) cuando fue citado como «investigado» pero no detallando todas las circunstancias y hechos por los cuales se le deseaba investigar. De igual manera, si bien el Tribunal Constitucional determinó que la no publicación del reglamento interno de la megacomisión no constituía la vulneración de ningún derecho de Alan García, sí debió considerarse importante que, por transparencia y para prevenir la posterior indefensión de todos los investigados, se brindará a estos la posibilidad de conocer el contenido de dicha norma, máxime si estaba siendo utilizada para justificar las citaciones que se hacían a los investigados por la megacomisión¹⁹.

Sin embargo, lo más fuerte en términos de corrupción del gobierno de Alan García sería, sin duda, los narcoindultos. Entre el 2006 y el 2011, 1167 personas condenadas por delitos de drogas agravado, que se define como el tráfico de 10 kilos de cocaína o más, o que pertenece a una banda de narcotraficantes, fueron liberadas por un golpe del lapicero de García²⁰. Edgardo Buscaglia, experto en narcotráfico afiliado a la Universidad de Columbia, afirmó atajantemente: «He trabajado en 114 países de todas partes

¹⁸ Ver: goo.gl/5DgG6H

¹⁹ Novoa Curich, Yvana. *Informe jurídico sobre las actuaciones de la Comisión investigadora Multipartidaria encargada de investigar la gestión de Alan García Pérez como Presidente de la República (Megacomisión)*. Lima: Proyecto Anticorrupción - Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), S/F. Ver en: goo.gl/DCWeNs

²⁰ Briceno, Franklin. «'Narco pardons' burden Garcia as he seeks Peru presidency». *bigstory.ap.org*, New York, 5 de noviembre del 2015. Ver en: goo.gl/56Zx7N

del mundo desde 1990 y no conozco ningún otro caso de esta magnitud»²¹.

El comité del Congreso que estudió las conmutaciones –más de 5000, incluyendo más de 1700 por robo a mano armada– determinó que García había creado un sistema legal paralelo inconstitucional que impulsó «la corrupción, el crimen violento, la alteración de la economía, el lavado de dinero, un espectro de actos criminales que simplemente no le importan al Partido Aprista (de García)», dijo Yván Montoya, ex fiscal anticorrupción.

Meses después de que García dejara el cargo, la Administración de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) declaró que el Perú había superado a Colombia como el productor número uno de cocaína del mundo. Durante su mandato de cinco años ni un solo capo del narcotráfico fue capturado o condenado, las incautaciones de cocaína en promedio anual solo llegaron a las 12.8 toneladas métricas y los apristas fortalecieron el control que mantenían sobre el notoriamente corrupto poder judicial peruano y las cortes²².

«Hay jueces y fiscales apristas. Hasta hace poco tuvieron el control de la Corte Constitucional, por lo que él [García] se siente protegido, que nadie lo puede tocar», dijo Sergio Tejada²³.

¿Qué quedó?

Pesimistamente, Julio Arbizu, ex procurador anticorrupción, indica que:

²¹ Briceno, Franklin. «‘Narco pardons’ burden Garcia as he seeks Peru presidency». *bigstory.ap.org*, New York, 5 de noviembre del 2015. Ver en: goo.gl/56Zx7N

²² «El informe que realiza the associated press sobre Alan García es lo más impresionante que leerás hoy». *utero.pe*, Lima, 5 de noviembre del 2015. Ver en: goo.gl/RU8bkj

²³ «El informe que realiza the Associated Press sobre Alan García es lo más impresionante que leerás hoy». *utero.pe*, Lima, 5 de noviembre del 2015. Ver en: goo.gl/RU8bkj

Sea cual fuere el enfoque, con algunas excepciones, no se ha tenido en cuenta el profundo deterioro del concepto de ciudadanía y de derechos fundamentales que la corrupción supone. Y por otro lado, y en este caso sí transversalmente, nunca se ha podido instaurar un proceso de reforma que mantenga alguna vigencia en el tiempo. Así tenemos que la corrupción se ha impuesto históricamente e inexorablemente ante cualquier intento por combatirla seriamente.

