

## Capítulo III

# Corrupción y Democracia

### Introducción

En la actualidad, la corrupción política es un tema central de preocupación entre las principales democracias del mundo. Los escándalos de corrupción no han sido inusuales dentro de las democracias más exitosas del ámbito mundial. En la década de 1990 y en la actualidad los partidos dentro de los sistemas de gobierno han enfrentado y enfrentan casos de corrupción. Italia y Japón tienen problemas para justificar el origen del financiamiento político dentro de sus partidos.<sup>1</sup> Los jueces franceses están tratando de controlar el escándalo del partido Socialista.<sup>2</sup> En 1999, Alemania sacó a la luz las acciones ilícitas del ex canciller Helmut Kohl.<sup>3</sup> En 1992 en Italia con la investigación *Mani Pulite*, el Partido Demócrata Cristiano tuvo que dejar el poder.<sup>4</sup>

Las campañas políticas son una área de la práctica democrática, en la que se ejercen las más importantes libertades como: la de votar, ser votado y la libertad de expresión. Sin embargo, la mayoría de los casos de corrupción en las democracias contemporáneas están ligados al financiamiento político de campañas. Puede asumirse que debido a la fuerte necesidad de capital y por consiguiente de financiamiento, que enfrentan los actores políticos

---

<sup>1</sup> Hans Leyendecker, "Media and Party Donations Scandals," *Global Visions*, 354 (2000 [citado el 14 de febrero de 2004]): disponible en <http://www.global-visions.de/pdf/leyendecker.pdf>

<sup>2</sup> Leyendecker, "Media and Party Donations Scandals."

<sup>3</sup> Charles P. Wallace, "A German School for Scandal: Helmut Kohl's Political Reputation is Threatened by Allegations of Dodgy Financial Dealing," *Time Europe* 154, no. 24 (13 de diciembre de 1999 [citado el 14 de febrero de 2004]): disponible en <http://www.time.com/time/europe/magazine/1999/1213/kohl.html>

<sup>4</sup> Donatella della Porta, "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia," *UNESCO* (citado el 10 de diciembre 2003): disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics149/dellaporta149.htm>

ya sea para permanecer o acceder al poder obedecen a una lógica perversa en la que *gastar más* hace posible *ganar más*. Así lo parece sugerir Della Porta:

Between corruption and the costs of politics a vicious circle developed: the more costly political activities became, the larger the incentives to draw money from the occupation of public positions. At the same time, the richer the opportunities for illegitimate profit in public roles became, the easier (and more advantageous) it also became to invest a lot in the electoral campaigns or in the internal party struggles to occupy them.<sup>5</sup>

No ha sido hasta sino después de que los casos de corrupción política salen a la luz, que se han realizado reformas para controlar el problema. El impacto político de la corrupción ha variado de país en país. Por ejemplo, mientras que el gobierno alemán en el 2003 tomó las medidas necesarias para la introducción de una lista negra de actos de corrupción antes de las elecciones, en el caso de Italia, las alegaciones de corrupción provocaron recientemente un conflicto entre el primer ministro y el sistema judicial que aún no ha encontrado solución.<sup>6</sup>

A continuación analizaremos los casos de corrupción más recientes en tres democracias occidentales: Italia, Alemania y el Reino Unido. El caso de Italia se estudiará con el fin de establecer el patrón que seguramente se desarrollará en la República Checa y los países en transición. Los cuales, buscan controlar sus altos índices de corrupción en su transición a la democracia y el libre mercado, como requerimiento necesario para integrarse a la Unión Europea. Italia ha realizado de manera exitosa cambios de estructuras para controlar el problema, sin embargo, aún existen altos índices de corrupción política y conflictos de interés que no se han resuelto. Al mismo tiempo, se establecerá que la necesidad de

---

<sup>5</sup> Donatella della Porta y Alberto Vannucci, "Italy," *Transparency International Workshop on Corruption and Political Party Funding*, La Pietra, Italia (Octubre 2000). Documento también disponible en: [http://www.transparency.org/working\\_papers/thematic/italy\\_paper.html](http://www.transparency.org/working_papers/thematic/italy_paper.html)

<sup>6</sup> Veronique Pujas, "Western Europe," *Global Corruption Report 2003* (Berlín: Transparency International, 2003), 64. Documento disponible en: <http://www.globalcorruptionreport.org>

financiamiento político es uno de los principales incentivos de corrupción en el ámbito político.

