

Introducción

La República Checa, situada en Europa Central, nace el primero de enero de 1993, cuando Checoslovaquia se divide de forma pacífica en dos estados, la República Checa y la República de Eslovaquia. Bajo una coalición de gobierno integrada un año antes por tres partidos de centro-derecha, el país desarrolló un sistema político y social estable, además de una posición próspera dentro de la arena internacional durante sus primeros años.¹

La estructura de la nueva constitución del país se basó principalmente en las tradiciones establecidas de la Checoslovaquia anterior a la Segunda Guerra Mundial. El poder legislativo es ejercido por el parlamento, el cual se divide en dos cámaras, la cámara de diputados y el senado. El poder ejecutivo es ejercido por el primer ministro y el presidente tiene un poder ejecutivo limitado. Por su parte el poder judicial es ejercido en nombre de la república por cortes independientes.²

Importantes indicadores internacionales de corrupción basados en exámenes de opinión e índices especializados señalan que la corrupción es un serio problema dentro del contexto de la República Checa, y que puede estar aumentando. Las áreas que parecen más afectadas por dicho fenómeno son la administración estatal, específicamente el sistema de concursos, y el proceso legislativo. Desde 1998, el gobierno ha implementado importantes políticas anticorrupción, logrando algunos cambios dentro de sus instituciones y creando organismos para controlar el problema. Sin embargo, importantes reformas no se han realizado, como por ejemplo, cambios en la inmunidad de los miembros del parlamento. La Unión Europea se ha convertido en una importante influencia dentro del país para controlar el problema. La

¹ Gordon Wightman, "Czechoslovakia," en *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States* (Londres: Europe Publications Ltd, 1992), 140.

² Council of Europe, "First Evaluation Round: Evaluation Report on the Czech Republic," *GRECO Group of States Against Corruption* (28 de marzo de 2003):1.

comisión europea ha identificado a la corrupción como uno de los principales problemas institucionales y ha presionado constantemente para la creación de políticas anticorrupción.

En el primer capítulo de esta tesis, corrupción en la República Checa, se establecerán las principales áreas de corrupción dentro de la política. Analizaremos el pasado comunista de la sociedad checa y el proceso de privatización, por ser considerados en esta tesis como los principales factores que promueven la corrupción en dicho contexto. A continuación señalaremos las dos principales áreas en donde el problema de la corrupción sigue existiendo en grandes proporciones, la administración estatal y el proceso legislativo. Por último, se considerará la influencia de organizaciones criminales infiltradas en el país, siendo la mafia rusa dominante en la región y convirtiéndose en la actualidad en un obstáculo para el desarrollo positivo de los valores democráticos en la República Checa.

En la primera parte se establecerá que aunque la corrupción es un hecho y realidad dentro de la República Checa, fenómeno presente en todas las áreas y en todos los niveles, éste no es un obstáculo para la integración del país a la Unión Europea. Ésto, debido a que existen instrumentos que se pueden explotar para controlar la corrupción dentro del sistema de gobierno, al mismo tiempo que se puede concientizar a la sociedad civil, como se ha venido haciendo, para no permitir dichas prácticas.

En el capítulo dos, se establecen las principales teorías de corrupción que se aplican a los países de pasado comunista y por lo tanto a la República Checa. Para entender el desarrollo de la corrupción existente en este contexto, es necesario reconocer que existen condiciones e incentivos que permiten a los servidores públicos realizar actos ilícitos con el fin de enriquecerse. Primero se hablará de la Aproximación Institucional, la cuál plantea que la debilidad o falta de instituciones crea una ventana para la corrupción. Como segundo punto, se explicará la teoría Funcionalista, la cuál señala que el fenómeno de la corrupción está

determinado por el grado de desarrollo político o económico. La Aproximación Económica Política señala que el individuo como ser racional, en todo momento, realiza una comparación entre costo de una acción ilícita y el beneficio que puede traer consigo. Si el costo supera el beneficio, el individuo declinará la oportunidad de incurrir en el acto ilícito, si el costo es menor al beneficio, el individuo aprovechará la oportunidad. Por último se analizarán las ideas de Donatella della Porta, quién señala que la corrupción surge cuando la política empieza a atraer a individuos que desean y pueden sacar provecho personal de los recursos públicos, es decir, cuando el político 'ideológico' es suplantado por el político 'negociante'.

