

MÉTODOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

MICHAEL J. HERSHMAN*

La corrupción, ya sea política o administrativa, es uno de los delitos más difíciles si no el *más* difícil de investigar. Con frecuencia el acto de corrupción sólo se realiza entre dos personas, en absoluto secreto. Este delito se suele cometer de manera un tanto sofisticada por aquellos que saben cómo ocultar sus acciones y enterrar el fruto de su delito más allá de toda posible investigación. Los esquemas de corrupción no sólo suelen ser complicados, sino llevarse a cabo por personas en posiciones de autoridad que no tienen que rendir cuentas por medio de un sistema rutinario de controles.

En los Estados Unidos, lamentablemente, tenemos más experiencia en investigar y perseguir la corrupción que en la mayor parte de los países. Digo lamentablemente porque esto indica que se trata de una sociedad donde la corrupción se ha propagado, tanto en el gobierno como en el sector privado.

La diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos a diferencia de lo que sucede en otros países donde la corrupción es evidente, es que tenemos reglas, reglamentaciones y leyes adecuadas para enfrentarla. Tenemos además, en general, jueces, fiscales e investigadores honrados e independientes. Finalmente, tenemos una democracia madura que no va a ser socavada por la corrupción.

Aun así, ha habido veces en los Estados Unidos en que situaciones de corrupción han sido percibidas por el público como particularmente serias o en que el status de las personas involucradas podría prestarse a una interpretación de conflicto de intereses. En estos casos se nombra a un investigador o fiscal especial. Por ejemplo, recientemente se creó una comisión para investigar casos de corrupción de la policía en la ciudad de Nueva York y aún más recientemente, se ha nombrado a un fiscal especial para investigar al Presidente de la República de los Estados Unidos y a la Primera Dama en lo que se ha dado en llamar el caso «Whitewater».

A pesar de todas las leyes de anti-corrupción y ética en los Estados Unidos y a la vigorosa sanción de las infracciones a dichas leyes, la corrupción continúa. Y esto me lleva a decir que aquellos que tratan de *eliminar* la corrupción en cualquier sociedad se están engañando a sí mismos. La corrupción nunca podrá ser *eliminada*, pero sí reducida. En América, tal como en Hong-Kong o Gran Bretaña, se disuade a la corrupción en «gran escala» por medio de una aplicación efectiva de la ley. En términos esenciales, estas jurisdicciones han elevado significativamente el riesgo de ser *enjuiciado y encarcelado* por delitos de corrupción.

* The Fairfase Group Ltd. y Transparency International (Ti/USA)

Inicié esta presentación sugiriendo que el delito de corrupción, de soborno, por ejemplo, es difícil de investigar. Así es y de hecho se hace mucho más difícil si la autoridad e independencia de jueces, fiscales e investigadores no están garantizadas. El dictar leyes de anti-corrupción, reglas de ética y reglamentación sobre conflicto de intereses sin estudiar si los mecanismos de *aplicación de la ley* son adecuados, es un ejercicio inútil.

Un programa fuerte de aplicación de la ley debe ser *proactivo*: debe buscar señales o patrones de corrupción en vez de esperar que se produzca una acusación.

Quisiera darles algunos ejemplos. En Estados Unidos exigimos que los altos funcionarios de gobierno, incluyendo al Presidente de la República presenten formularios de sus estados financieros. Existen penas por no presentar dichos formularios o por distorsionar los hechos incluidos en ellos.

Esta exigencia no es tan efectiva, a menos que alguien analice la información en estas declaraciones y compruebe su exactitud y veracidad.

Muchos países tienen reglamentaciones detalladas en relación con adquisiciones que se aplican a los contratos de gobierno, sin embargo son pocos los que tienen sistemas para revisar el desempeño de las agencias y departamentos responsables de dichos contratos.

Tenemos reglas igualmente para controlar las elecciones, especialmente si se refieren a financiamiento de las campañas. A nivel federal y en muchos estados tenemos comisiones electorales. Dentro de dicha comisión se encuentran abogados, contadores, auditores, investigadores dedicados a controlar la aplicación de las leyes electorales.

En cada uno de los departamentos principales y agencias gubernamentales existe un inspector general. El realiza revisiones internas para asegurarse de que los empleados y aquellos que tienen negocios con los departamentos y agencias actúen conforme a las leyes, reglas y reglamentaciones.

Por lo tanto, el método adecuado para investigar y prevenir la corrupción empieza por la formación de una institucionalidad.

He descubierto que un equipo profesional de investigación de la corrupción combina las habilidades de investigadores, abogados, contadores y analistas. De hecho, el delito de corrupción se describe generalmente como un delito financiero y es en parte responsable de la creación de una nueva clase de investigadores: los contadores forenses. Estas personas son especialistas en la investigación de delitos financieros utilizando registros y archivos.

Algunas de las herramientas de que deberían disponer los investigadores de gobierno para detectar la corrupción incluyen:

- Poder de citación para individuos y documentos (registros).
- Capacidad para recibir testimonio bajo juramento.
- Autoridad para conceder inmunidad de enjuiciamiento.