El caso de Alemania nos ayuda a comprender las realidades y mitos de la democracia. Alemania como país exitoso, en el ámbito económico, social y político también ha debido enfrentar y realizar ciertos cambios o ajustes en sus instituciones para poder seguir siendo considerado como un país altamente democrático dentro del contexto mundial. Asimismo, se establecerá que en toda democracia, el área de concursos (*procurement*) es sumamente vulnerable a la corrupción. Las necesidades de financiamiento de campañas suelen estar entre los principales incentivos para que se de este tipo de corrupción.

El Reino Unido por su parte, es considerado el estado con las mejores estructuras para controlar la corrupción en el ámbito político. Estas se apoyan en un fuerte sistema de partidos, una prensa libre, un comité legislativo que realiza un escrutinio minucioso sobre las actividades extraparlamentarias y bienes de miembros del parlamento y un poder jurídico independiente. Aun así, la corrupción sigue asomando su horrible cabeza y cuando lo hace trae consigo altos costos políticos tanto para los partidos como para los funcionarios públicos involucrados, cuando estos son descubiertos en un acto ilícito.

Por último se analizarán las principales estructuras anticorrupción que existen en los países democráticos exitosos, siendo éstas: la independencia del poder judicial, la creación de comités o comisiones encargadas de controlarla, la libertad de prensa y por último las condiciones en que operan los medios de comunicación. El objetivo de hacer una comparación entre las estructuras anticorrupción de Italia, Alemania y el Reino Unido se justifica ya que con ello podemos observar las causas de la corrupción de alto nivel en estructuras democráticas distintas y las medidas específicas que se necesitan aplicar en países democráticos consolidados y recientes para controlar el problema.

## ¿Cómo se controla la corrupción? El caso de Italia

En 1992, la investigación de corrupción política, *Mani pulite*<sup>♦</sup>, terminó con el equilibrio que había caracterizado la política italiana. Después de 45 años en el poder, el partido Demócrata Cristiano fue eclipsado y junto con los partidos de su coalición tuvo que dejar el poder. En el caso italiano los políticos justificaban su acción al señalar que la corrupción era necesaria para cumplir con los costos políticos. La corrupción provocó una inflación dentro del sistema político, con el aumento permanente de necesidad de capital en un sistema donde nunca existía el dinero suficiente para financiar los costos políticos de operación.<sup>7</sup>

Al término de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, Italia, al igual que el mundo, se vio dividida en dos ideologías distintas y la visión del mundo que cada una conlleva. El partido Demócrata Cristiano, con una ideología capitalista y el partido comunista, con una ideología socialista apoyados respectivamente por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Estos países financiaron las actividades de los partidos mencionados, apoyando así la creación y desarrollo de grandes estructuras y organizaciones, con sus burocracias, periódicos del partido, y otras asociaciones paralelas.<sup>8</sup> Sin embargo, a partir de la década de 1960, la situación empezó a cambiar.

[I]n the 60's, the sources of international financing started to dry up, the governing Christian Democratic Party began to receive financial contributions from public and semi-public corporations, then undergoing strong expansion, while the PCI strengthened its economic involvement in the world of the cooperatives.<sup>9</sup>

---

♦ Mani pulite = Manos limpias.

<sup>7</sup> Della Porta y Vannucci, "Italy."

<sup>8</sup> Della Porta y Vannucci, "Italy."

<sup>9</sup> Della Porta y Vannucci, "Italy."

