

Comentarios

Corrupción, impunidad y crisis de legitimidad estatal

En más de alguna ocasión se ha escuchado la expresión “el problema no es la corrupción, sino la impunidad”. Y qué duda cabe que en la misma hay mucho de cierto e incluso se puede generalizar a otras situaciones que comprenden una violación a las leyes vigentes. La cuestión no es que un individuo, grupo o institución violente la legalidad —por ejemplo, irrespetando las leyes de tránsito, organizando grupos paramilitares o evadiendo impuestos—, sino si las instancias estatales respectivas serán capaces de restituir y defender los fueros de la ley, penalizando como es debido a los que de hecho la han violado o creando las condiciones para prevenir el delito para contener las posibles violaciones a la legalidad. Cuando esta capacidad estatal no se pone de manifiesto, el fantasma de la impunidad hace su aparición: quienes violan la ley no sólo “saben” que tienen vía libre, sino que nadie les pedirá cuentas. Y, por su parte, la sociedad comienza a vivir esa situación como “normal”: si no hay instancias para prevenir el delito ni mucho menos, una vez cometido, instancias para penalizar a sus responsables, todo está permitido.

Antes de continuar, quisiéramos dejar establecida la naturaleza del Estado en las sociedades modernas, así como las funciones fundamentales que le competen y de las cuales las sociedades actuales no pueden prescindir. Para ello, conviene traer a cuenta el siguiente texto de Guillermo O'Donnel: “es un error” —dice este autor— “asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de las burocracias públicas. No

cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coercitiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio” (G. O'Donnel, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en J. Barba y M. Lungo, *Estado y mercado*, San Salvador, 1995, p. 77).

Pues bien, siguiendo con el hilo de nuestra argumentación, el único modo de no dar cabida a la impunidad en una sociedad estriba en que el Estado ponga de manifiesto eficazmente su capacidad como garante último de la ley. Y poner de manifiesto la capacidad estatal para garantizar la legalidad no quiere decir únicamente mostrar la mayor eficacia y determinación en el combate *de facto* del crimen en todas sus manifestaciones, sino mostrar la misma eficacia y determinación en la prevención de la delincuencia.

Aquí, ciertamente, estamos ante dos cosas distintas, aunque estrechamente relacionadas. Ante todo, se trata de luchar contra el crimen ahí donde el mismo ya se ha dado, utilizando las medidas coercitivas que la situación exija y penalizando a los responsables según sea la gravedad del delito

cometido. Pero se trata también —al menos idealmente— no de esperar a que el crimen se cometa para combatirlo, sino de hacer que posibles criminales no se atrevan a —o no se vean alentados a— realizar sus actos criminales. No cabe duda que el mero hecho de enfrentar y sancionar con determinación a quienes han violado las leyes se convierte en elemento de disuación de otros posibles delitos, pero no se trata sólo de eso, sino de sentar las bases para que la presencia estatal en el territorio nacional genere un clima de seguridad y respeto a las leyes que contribuyan a prevenir la criminalidad.

Salta a la vista el innegable peligro de pretender justificar la presencia e ingerencia del Estado en los diferentes ámbitos de la sociedad, con los sesgos totalitarios a que ello puede dar lugar. Empero, no por evitar este peligro, se debe caer en el extremo de querer prescindir del Estado como garante último del orden social. En una sociedad ideal, probablemente la presencia estatal esté de más, y, en lo que se refiere a garantizar el respeto a las leyes, sean los mismos ciudadanos los mejores jueces de su propia conducta. ¡Que mejor sociedad que aquella en la que no existen instancias judiciales y policiales para prevenir acciones delincuenciales porque a los ciudadanos ni siquiera se les ocurriría violar las leyes!