En el tercer capítulo se analizarán algunos casos de corrupción en las democracias consolidadas, ya que los escándalos por dicho fenómeno tampoco han sido inusuales dentro de estos contextos. Las campañas políticas son un proceso central de la práctica democrática, en la que se ejercen las más importantes libertades ciudadanas, sin embargo, *este proceso también ofrece a los políticos las más atractivas oportunidades para el ejercicio de la corrupción*. Consideraremos los casos de tres democracias occidentales, Italia, Alemania y Gran Bretaña para demostrar que las mismas estructuras democráticas crean una necesidad permanente de financiamiento ilegal ya sea para permanecer en el poder o para acceder a él. El origen de esta necesidad es la competencia por el poder y las presiones para ganar esta competencia, lo que genera los incentivos para que los funcionarios públicos incidan en actos ilícitos.

El analizar los casos de dichas democracias nos ayudará a comprender las realidades y mitos de la democracia. Tanto Alemania como Gran Bretaña son países exitosos en el ámbito económico, social y político, que han debido enfrentar y realizar ciertos cambios en sus instituciones para poder seguir siendo vistos como países altamente democráticos. El caso de Italia se estudiará con el objeto de establecer la relación que existe entre las necesidades

permanentes de capital que el mismo sistema impone y el financiamiento de campañas. Al mismo tiempo que se intentará establecer el patrón que es más probable que siga la República Checa y los países en transición, ya que aunque los casos de corrupción están presentes en la política italiana y se han llevado a cabo reformas para controlar el problema, éstas no han sido lo suficientemente estables y/o duraderas para controlar el problema eficientemente, situación que priva también en la República Checa.

Por último se destacarán los diseños institucionales que han sido adoptados particularmente en Alemania y Gran Bretaña lo mismo para cerrarle el paso a la corrupción como para exhibir y castigar a aquellos que incurran en actos de corrupción. Éstos diseños incluyen: el fortalecimiento de la independencia del poder judicial, la creación de comités o comisiones legislativas anticorrupción; la creación de sistemas de emisión pública y de regulaciones antimonopolio para el área de medios de comunicación. El objetivo de hacer una comparación entre los países se justifica ya que con ello se establecerán las fallas de las estructuras democráticas y medidas específicas que se necesitan llevar a cabo en la República Checa y otros países de reciente tránsito a la democracia, como México.

La hipótesis de esta investigación es que la República Checa ha experimentado una transición de una situación de corrupción comunista a una situación de corrupción distintivamente democrática.

El enfoque de esta investigación es el siguiente:

Primero, La corrupción tiene múltiples orígenes. La corrupción puede ser motivada por la necesidad de sobrevivir o por pasiones tales como la envidia, la lujuria o la ambición. El tipo de origen que nos interesa en esta investigación es cuando la corrupción es asimilada dentro de la conducta de los individuos y ejercida ocasionalmente en respuesta a presiones institucionales. Destacaremos dos tipos de presiones institucionales. 1) Cuando las

instituciones requieren que los individuos asuman sacrificios excesivos ya sea para desarrollar sus actividades cotidianas o para cumplir con la ley. 2) Cuando las instituciones esperan que los individuos sigan patrones de conducta, que son incoherentes en algunas de sus fases y frente a las cuales, las instituciones omiten aplicar los incentivos y/o sanciones necesarias que aseguren el adecuado desempeño en las fases críticas de dichos patrones.