Con estas herramientas, el llevar a cabo una investigación sobre corrupción será difícil pero no imposible. De hecho, en los últimos años, gracias a la cooperación creciente que se ha establecido entre las autoridades responsables

de la ejecución de la ley y las instituciones financieras, el esconder los frutos de actividades corruptas se hace cada vez más complicado.

Hasta hace muy pocos años los bancos suizos **no** preguntaban nada respecto a las fuentes de los fondos de un depositante. En la era post BCCI esta práctica ha cambiado.

Examinemos ahora algunos métodos específicos de llevar a cabo una investigación de corrupción.

Debo destacar que las personas que conducen una investigación deben ser personas de integridad cuyas credenciales profesionales sean irreprochables. Deben tener experiencia y preparación para llevar a cabo investigaciones tan complejas y sensibles como éstas.

En segundo lugar debe haber procedimientos adecuados para asegurar que la investigación se realice dentro de la confidencialidad. Revelaciones prematuras o filtraciones han anulado más de alguna investigación de corrupción. De hecho, una de las primeras ventajas que tienen los investigadores de la corrupción es el secreto. La habilidad para mantener un caso bajo reserva puede prevenir la destrucción de pruebas o la formulación de un encubrimiento.

Para los fines de esta discusión sobre los métodos, supongamos que un funcionario oficial de alto rango -un ministro- es sospechoso de haber aceptado un soborno de una empresa extranjera que desea obtener un importante contrato de gobierno.

Entre los primeros pasos a dar y con la mayor reserva posible, los investigadores deben revisar la historia de dicho funcionario y de la empresa. ¿Ha habido ocasiones anteriores en que se le haya acusado de corrupción o de realizar actos corruptos?

Se debería examinar también los poderes oficiales y extra-oficiales así como las responsabilidades de este ministro. ¿Puede influenciar por sí solo el proceso de licitación o bien necesita la asistencia de otros? Debemos recordar que la influencia de altos líderes políticos puede extenderse más allá de la descripción de sus funciones.

Al enfocarnos en el sobornador, deberíamos preguntarnos si es plausible que empleados de la compañía tengan acceso directo al ministro o bien si el pago del soborno exigiría la presencia de un intermediario, tal como un representante o agente de ventas. Si es posible que se haya utilizado a un intermediario, ya sea un agente de la compañía o parientes, amigos o asociados del ministro, se debería llevar a cabo una investigación a fondo de todos estos datos.

Esta investigación de antecedentes debería procurar antes que nada, el reconstruir un cuadro del estilo de vida del funcionario gubernamental. En mi experiencia, el rasgo común en todos los casos de corrupción es la *utilización* del dinero.

Los funcionarios públicos que aceptan sobornos cuantiosos generalmente no los distribuyen entre los necesitados de su país. Usan el dinero para fines personales o invierten en valores. Los que reciben sobornos frecuentemente tienen hábitos de vida costosos: juego, drogas, mujeres, vestuario, automóviles, barcos, casas, etc.

Resulta especialmente eficaz el método de investigación que procura seguir la pista hacia atrás de los delitos.

Por ejemplo: yo estuve involucrado en un caso en que un funcionario público de alto nivel recibió una suma grande de parte de un agente que representaba a una corporación multinacional, mientras se realizaba una importante licitación de contrato.

Un tiempo después de haberse concedido esa licitación, este funcionario, hombre de medios económicos modestos, llevó a su familia de vacaciones al extranjero. Esto no era inusual ya que él y su familia iban de vacaciones al extranjero cada tantos años. Lo inusual fue que este funcionario y su familia, debido a sospechas de corrupción, fueron sometidos a una intensa vigilancia durante estas vacaciones.

Ahora bien, lo que esta vigilancia detectó fue lo siguiente:

- Que grandes sumas de dinero fueron gastadas en ropa costosa y joyas.
- Que se compró un departamento para el uso de uno de los hijos del funcionario. Esto no se hizo a nombre del funcionario sino al de un pariente suyo.
- El funcionario (ministro) usó tarjetas de crédito emitidas por un banco extranjero.

Una vez que se descubrió el producto del delito a través de estas compras, nos fue posible seguir la pista del dinero hasta el banco donde había sido depositado.

Una investigación de soborno incluirá también una revisión del proceso de adquisiciones y licitación para determinar si han sido cumplidos los reglamentos. Esta revisión debería estudiar hacia atrás, antes de la emisión del llamado a propuesta. Habría que ver cómo fueron redactados los términos y especificaciones y por quién fueron escritos. También sería necesario hacer indagaciones entre los que perdieron la licitación. Sin embargo hay que tener en mente que son pocos los licitadores que van a reconocer que perdieron en una competencia justa.

A medida que la investigación entra a etapas más abiertas, se debería emitir citaciones para entrega de registros corporativos, personales, bancarios y otros. Es imperativo que aquellos que examinan los registros sepan lo que están buscando. Un cheque anulado puede contar una historia fascinante si es leído por un experto.

Otros métodos incluyen entrevistas con testigos potenciales. Mi procedimiento favorito es trazar un organigrama completo de la organización del sospechoso.