Sin embargo, en la realidad las cosas no suceden así. Las sociedades actuales más bien se mueven entre los extremos que hemos apuntado y, aunque muchas se acerquen al tipo ideal, prácticamente ninguna ha depositado el resguardo de la legalidad —en sus dimensiones punitiva y preventiva— en la responsabilidad de los ciudadanos, sino que ésta sigue siendo patrimonio de los estados. Es decir, en las sociedades actuales —incluidas las *poliarquías*—, por más que en muchas de ellas los ciudadanos sean los primeros en no tolerar la violación de las leyes, el Estado no ha disminuido, ni mucho menos, sus funciones como garante de las mismas.

El problema surge cuando el Estado no puede poner de manifiesto ante los que violan de hecho las leyes, los posibles delincuentes y la sociedad en general las atribuciones que le competen como responsable último del cumplimiento y de la vi-

gencia de las mismas. Y la gravedad de ello estriba en que un Estado que no puede resguardar el sistema legal y el orden correspondiente en el territorio bajo su jurisdicción carece de legitimidad. Precisamente, la crisis de legitimidad es uno de los problemas más graves de los estados latinoamericanos. En ella radica una de sus mayores debilidades, porque “un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un Estado que establece con eficacia [la] legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población como un ámbito para la persecución de intereses particularistas” (*ibid.*, p. 80).

Esa fortaleza es la que aún no logran construir los estados latinoamericanos. Es decir, por un lado, se muestran incapaces para establecer eficazmente la legalidad en el territorio bajo su jurisdicción y, por el otro, no han dejado de ser percibidos por la mayoría de la población como guardianes y defensores de intereses particulares. Y ello no puede conducir sino a la deslegitimación del Estado, lo cual se traduce en la desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones, así como hacia las propuestas y decisiones que emanan de ellas.

Por otra parte, la ineficacia estatal para garantizar el imperio de la ley en su territorio puede deberse a *razones técnicas*, esto es, a la inadecuación y obsolescencia de los mecanismos de sanción, control o prevención del delito. Si ello es así, se está ante un problema de carácter técnico, cuya solución es esencialmente técnica. Por lo tanto, para resolverlo es necesario contar con mayores recursos, crear nuevas instancias, suprimir otras, etc. Pero la ineficacia estatal en la dimensión que nos ocupa puede deberse también a *razones políticas*, esto es, a la presencia de “intereses particularistas” en el seno de sus instituciones, lo cual impide el imperio de la ley. Ninguna de estas dos razones es excluyente, ambas pueden coexistir y reforzarse mutuamente. La ineficiencia estatal para combatir la criminalidad —especialmente la criminalidad asociada a individuos o grupos con poder político y económico— muchas veces, por más que se haga pasar por una ineficiencia meramente técnica, sólo se explica por la protección que determinados individuos o grupos encuentran en el Estado.

No hay que perder de vista que el Estado sólo puede establecer y garantizar con eficacia la legalidad en el territorio bajo su jurisdicción si posee los recursos técnicos para ello. Este ha sido uno de los grandes déficits de los estados latinoamericanos. Este déficit ha justificado —y justifica en la actualidad— el fortalecimiento técnico de las instancias estatales responsables de la sanción, el control y la prevención del delito en sus más variadas manifestaciones. Pero en muchas ocasiones, ello ha conducido a olvidar que el delito puede ser tolerado por el Estado, con lo cual las soluciones dejan de ser meramente técnicas y adquieren un claro perfil político. Y en este punto es donde la conservación de la legalidad se convierte en un problema serio para el Estado, puesto que en su propio seno se generan comportamientos y actitudes orientadas a fomentar o, por lo menos, a obstaculizar esa función estatal fundamental, que consiste en resguardar el sistema legal vigente en la sociedad.