Parte de las explicaciones para esa continuidad está en que las razones de las reformas intentadas que devinieron en inconclusas parecen haberse movido al son de la «voluntad política». En otras palabras, los encargados de hacer que los sistemas anticorrupción funcionen y apuesten por una vocación de permanencia «son generalmente los mismos agentes que temen ser sujetos de investigaciones o procesos por parte de estos sistemas. Por lo tanto, aplica aquí una lógica de conveniencias y de pactos de impunidad»²⁴.

Y si bien el gobierno de Humala prometió impulsar un sistema anticorrupción, en los hechos ha tenido una conducta contraria: ha debilitado la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, cuestionando su autonomía del poder político, convirtiéndola «en el órgano de litigio ciego que siempre había sido»²⁵.

Sin embargo, cabe resaltar que las falencias del gobierno de Humala no solo fueron por inacción. El 17 de agosto del 2015, un programa de televisión emitió un reportaje afirmando la existencia de cuatro agendas pertenecientes a la esposa del presidente Humala y presidenta del partido Nacionalista, Nadine Heredia, remitidos por el ex congresista nacionalista Álvaro Gutiérrez, que,

²⁴ Arbizu, Julio. «La lucha contra la corrupción: una historia de reformas inconclusas». En: **desco**, ed. *Perú Hoy. La divina tragedia*. Lima: **desco**, 2015.

²⁵ Arbizu, Julio. «La lucha contra la corrupción: una historia de reformas inconclusas». En: **desco**, ed. *Perú Hoy. La divina tragedia*. Lima: **desco**, 2015.

presuntamente, contenían información financiera del partido de gobierno y que, al parecer, no había sido declarada.

Heredia negó en varias ocasiones que esas agendas le pertenecieran, catalogando su contenido de información falsa. Finalmente, luego de las pericias grafotécnicas correspondientes, Heredia debió aceptar que dichos documentos le pertenecían y que los apuntes fueron realizados por ella²⁶.

Si la información era verdadera, entonces se comprobaría que la pareja presidencial sí se había reunido en octubre del 2010 con dos empresarios brasileños actualmente presos por el caso Lava Jato, José Dirceau y Jose Aldemario Pinheiro. También confirmarían que la ex embajadora peruana en Francia y amiga muy cercana a la pareja presidencial, Cristina Velita Laboureix, llevó dinero a ese país con la finalidad de depositarlo en cuentas abiertas en Suiza.

Por otro lado, es importante recalcar que la corrupción ya no se entiende solo como ámbito público, sino también concerniente a lo privado. En el Perú, y seguramente en toda Latinoamérica, las empresas «compiten no mediante mecanismos de mercado, sino usando información consecuencia de actividades de espionaje. Esto da cuenta además de actos ilícitos o sospechosos entre empresas, lobbistas, políticos y funcionarios, que llegan hasta personajes de muy alto nivel»²⁷.

En suma, actualmente existen suficientes elementos conceptuales e instrumentos diseñados como para superar cualquier visión voluntarista e ingenua del tratamiento a la corrupción. La corrupción es un mecanismo indispensable para el ejercicio del poder mediante la privatización de espacios y mecanismos. En otras palabras, es un asunto fundamentalmente político y pocos avances se darán si no se enfoca de esa manera.

²⁶ Todo parece indicar que en esas agendas hubo apuntes realizados hasta por cuatro personas diferentes a Nadine Heredia, según los resultados grafotécnicos.

²⁷ Tanaka, Martín. «Hipótesis sobre la corrupción». *La República*, Lima, 25 de abril del 2010.

Nada ilustra mejor esta afirmación que el escándalo de proporciones mundiales que ha generado la revelación de los Papeles de Panamá, la denominación que se usa para la filtración de información confidencial del bufete de abogados Mossack & Fonseca, de Panamá, dedicadas a crear empresas *off shore*, revelando empresas ocultas, activos, ganancias y evasión tributaria de muchísimas personas y empresas importantes en el mundo.