Este último es el tipo de presión institucional que consideramos genera corrupción democrática. En un arreglo democrático tradicional se espera que los candidatos a puestos públicos busquen apoyos para financiar sus campañas políticas. Si este proceso lleva a que personas con muchos recursos compren políticas para su propio beneficio a cambio de otorgar fondos para la campaña de un candidato entonces el mismo arreglo tradicional auspicia lo que se ha llamado la ‘subasta’ de políticas públicas durante el proceso de campaña.³

En un arreglo democrático equitativo se proveen fondos públicos y se limita el monto de contribuciones privadas a campañas políticas y en ocasiones se establecen techos a los gastos totales de campaña. En este arreglo se espera que los candidatos a puestos públicos se atengan a los recursos que se les asigna y a los que puedan obtener dentro los límites que establezca la ley. Sin embargo, este arreglo no toma en cuenta que no existen propiamente límites a los costos de campañas y que la tendencia que prevalece en los procesos de campaña es que las probabilidades de triunfo electoral se maximizan en la medida que se incrementan los gastos de campaña. En esta medida, el modelo equitativo auspiciará el gasto en exceso de lo requerido por la ley, si no incluye incentivos y/o sanciones que eleven a niveles prohibitivos el costo político de gastar en exceso y de buscar financiamiento ilegal. Así lo parece sugerir John Rawls: “If society does not bear the cost of organization, and party funds need to the

³ Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy* (Boston: Addison Wesley, 2003), 231.

solicited from the more advantaged social and economic interests, the pleadings of these groups are bound to receive excessive attention.”⁴ Los incentivos y/o sanciones deben estar presentes en la fase crítica de la competencia cuando los candidatos se convierten en rehenes de la incertidumbre, lo que es una presión institucional distintivamente democrática que acentúa el arreglo equitativo.

Segundo punto, la corrupción afecta a una diversidad de áreas de la vida privada y pública. La corrupción puede ser una estrategia ampliamente compartida y arraigada en la conducta de una comunidad. Si una sociedad que transita a la democracia práctica ampliamente la corrupción, ya sea en la modalidad de *familismo amoral*⁴ o de reciprocidad intratribal o intraclanista es altamente probable que esto afecte la coherencia de las nuevas instituciones democráticas. Puede ser también que, en una sociedad muchas de sus instituciones corporativas como el ejército, la iglesia y las universidades, practiquen ampliamente la corrupción en cuyo caso, su transición a la democracia muy probablemente implique también la extensión de la corrupción a las nacientes instituciones democráticas. Toda transición a la democracia implica este tipo de riesgos.

Sin embargo, el escenario que nos interesa no es el de la transmisión de la corrupción de la esfera privada a la pública sino el proceso contrario, el de la transmisión de la corrupción de la esfera pública a la privada. Es esta transmisión de la corrupción la que tiene su origen en las presiones institucionales que identificamos en el punto anterior y que puede alentar la manipulación de procesos de concurso de obra pública, el tráfico de influencias y el gasto en campañas, en exceso de lo permitido en la ley. En consecuencia, no reparáremos en esta tesis en los motivos de aquel que incurre en actos de corrupción para fines privados, como comprar

⁴ John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1973), 226.

una casa en la Toscana, sino de aquel que incurre en actos de corrupción para fines organizacionales, como contribuir a mantener a un partido en el poder o a acceder al poder.

Este tipo de enfoque dejara de lado, desde luego, un conjunto de incentivos importantes que afectan el desempeño de instituciones democráticas. Sin embargo, el razonamiento que orienta el enfoque de la tesis es que mucho se lograría si por lo menos se buscara librar a las instituciones democráticas de la corrupción que prohíjan algunos de sus procesos. La preocupación fundamental aquí es proteger la integridad de la democracia como forma de gobierno, para que futuras generaciones y otras naciones que por el momento no son democracias, puedan optar por sus beneficios.

Tercer punto, por lo demás, creemos nuestro enfoque es original y que implica un *breakthrough* en el estudio de la corrupción, al señalar lo que ninguna de las escuelas que se analizan aquí ha llegado sugerir, a saber, que parte de los incentivos a la corrupción en democracias contemporáneas son generados por las mismas instituciones democráticas. Aplicado al estudio de transiciones democráticas este enfoque implica además que países que experimentan ese proceso, no experimentarán el fin de la corrupción como demagógicamente se propaga. Simplemente, propondremos aquí, transitarán de la corrupción propiciada por las instituciones de gobierno previas (autoritarias o comunistas o teocráticas) a una propiciada por la nuevas instituciones democráticas.