Debido a una serie de conflictos internos entre los gobiernos de centro-izquierda, no fue sino hasta 1974 que la primera ley sobre financiamiento público para los partidos fue ratificada. La ratificación sumamente apresurada de la ley 195/1974 se debió a una serie de escándalos que revelaban la ilegitimidad de las fuentes de capital de los partidos en el gobierno. La ley regulaba el financiamiento político estableciendo a las contribuciones públicas, límites para el financiamiento privado y creando sanciones penales para los individuos que ofrecieran o recibieran de forma ilegal contribuciones hacia los partidos.

The law 195/1974, besides providing limits for private financing to public parties and forms of (mild) control on their balances, introduced two kinds of public financing of parties. On the one hand a year's contribution divided between the parliamentary groups proportionally to the respective constituency (with duty of transfer of at least the 95% of it to the reference parties), on the other hand a contribution for the parties as repayment of electoral expenses, divided into a quota (greater) proportionally to the obtained votes, and the remaining part with paritetic criterion.<sup>10</sup>

La violación de dicha ley, en 1992 fue uno de los principales cargos de la investigación de corrupción política *Mani pulite*, convirtiéndose en una de las crisis políticas más importantes en la historia de la república italiana. En pocos meses el poder judicial descubrió un escenario de corrupción que incluía a toda la clase política del país e importantes empresarios, extendiéndose tanto al sistema político como al económico.

More than 500 former parliamentarians were implicated, many former ministers, five former premiers, thousands of local administrators and public functionaries, the army, the customs service (responsible for investigating financial crimes in general), the main publicly-owned companies and even sectors of the magistracy itself.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Jörg Luther, "I diritti fondamentali in Italia" documento en idioma italiano e inglés, *Fundamental Rights in Europe and North-America* (1 de enero de 2004 [citado el 4 de febrero de 2004]): disponible en <http://polis.unipmn.it/dirittopubblico/Alessand1.doc>

<sup>11</sup> Della Porta y Vannucci, "Italy."

La investigación reveló que no bastaba el financiamiento público para disminuir el financiamiento ilegal. Afirmándose la perversa tendencia de que, a mayor disponibilidad de dinero público por parte de los partidos, mayores sus necesidades de financiamiento privado. Los escándalos políticos de la década de 1990, iniciaron un proceso en busca de transparencia para el financiamiento, incentivos para disminuir el financiamiento privado y la reducción del costo electoral. A partir de 1993 con la ley 515, una serie de nuevas leyes se han venido implementado dentro del sistema jurídico italiano para el mejor control del financiamiento de los partidos.

The laws of 1993 forbid, on the last thirty previous days before the elections, every kind of electoral "publicity" on broadcasting means. Always in such period, the electoral propaganda was admitted only in special spaces for all parties with joint criterions... The laws by decree from 1995 and reiterated until July 1996, besides typifying further the admitted kinds of propaganda have been provided the absolute gratuitousness of the electoral broadcasting spaces.<sup>12</sup>

De igual forma, la ley segunda de 1997, ha reintroducido una forma de apoyo público, al darles a los ciudadanos la posibilidad de contribuir con un impuesto del 0.4% a sus partidos políticos. La condición necesaria es el tener por lo menos un miembro electo en el parlamento.<sup>13</sup> La ley 28 en el año 2000, establece que únicamente las empresas de comunicación locales tienen la posibilidad de transmitir publicidad negativa. Además, respetando el principio de igualdad de condiciones, reintroduce el criterio de igualdad de espacios de comunicación divididos entre los partidos. El Comité de Inspección del parlamento y la autoridad deben garantizar la regulación de los medios de comunicación y

---

<sup>12</sup> Jörg Luther, "I diritti fondamentali in Italia," 8.