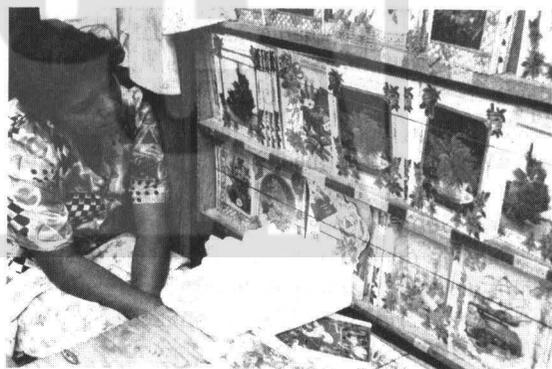
De cualquier modo, sea por razones técnicas o por razones políticas, un Estado que no puede garantizar la vigencia y el respeto de las leyes es un Estado que fomenta la impunidad y que, al mismo tiempo, contribuye a que su legitimidad se vea mermada. Adicionalmente, el problema se complica si no sólo en el seno del Estado los “intereses particularistas” vinculados al crimen encuentran respaldo y amparo, sino si funcionarios gubernamentales utilizan las instituciones estatales para violar las leyes. Esto es, si los responsables de velar por el cumplimiento de la ley la violan. Cuando ésto sucede, la impunidad encuentra un nicho en las propias esferas estatales, porque los que violentan la legalidad no sólo tienen la seguridad de que nadie les pedirá cuentas por ello, sino que además están en condiciones de bloquear, desde dentro, los intentos para que ello no sea posible.

Los funcionarios gubernamentales pueden violar las leyes de formas muy variadas al igual que son diferentes las formas utilizadas para evitar la penalización. Entre las primeras, la más generalizada y quizás la más difícil de combatir, es la corrupción, en sus manifestaciones más diversas. Ciertamente, desde el Estado se puede fomentar y tolerar la corrupción privada, como lo es, por

ejemplo, la evasión de impuestos por parte de grupos empresariales importantes. Pero también en el seno del mismo Estado se puede tolerar la corrupción pública en el marco de la cual el enriquecimiento de determinados funcionarios constituye sólo uno de los aspectos —quizás el más notorio— de las prácticas ilícitas que se llevan a cabo en el seno de las instituciones estatales.

Entre las segundas, las más comunes tienen que ver con el establecimiento de lealtades entre los mismos funcionarios y entre éstos y la clase política. Lealtades que muchas veces se apoyan en el chantaje recíproco y en el cobro de favores hechos o por hacer. A quienes se dedican a la corrupción, esas lealtades les garantizan poder cometer sus crímenes sin cortapisas y protegerse contra cualquier sanción penal, y, además, les permiten mantenerse en el anonimato. Y uno de los aspectos más graves de la impunidad es, justamente, que quienes violan la ley —como en el caso de la corrupción— se amparan en las redes de lealtad a las cuales pertenecen para que su identidad no sea revelada. De este modo, ante el problema de la corrupción estatal, a veces lo difícil no es tanto establecer sus niveles —cosa que se puede determinar a partir de los recursos asignados y gastados, la naturaleza de los gastos y los mecanismos utilizados para efectuarlos, etc.—, sino quiénes fueron los que participaron y de qué modo se beneficiaron en particular.

En el siglo XX, en América Latina, la corrupción estatal se fue convirtiendo en una grave amenaza social y en un mal generalizado a medida que los estados se fueron expandiendo hasta dar lugar a los regímenes populistas —en sus distintas variantes



nacionales— o a lo que algunos autores han denominado la matriz Estado céntrica (L. A. González, "Estado, mercado y sociedad civil en América Latina", *ECA*, 1994, 552, pp. 1045-1056). Al amparo de estos regímenes políticos, las burocracias estatales no sólo crecieron, sino que en sus niveles superiores concentraron un poder de decisión económica y política que, entre otras cosas, sentó las bases para que éstas pudieran ponerse por encima de la legalidad cuando así lo requerían los intereses de sectores sociales bajo su amparo o sus propios intereses. Todo ello se apoyaba en lealtades que garantizaban la impunidad.