¿De que nos sirve tener este enfoque? ¿Qué promueve este enfoque que no promuevan los otros analizados en esta tesis? En primer lugar, desglosa el problema por lo menos en dos componentes, el institucional y el cultural. Esto impide hacer generalizaciones, por demás imprecisas, que descansan en supuestos culturales, como ‘países protestantes tienden a incurrir

♦ *Familismo Amoral*. Término propuesto por Edward C. Banfield en *The Moral Basis of a Backward Society* (Nueva York: The Free Press, 1958): 9–10.

menos en actos de corrupción que países católicos’. Aquí analizaremos dos países protestantes y encontraremos que la piedra de tropiezo común, son las presiones institucionales de la democracia.

En este enfoque vemos a Rosario Robles operando en la misma lógica y avanzando la misma causa que Helmut Kohl y Peter Mandelson: incrementar las posibilidades de su partido de acceder o perpetuarse en el poder. Al tener este enfoque salta a la vista que más que moralizar a la sociedad o a la clase política, es necesario reformar las instituciones democráticas y especialmente, volver a analizar ese proceso central de la democracia, mediante el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes y en el cual descansa la mayor parte de la legitimidad de sus instituciones. Si algo destaca este enfoque es la responsabilidad, que no destacan otros, es ‘reforma las instituciones’ y si algo aporta que no aportan otros, es un conocimiento sobre cómo y a través de qué medidas, el legislativo, el poder judicial y los medios de comunicación debidamente regulados, pueden contribuir a minimizar la corrupción democrática.

Así, pensamos, el enfoque propuesto implica un ejercicio autocrítico de análisis institucional de la democracia, que libra a la simpatía por la democracia de la ingenuidad y la demagogia, devolviendo la responsabilidad por el buen desempeño democrático a la generación que actualmente vive bajo sus instituciones. Es nuestra responsabilidad mantener la corrupción a raya y está en nuestras manos, mediante el diseño institucional, cumplir con esa responsabilidad. Asumir esta responsabilidad se vuelve ineludible cuando reconocemos que la democracia genera oportunidades específicas de corrupción, oportunidades que no están presentes en otras formas de gobierno.

Ahora bien, como último punto a señalar, el enfoque de la investigación sugiere que al atacarse la corrupción democrática puede también limitarse en alguna medida la corrupción

que tiene orígenes distintos. Al controlarse a los políticos es posible controlar mejor a los aparatos burocráticos, ya que algunas oportunidades para la corrupción democrática descansan sobre oportunidades para la corrupción en general, es decir en oportunidades para actos ilícitos que no tienen por finalidad incrementar las posibilidades de un partido de acceder o perpetuarse en el poder. El controlar la corrupción del proceso democrático puede acabar con algunas oportunidades para la corrupción en general. Y sobre todo, acabar con el impulso ‘desde arriba’ que suele auspiciar algunos actos de corrupción para fines privados.

Hasta aquí las aclaraciones sobre ventajas y limitaciones del enfoque de la investigación. Sólo nos resta establecer aquí el supuesto básico de la investigación. Éste es que los actores políticos serán sensibles a los incentivos anticorrupción, únicamente cuando estos constituyan medios relevantes para avanzar en sus objetivos políticos, o en el caso de los empresarios (de la comunicación), para avanzar sus objetivos económicos. La denuncia de la corrupción será llevada a cabo en contextos institucionales donde la anticorrupción es un medio relevante para ganar elecciones o aumentar ingresos. Todos los países ofrecerán oportunidades para la corrupción, sin embargo, unos cuentan con mejores instituciones o estructuras anticorrupción que otros. Debe de permitirse que algunos actores políticos o económicos tengan un interés creado en la anticorrupción, es decir, que la anticorrupción pague dividendos tan o más atractivos que la corrupción. Este es el sistema de incentivos que las reformas institucionales que recomendamos buscan establecer.