<sup>13</sup> Della Porta y Vannucci, "Italy."

controlar los espacios libres para la propaganda ofrecidos en las estaciones públicas y privadas de los distintos medios de comunicación.<sup>14</sup>

En los últimos años, el sistema político italiano ha sido severamente analizado y monitoreado desde la operación *Manos Limpias*. En la actualidad como ya hemos señalado, el gobierno provee algunos fondos para las campañas. Se les requiere a las compañías televisoras apoyar a los partidos con cierto tiempo gratis al aire para los candidatos. Además, el gobierno italiano ha impuesto límites de gasto para partidos y candidatos. Las contribuciones para los candidatos individuales están limitadas, pero no las contribuciones hacia los partidos. Así mismo, todas las contribuciones anuales mayores a cinco millones de liras, alrededor de 2, 500 euros, deben de ser reportadas y hacerse públicas.<sup>15</sup>

A pesar de estas medidas, y de que Italia es un ejemplo a seguir debido a las reformas que ha logrado llevar a cabo, aún existen fuertes problemas de conflicto de intereses y concentración de los medios. El mejor ejemplo es el primer ministro, Silvio Berlusconi, quién es el dueño de empresas en casi todas las áreas de la economía y el hombre más rico del país.

Berlusconi – or, in some cases, his wife and children – owns virtually all of Italy's commercial TV networks, the country's biggest advertising company, the biggest publishing house, the biggest film distribution business, two national newspapers, 50 magazines and internet service providers. He is a big player in the construction business and insurance, and he is president of Italy's most glamorous football club, current European champions AC Milan.<sup>16</sup>

Asimismo, aunque los miembros de la Unión Europea llegaron a un acuerdo sobre la Autorización de Arresto Europeo en diciembre de 2001. Berlusconi, únicamente apoyó la

---

<sup>14</sup> Luther, “I diritti fondamentali in Italia,” 8.

<sup>15</sup> John Brademas, “Countering Political Corruption: Can Money in Politics Be Contained?,” *9th International Anti-Corruption Conferences*, Durban, South Africa (10-15 de octubre 1999). Documento también disponible en [http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day2/ws5/d2ws5\\_jbrademas.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day2/ws5/d2ws5_jbrademas.html)

acción después de una fuerte presión por parte de la Unión Europea. La propuesta está diseñada para que cada autoridad judicial de los países miembros reconociera *ipso facto*, y con un mínimo de formalidades, las peticiones de una persona por la autoridad judicial de otro estado dentro de Unión.♦♦ La oposición de Berlusconi se basaba en la inclusión de cláusulas sobre lavado de dinero, corrupción y fraude. Irónicamente, Berlusconi se encuentra bajo investigación criminal, no únicamente en Italia, sino también en España.<sup>17</sup>

La democracia genera oportunidades para la corrupción, oportunidades que surgen con la ausencia de mecanismos que obliguen *accountability*. Aquellos que tienen acceso al poder pueden utilizar su posición para regular y restringir la ocasión de corrupción. Sin embargo, parece también ser una tendencia en toda democracia que aquellos que en principio tienen la oportunidad para crear los mecanismos de *accountability* utilizan su posición política para crear oportunidades para el enriquecimiento ilícito para sí mismos o para el apoyo del partido.

El mejor ejemplo es Berlusconi, quién utiliza la corrupción dentro de la democracia para financiar su carrera política y así poder permanecer en su posición de poder. Como primer ministro enfrentaba varios cargos de corrupción y cuentas falsas. Como señala Veronique Pujas, utilizando su posición privilegiada de poder, Berlusconi “transformed the fight against corruption into a fight against investigative judges. In late 2001 a new law was adopted by parliament that severely impedes their work. Declaring false accounts also ceased to be a criminal offence in Italy.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Guardian Unlimited: The Observer, “All Hail Berlusconi” (18 de enero de 2004 [citado 14 de febrero de 2004]): disponible en <http://observer.guardian.co.uk/magazine/story/0,11913,1123962,00.html>

♦♦ Para mayor información: European Union, “European Arrest Warren.” Documento disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33167.htm>

<sup>17</sup> The Economist, “Silvio Berlusconi and the Law: Still Giving Italy a Bad Name” 362, no. 8256 (19 de enero de 2002): 12.

<sup>18</sup> Pujas, “Western Europe,” p. 70.