En los últimos años, en distintos países latinoamericanos, esas lealtades se han quebrado o han sido insuficientes no sólo para que casos importantes de corrupción hayan salido a la luz pública, sino para que sus responsables —figuras de primer orden de la clase política o del gobierno— fueran puestos en la mira de la justicia. Los primeros casos de esta naturaleza fueron aquellos en los cuales aparecieron comprometidos los ex presidentes Fernando Collor de Mello de Brasil, Alan García de Perú, Carlos Andrés Pérez de Venezuela y Carlos Salinas de México. Más recientemente, los casos de mayor resonancia han sido aquellos en los cuales se encuentran comprometidos el presidente colombiano Ernesto Samper y el vicepresidente ecuatoriano, Alberto Dahik.

En El Salvador hay indicios de que también esas lealtades han comenzado a quebrarse o han comenzado a ser insuficientes para proteger a quienes, desde el interior del Estado, realizan actos de corrupción. En este escenario, Kirio W. Salgado asumió un papel importante, cuando el 11 de agosto de 1994 dio inicio a una "cruzada" contra la corrupción gubernamental, la cual aún continúa. En esa ocasión, Salgado fue enfático en denunciar la corrupción de lo que llamó la "argolla dorada" del gobierno de Armando Calderón Sol, la cual estaría conformada, entre otros, por Juan José Domenech, Camilo Bolaños, Elizabeth de Calderón Sol y Ramón González Giner. Asimismo, Salgado denunció desvíos ilícitos de medicamentos desde la farmacia de la Fuerza Armada hacia la *Droguería Santa Lucía*, propiedad del ex presidente Alfredo Cristiani.

A principios de septiembre, Salgado sacó a la luz pública los nombres de otras figuras políticas importantes y de miembros prominentes del equipo de gobierno de Calderón Sol: los ahora ex ministros, Alejandro Montenegro (Hacienda); Carlos Mejía Alfárez (Agricultura y Ganadería) y Mirna Liévano de Márquez (Planificación), así como al actual presidente de la Corte de Cuentas de la República, Hernán Contreras. En esta ocasión, Salgado acusó a estos funcionarios de ser corruptos, de estar vinculados al crimen organizado y de propiciar el tráfico de influencias (*Cfr.*, L. A. González, "¿Crisis en la derecha?", *ECA*, 1994, 551, 1994, pp. 949-952; "Cruzada contra la corrupción", *El Salvador Proceso*, 1994, 629, pp. 4-7).

Al calor de estas denuncias, Salgado sentenció: "desde ahora el ILYD [Instituto Libertad y Democracia] se manifiesta en pie de 'guerra santa' contra el tráfico de influencias, el crimen organizado y el manipuleo de las empresas estatales". Y, consecuente con su amenaza, en octubre, sorprendió a la opinión pública con nuevas denuncias de corrupción gubernamental. En esta ocasión, el abogado de derecha acusó a varios diputados no sólo de haber cometido actos de corrupción, sino de haberse opuesto a la creación de una comisión parlamentaria para investigar la corrupción. Específicamente, Salgado puso en la mira de su acusación a la presidenta de la asamblea legislativa, Gloria Salguero Gross, quien —según el abogado— no sólo habría evadido impuestos, sino que también habría estado implicada en la actividad de los escuadrones de la muerte. Por lo demás, este señalamiento de Salgado fue reforzado en enero de este año por el Centro Cívico Democrático, según el cual la presidenta de la asamblea legislativa habría evadido impuestos por unos 8 millones de colones (*Cfr.*, "Kirio Waldo Salgado contra la asamblea legislativa", *El Salvador Proceso*, 1995, 645, pp. 4-5; "Crónica del mes. Enero-Febrero", *ECA*, 1994, 555-556, p. 123).

En general, las denuncias del ideólogo de derecha provocaron un prolongado debate público, que ocupó los principales espacios noticiosos del país prácticamente hasta abril de este año, cuando varios de los casos sometidos a la justicia salvadoreña encontraron su desenlace. La denuncia contra

la presidenta de la asamblea legislativa fue resuelta por la Fiscalía General de la República a favor de ésta, la cual, además, anunció la apertura de un juicio por difamación contra el denunciante. Asimismo, la Fiscalía General también exoneró de cargos a Carlos Mejía Alfárez y Ricardo Montenegro.