Empiezo entonces a indagar, de abajo hacia arriba, incluyendo a los empleados que atienden la correspondencia, secretarías y cualquiera que pudiese proporcionar información sobre la materia.

Ustedes recordarán sin duda el famoso escándalo de Watergate en los setenta, cuando el Presidente Nixon fue acusado de encubrimiento de la conspiración de Watergate. Yo era uno de los principales investigadores de la comisión del Senado para Watergate. Uno de nuestros primeros pasos fue construir un organigrama de la Casa Blanca.

Fue durante estas entrevistas desde abajo hacia arriba que hablamos con Alexander Butterfield, un empleado de nivel intermedio en la Casa Blanca. Cuando le mencionamos la extraordinaria memoria de Nixon para los detalles de conversaciones pasadas, Butterfield replicó que todas las conversaciones de la Sala Oval en la Casa Blanca eran grabadas. Esta información fue el principio del fin de la presidencia de Richard Nixon.

Con frecuencia en alguna de estas investigaciones de corrupción que han tenido éxito, se obtiene la cooperación de una de las partes de la transacción delictual por medio de arreglos de inmunidad o petición de gracia. Si esto se produce en una etapa temprana de la investigación, los investigadores pueden disponer de la grabación de conversaciones entre el informante y otra de las partes en el delito.

Independientemente del método o técnica utilizados en las investigaciones de corrupción, llegará el momento en que será necesario buscar el dinero, certificados de acciones, propiedades y otros valores. Esto requiere un conocimiento de las reglas que rigen el establecimiento de cuentas en el extranjero y corporaciones.

No permitan que la naturaleza reservada y sofisticada de estos delitos los desaliente. Después de todo, observen cómo indagaciones recientes se han realizado en Japón, Italia y Brasil. Incluso si es imposible probar un caso de corrupción, el proceso puede conducir a cambios. Recuerdo que a mediados de los ochenta, un valiente ministro de Hacienda de la India, V.P. Singh, inició una investigación que llegó hasta la puerta del Primer Ministro Rajiv Gandhi. Aunque nunca se llegó a enjuiciamiento criminal, la investigación provocó el cambio de los líderes del gobierno.

Antes de terminar mi presentación, quisiera decir unas palabras respecto de Internacional Transparency (Transparencia Internacional) y apoyar muy especialmente las expresiones de mi colega Ronald MacLean que les instó anteriormente a apoyarla.

International Transparency es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, para contrarrestar la corrupción, tanto en las transacciones comerciales internacionales como a nivel nacional, a través de nuestro Capítulo Nacional.

Nuestra misión es de:

- Frenar la corrupción por medio de coaliciones nacionales e internacionales, alentando a los gobiernos a establecer y ejecutar leyes eficaces, políticas y programas de anti-corrupción.

- Reforzar el apoyo público y conocimiento de los programas de anti-corrupción y realzar la transparencia pública y la responsabilidad en las transacciones comerciales internacionales y en la administración de las adquisiciones públicas.

- Alentar a todas las partes en las transacciones internacionales para que operen a los más altos niveles de integridad, guiadas especialmente por las normas de conducta de International Transparency (IT).

Nuestra estrategia es lograr esto por medio de:

- Establecer coaliciones de organizaciones e individuos afines para trabajar con los gobiernos (donde sea posible) para el desarrollo y puesta en ejecución de programas nacionales de anti-corrupción.

- Iniciar la operación de un centro de información y llevar a cabo investigación de orientación práctica para contener la corrupción; participar en foros públicos; utilizar campañas de publicidad para ampliar la conciencia del público respecto del daño causado por la corrupción, la necesidad de enfrentarla y los medios para reducirla.

- Fundar capítulos nacionales de IT (International Transparency) que alienen los programas de anti-corrupción en sus propios países de acuerdo con los enfoques y valores esenciales de IT y procurar obtener ayuda para su programa internacional de acción.

La preocupación de IT es de naturaleza humanitaria. La corrupción permite que cuantiosas sumas de dinero sean malversadas por funcionarios públicos en docenas de países. Fondos que originalmente iban destinados a nuevas escuelas, hospitales e instituciones al servicio de los más necesitados, se canalizan con frecuencia hacia proyectos de valor social ínfimo por estos funcionarios que reciben coimas de los contratistas comerciales.

En este proceso están involucrados elementos del Norte y del Sur. Pero una cosa resulta clara: si no fuera por la avidez de los empresarios del Norte y su disposición para burlar las leyes del Sur en su sed por nuevos pedidos, el problema sería muchísimo menor de lo que es hoy día.

Detrás de estas compañías están los gobiernos que en forma un tanto incongruente desarrollan y promueven estándares de gobierno a la vez que dan incentivos tributarios a aquellas compañías que contribuyen a destruir dichos estándares de gobierno al ofrecer sobornos masivos a los funcionarios públicos.

La corrupción es también la enemiga del progreso. Los líderes corruptos se aferran al poder y ponen sus esfuerzos en contra de un gobierno abierto, coartan las libertades personales y violan los derechos humanos fundamentales.