El peor aspecto no parece ser que el primer ministro utilice la ley para protegerse sino que a los italianos no les parece importar mucho. “If Italians vote for him it must be, in the end, because they like him. Because they see much of themselves in him. His disregard for the rules; the importance he attaches to cutting a bella figura; his unabashed cynicism.”<sup>19</sup> No debe sorprender a nadie entonces, que Italia no sea tomada muy seriamente dentro del consejo europeo.

## Corrupción en Alemania

La primera ley en Alemania Federal que establecía la publicación de las donaciones mayores a los 10 mil euros anuales fue incorporada a la Ley Básica o *Grundgesetz* en 1967. A partir de este momento, los estados de cuenta bancarios de los partidos debían ser publicados, lo cual implicaba proporcionar el tamaño, desarrollo y forma de financiamiento de cada uno de ellos. Sin embargo, dicha ley creó abusos, actos ilícitos y escándalos.

Donations were made via fictitious firms and dummy accounts so they could be deducted from taxes as operating expenses; donations were channeled through the so called “Staatbürgerliche Vereinigungen” and similar organizations in order to have them recognized as special expenses for public benefit<sup>20</sup>

Durante la década de 1970 varios escándalos fueron sacados a la luz, sin embargo, el mayor de ellos se llevó a cabo a principios de los ochenta cuando la Compañía Flick se encontraba ‘cultivando el paisaje político de Bonn’ distribuyendo contribuciones de forma rutinaria a políticos de distintos partidos. “For years the Flick Company supported the German parties

---

<sup>19</sup> Guardian Unlimited, “All Hail Berlusconi.”

<sup>20</sup> Ulrich von Alemann, “The German Case,” *Transparency International Workshop on Corruption and Political Party Funding*, La Pietra, Italia (Octubre 2000). Documento también disponible en: [http://www.transparency.org/working\\_papers/country/german\\_paper.html](http://www.transparency.org/working_papers/country/german_paper.html)

with clandestine money – mainly the middle-class bourgeois parties CDU/CSU and FDP, but also the SPD, although to a smaller extent.”<sup>21</sup>

Las donaciones a los partidos está basada en la decisión libre de los individuos, supuestamente por apoyo al partido o altruismo, también se puede decir que la reducción de impuestos tiene cierto peso. Sin embargo, la principal causa para realizar grandes donaciones a los partidos es el deseo de crear un clima favorable para los beneficios individuales de la persona que otorga la donación.

The key figure in the big donations scandal of the eighties, Flick manager Eberhard von Brauchitsch, had coined the phrase “special cultivation of the Bonn landscape” to denote such practices. Direct bribery in the legal sense was not necessary. The permanent stream of money from big business insured that no decision would be taken against the interests of the donor.<sup>22</sup>

En 1982, después de dicho escándalo se creó una comisión de expertos para reorganizar el financiamiento de los partidos, dos años más tarde, los cambios fueron establecidos en la Ley Básica del país. En la actualidad, se estipula que los partidos deben de hacer públicas, no únicamente, las donaciones sino también los gastos y las propiedades de los partidos. Además, en 1994, se reorganizó el financiamiento de los partidos políticos aceptando que el estado otorgara financiamiento.<sup>23</sup>

Inclusive cuando reformas fueron establecidas, para finales de la década de 1990 un nuevo escándalo surgió a la vista. En 1999, acciones ilícitas de Helmut Kohl y su partido el CDU salieron a la luz. Al contrario del caso Flick, en donde todos los partidos representados

---

<sup>21</sup> Von Alemann, “The German Case.”

<sup>22</sup> Peter Schwar, “Financial Scandal Envelops Former German Chancellor Helmut Kohl,” *World Socialist Web Page* (4 de diciembre de 1999 [ citado el 14 de febrero de 2004 ] ): disponible en <http://www.wsws.org/articles/1999/dec1999/ger-d04.shtml>

<sup>23</sup> Von Alemann, “The German Case.”

en el *Bundestag* o cámara baja del parlamento, se encontraban involucrados, excepto los verdes o *die Grüne*, ésta vez el CDU fue el único partido que no parecía haber aprendido la lección.