Visto retrospectivamente, no cabe duda que uno de los méritos de Kirio Waldo Salgado -dejando de lado las intenciones ocultas que lo pudieron haber motivado- fue introducir la corrupción estatal como uno de los temas principales del debate público. Su aporte en la discusión ha sido relevante porque ha identificado a los presuntos implicados en negocios ilícitos y en el tráfico de influencias. Ciertamente, las acusaciones de Salgado no tienen por qué ser admitidas como totalmente verdaderas y contundentes, pero sí tienen que ser consideradas como un *test* importante para la administración de justicia, que en gran medida se quedó corta ante el desafío lanzado por el abogado de derecha, como lo muestran las resoluciones tan poco convincentes de la Fiscalía General de la República o su ineptitud para investigar las denuncias sobre una presunta venta de helicópteros de la Fuerza Armada o las negociaciones ilícitas de medicamentos entre la farmacia de la Fuerza Armada y la *Droguería Santa Lucía* (Cfr., "Kirio Waldo Salgado nuevamente en la escena pública", *El Salvador Proceso*, 1995, 651, pp. 6-7).

Otro de los méritos de Salgado fue propiciar una cierta predisposición en el gobierno de Calderón Sol para iniciar una serie de investigaciones sobre presuntos casos de corrupción en las esferas gubernamentales. Los de mayor resonancia pública fueron el que se inició el 19 de septiembre de 1994, cuando delegados de la Corte de Cuentas de la República efectuaron un arqueo en la CEL y encontraron evidencias de un faltante de 72 millones de colones, lo cual puso en la mira de la justicia el ex presidente de la institución, el ex coronel Sigifredo Ochoa Pérez, y a cinco ex gerentes de la institución, y el que se abrió, a principios de noviembre, contra el coronel Mauricio Vides Lucha, acusado de haber vendido ilícitamente seis vehículos que estaban a la orden del Juzgado Tercero de lo Penal, cuando fungía como subdirector de trán-



sito (1 de mayo de 1993-31 de enero de 1994).

Pese a las investigaciones llevadas a cabo, la solución que se dio a estos casos no fue completamente satisfactoria. El caso contra Vides Lucha se cerró cuando la Policía Nacional Civil informó, el 25 de noviembre, que el coronel había huido a México. En cambio, Ochoa Pérez, después de negar las acusaciones en su contra, atribuyéndolas a una maniobra política de Guillermo Sol Bang, fue sobreseído definitivamente por el Juzgado Segundo de Hacienda de los delitos de estafa y negociaciones ilícitas en perjuicio de CEL. Las investigaciones no aclararon a dónde fueron a parar los 72 millones de colones, cuyo faltante fue establecido por la auditoría de la Corte de Cuentas de la República.

Casi simultáneamente otro caso de corrupción estatal salió a la luz pública. Esta vez se trataba del Juez de Segunda Instancia de La Libertad, Luis Ventura Rivas, quien, el 26 de octubre del año pasado, decretó la libertad de cuatro implica-

dos en el tráfico de 434 kilogramos de cocaína, valorados en 121 millones de colones. Las voces de protesta ante esta resolución judicial se hicieron sentir inmediatamente y como señaló Mons. Arturo Rivera Damas en esa ocasión: "se murmura en la ciudadanía que para que se diera esa resolución han mediado amenazas, sobornos o compadrazgos inconfesables". Precisamente, la constatación de buena parte de estos señalamientos condujo a que, casi un año después, Ventura Rivas fuera suspendido en sus funciones.

Más recientemente, ha salido a la luz pública otro caso grave de corrupción estatal. Esta vez, el implicado es el ex director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Romeo Majano Araujo. En efecto, Majano Araujo —que fungió como director de la institución durante el gobierno de Cristiani— ha sido acusado de los delitos de negociaciones ilícitas y estafa en la compra de medicamentos por un monto de unos 2 millones de colones. Majano Araujo no sólo es prófugo de la justicia —pese a los esfuerzos policiales por atraparlo—, sino que a través de un vídeo enviado a un canal de televisión, además de declararse inocente, responsabiliza de lo ocurrido en el seguro social a la Viceministra de Salud, Ana María de Gamero.