Según Ojo Público, estos documentos revelan operaciones dudosas de políticos y empresarios peruanos, a la vez que muestran sistemas de lavado de activos de operaciones informales e ilegales, como la extracción clandestina de madera o minería ilegal de oro. Además, afirma Ojo Público:

Entre los clientes más polémicos que asesoró Mossack Fonseca destacan el encarcelado abogado Rodolfo Orellana y uno de los socios de su organización criminal; el abogado Mauricio Muñoz-Najar, ‘cerebro’ del fujimorismo en la SUNAT de los 90 y condenado a prisión por corrupción al descubrirse sus nexos con Montesinos; y un exlugarteniente del condenado capo de las drogas Fernando Zevallos²⁸.

Como señala Sergio Espinoza, jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF):

El alcance de la revelación de las publicaciones periodísticas es impresionante a nivel global. Pero no se puede decir que sea sorpresa ¿no? Todo el mundo sabe que se hace. Y respecto a esto incluso existe una doble moral global, porque varias de las jurisdicciones donde esto sucede forman parte de Estados como el Reino Unido u otros similares. Lo que esto demuestra es un problema de falta de transparencia y de opacidad financiera que ya se conocía. Los países tratan de avanzar contra esto con una mano, pero con otra jalan las riendas para no avanzar lo suficiente²⁹.

²⁸ Castilla C., Óscar; Torres, Fabiola; Hidalgo, David y Luna, Nelly. «Los millonarios negocios de Mossack Fonseca en Lima». *panamapapers.ojo-publico.com*, Lima, 3 de abril del 2016. Ver en: goo.gl/JOOZGw

²⁹ Castilla C., Óscar; Torres, Fabiola; Hidalgo, David y Luna, Nelly. «Paraísos fiscales amenazan el sistema anticorrupción». *panamapapers.ojo-publico.com*, Lima, 5 de abril del 2016. Ver en: goo.gl/LvADYW

En efecto, esta doble moral a la que hace referencia Espinoza se mostró en todo su esplendor el 12 de mayo de este año cuando David Cameron, primer ministro británico, uno de los principales implicados en los Papeles de Panamá, convocó a una Conferencia internacional contra la corrupción, dando ocasión para que diversas personalidades del mundo político y financiero digan generalidades moralistas sin proponer absolutamente nada respecto al control que debiera ejercerse sobre las actividades ilegales que se realizan en territorios británicos como Gibraltar, Islas Jersey, Islas Vírgenes, Islas Caimán, entre otros.

En dicho evento también estuvo la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, quien lamentablemente no disipó las dudas sobre su responsabilidad en la concesión de 405 millones de euros de dinero público al multimillonario francés Bernad Tapie para compensarle por las supuestas pérdidas sufridas tras la venta de Adidas por Crédit Lyonnais, cuando Lagarde era ministra de Finanzas, en el 2007, siendo Tapie un amigo muy cercano del entonces presidente francés Nicolas Sarkozy³⁰.

Sin embargo, el punto más alto de dicha cumbre fue la presencia de los presidentes de Nigeria y Afganistán, Muhammadu Buhari y Arhraf Ghani Ahmadzi, quienes, según Transparencia Internacional, son sospechosos de ser actores destacados en la corrupción de sus respectivos países, sindicados entre los más corruptos del mundo.

De esta manera, llegamos a un punto en el cual la corrupción deja paulatinamente de ser concebida como una «disfuncionalidad» del sistema para empezar a sospecharse que es una parte consustancial del mismo. Dicho en otras palabras, el modelo no puede funcionar sin la corrupción. En esa línea, entonces, deberíamos iniciar el debate sobre si lo que debemos enfrentar son gobiernos corruptos o un régimen político propiciador de la corrupción.

³⁰ Doz, Javier. «Corrupción: dos ejemplos de insoportable hipocresía política». *blogs.publico.es*, Madrid, 13 de mayo del 2016. Ver en: goo.gl/jAuk00