The scandal broke as part of an income tax investigation of Walther Leisler Kiep, a former treasurer for the CDU, over a \$500,000 cash donation he received from a German arms dealer. When the CDU denied that it had ever received the money, Kiep revealed that he had deposited the cash in a secret bank account known only to himself and Kohl. The donation followed a deal to sell 36 German tanks to Saudi Arabia.<sup>24</sup>

Durante el período del escándalo se reestructuró el partido CDU, una importante división surgió entre los miembros más antiguos y seguidores de Helmut Kohl y la nueva generación, entre ellos Angela Merkel. Los sucesores de Kohl, al igual que los periodistas y la sociedad civil querían algunas respuestas, por lo tanto, el proceso se realizó de forma transparente. Roberto Giardina, escritor italiano de *La Nazione* señaló, “one can only envy our German colleagues how they can so freely investigate and report on (former Chancellor) Kohl’s slush fund and other political scandals. The report was almost always objective and did not attempt to cover up or manipulate the news.”<sup>25</sup>

En un inicio Kohl demandó ante el parlamento la limpieza de su nombre, sin embargo, una vez iniciada la investigación, tanto la prensa escrita como las televisoras no pararon de reportar cada descubrimiento. Consecuentemente, Kohl admitió haber violado varias leyes de control de financiamiento para los partidos, se opuso a dar los nombres de los donantes y tuvo que renunciar a su posición de presidente honorario por consejo de su partido. “He acknowledged that clandestine accounts – some of them in foreign countries – existed and that

---

<sup>24</sup> Wallace, “A German School for Scandal.”

<sup>25</sup> Leyendecker, “Media and Party Donations Scandals.”

he personally received about DM 2million in donations not publicised in the statements of account.”<sup>26</sup>

Al mismo tiempo, su sucesor como presidente del partido, Wolfgang Schäuble, y la anterior tesorera Brigitte Baumeister presentaron versiones contradictoras acerca de la donación de cien mil marcos hecha por el lobby de la industria de las armas, representado por Karlheinz Schreiber. La secretaria general, Angela Merkel, declaró que el CDU nunca recibió el pago. Poco después, el secretario general, Heiner Geissler señaló que existían cuentas clandestinas, siendo ésta la primera declaración oficial en donde se admitían las transacciones ilícitas realizadas por el partido.<sup>27</sup> En febrero de 2001, fiscales públicos iniciaron una investigación, sin embargo, Kohl escapó de dicho proceso en marzo del mismo año, al pagar una fianza de \$142,000 dólares. El excanciller admitió haber aceptado el dinero de benefactores secretos del partido, rompiendo las leyes de fondos de los partidos políticos, pero en todo momento negó las acusaciones respecto a que sus decisiones políticas hubieran sido influidas por las donaciones.<sup>28</sup>

En la actualidad, en la República Federal de Alemania los fondos públicos para las campañas son provistas por la población mediante el pago de impuestos de los votantes, tanto para las elecciones federales como para las parlamentarias nacionales, y de igual forma para las elecciones del Parlamento Europeo. Asimismo, las radiodifusoras y las compañías de televisión tienen la obligación de proporcionar a los candidatos una cantidad de minutos al aire de forma gratuita.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Von Alemann, “The German Case. ”

<sup>27</sup> Von Alemann, “The German Case.”

<sup>28</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, “Kohl Charges Dropped” (2 de marzo de 2001 [citado el 5 de marzo de 2004]): disponible en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1198301.stm>

<sup>29</sup> Brademas, “Countering Political Corruption.”