Como quiera que sea, el caso Majano Araujo ilustra muy bien hasta dónde ha avanzado la corrupción en el interior del Estado salvadoreño, así como las sumas millonarias que se juegan en lo que Salgado llamó "tráfico de influencias", "crimen organizado" y "manipuleo de empresas estatales". Si cuando el presidente del Partido Liberal Democrático destapó la corrupción a muchos les pareció que detrás sólo había revanchismo político o meras ganas de difamar a funcionarios gubernamentales, casos como el de Majano Araujo prueban lo contrario, es decir, que la corrupción estatal es algo grave en El Salvador. El caso Majano Araujo deja serias dudas sobre la honestidad y honorabilidad de algunos funcionarios y ex funcionarios, tanto del gobierno de Cristiani como del de Calderón Sol. Teniendo esto presente, convendría —a propósito de las negociaciones ilícitas de medicamentos— tomar en serio una de las primeras denuncias de Salgado, en el sentido de que el ex presidente Cristiani —como propietario de la

Droguería Santa Lucía— habría efectuado negocios ilícitos con la farmacia de la Fuerza Armada.

En El Salvador, desde que Salgado inició su "guerra santa" contra el "manipuleo de empresas estatales" y el "tráfico de influencias" hasta la fecha, muchos casos graves de corrupción han salido a la luz pública. También se han citado los nombres de muchos de los presuntos responsables así como de sus cómplices. Es decir, la impunidad —el saber que se podía hacer cualquier cosa con los bienes públicos, el estar seguro de que nadie iba a pedir cuentas por ello y que la propia identidad estaría salvaguardada en todo momento— está dejando de ser algo seguro, incluso para los funcionarios de alto rango. Asimismo, muchas lealtades han comenzado a resquebrajarse —siendo el propio Salgado quizás el mejor ejemplo de ello— o se están mostrando insuficientes para proteger a quienes medran ilícitamente en las instituciones estatales.

Qué duda cabe que en el país la corrupción estatal ya no puede practicarse como antes. Más aún, el combate institucional contra la misma ha avanzado bastante en los últimos dos años, como lo prueban los distintos casos que han salido a la luz pública. Sin embargo, no puede afirmarse que las garantías institucionales para combatir la corrupción estatal sean absolutas. Nadie puede asegurar con certeza que la corrupción ya no será tolerada en ningún ámbito de la administración pública y que ningún funcionario público, sea quién sea, gozará de impunidad. Y es que así como hay casos de corrupción cuya denuncia ha llevado a algunas investigaciones y ha obligado al gobierno a comprometerse públicamente a limpiar el aparato estatal de corruptos, existen muchos otros que aún permanecen encubiertos. En cualquier caso, la voluntad política para investigar no es consistente así como tampoco lo es la determinación para administrar una justicia imparcial y apegada a derecho.

Estos casos no permiten asegurar que las lealtades políticas y económicas que permiten la corrupción se hayan roto completamente o sean del todo insuficientes como para garantizar la impunidad. Precisamente, estas lealtades siguen impidiendo luchar eficazmente contra la corrupción es-

tatal. Algunas de las figuras políticas más importantes del país son aún intocables para la justicia, por más que existan sospechas bien fundadas de que utilizaron ilegalmente la propiedad pública para su beneficio particular. Nada es más pernicioso para la implantación de un Estado de derecho que el que los intereses particulares predominen sobre la ley. En este sentido, el gobierno actual ni combate la corrupción ni se esfuerza por implantar

el Estado de derecho que prometió. Para poder cumplir con estas promesas, debe dar muestras claras de no proteger ni amparar a ningún funcionario público corrupto, sin importar su jerarquía burocrática o política. De momento, el gobierno de Calderón no parece estar preparado para asumir este desafío.

L. A. G.