Anteriormente, no existían límites de gasto para las campañas y la ley tampoco limitaba las contribuciones, pero los partidos debían reportarlas. No fue sino hasta julio de 2002 cuando se estableció que, “cash donations to parties will be limited to EUR 1,000, while donors giving more than EUR 10,000 must be named. Donations of more than EUR 50,000 must be reported to the President of the federal parliament who is to publish them immediately.”<sup>30</sup> El incentivo para que los partidos reporten sus fondos de campaña es que el partido o candidato no recibe sus fondos públicos sino hasta después de presentar sus finanzas. Sin embargo, en Alemania no existe un comité parlamentario independiente para fiscalizar la conducta de los miembros del *Bundestag*, como es el caso del Comité Nolan en Gran Bretaña.

Otra medida llevada a cabo recientemente, fue la propuesta de un código voluntario para las empresas, el cual consiste en que los grupos corporativos divulguen o publiquen los salarios individuales de sus directivos. Dicha acción crearía mayor transparencia, ya que en Alemania los reportes anuales de las compañías señalan la suma de los salarios totales. “ThyssenKrupp, the steel group, is to become the first German company to disclose the salaries of individual directors... Gerhard Cromme, head of ThyssenKrupp’s supervisory board, said he expected other quoted companies to follow its lead.”<sup>31</sup>

Los valores democráticos buscan la libertad e igualdad de oportunidades, el área de concursos es un mecanismo en donde se busca afirmar dichos valores, sin embargo, el que exista un sistema de concursos para los proyectos del estado presenta una oportunidad perfecta para la corrupción. La relación que se crea entre el servidor público y el empresario se

---

<sup>30</sup> Deutsche Welle, “Germany: Prison for Illegal German Donors” (20 de abril de 2002 [citado el 27 de enero de 2004]): disponible en <http://www.dw.de>

<sup>31</sup> Transparency International Newsletter, “Germany: New Code of Corporate Governance” (Marzo 2002): disponible en <http://www.transparency.org/newsletters/2002.1/reforms.html#germany>

convierte en una oportunidad, tanto para el político, que busca *donaciones* para mantenerse en el poder, como para el empresario que busca un *contrato* que lo beneficiará económicamente.

En el 2002 se hizo público un nuevo caso de corrupción, esta vez en la ciudad de Colonia, políticos aceptaban *donaciones* de compañías a cambio de contratos en proyectos de construcciones de grandes proporciones. Al ir saliendo más detalles a la luz, fue descubierto un sistema de *kickbacks* y donaciones políticas a cambio de contratos públicos, por lo tanto una medida bastante radical fue presentada ante el parlamento en abril de 2002, la creación de una lista de Compañías No- confiables.<sup>32</sup>

The register would list companies that have been caught paying bribes, using illegal employees or otherwise engaging in corrupt activity. Listed companies could then be excluded from bidding for public contracts for up to three years... Ideally, such list should be open to the public, administered by a neutral institution and supported by the chambers of commerce as well as the public administration.<sup>33</sup>

La propuesta no ha sido aceptada por la cámara alta o *Bundesrat* del parlamento alemán, señalando que las compañías podrían ser castigadas injustamente, sin embargo, activistas en contra de la corrupción siguen presionando para que sea aceptada. Dicho contexto nos señala que en países culturalmente no-corruptos, como es el caso de Alemania, el político se ve inclinado a aceptar dichos sobornos de los empresarios con el objeto de financiar su campaña política y mantenerse dentro del juego democrático. Lo cual implica, no únicamente que el financiamiento de campaña esté directamente ligado al área de concursos en dichos países; sino también que el político no necesariamente busque el enriquecimiento privado, sino sobre todo capital para su partido.

---

<sup>32</sup> Björn Rohde-Liebenau, "Blacklisting in Germany," *Global Corruption Report 2003* (Berlín: Transparency International, 2003), 71.

<sup>33</sup> Rohde-Liebenau, "Blacklisting in Germany," 71.

Las reformas realizadas, y en proceso, en el área de financiamiento de partidos y sobornos en el área de concursos, nos demuestran que las instituciones se encuentran muy bien establecidas en el país, al mismo tiempo, señalan que tanto los funcionarios como la sociedad civil buscan controlar el problema. Sin embargo, la realidad es que los casos de corrupción no han dejado de estar presentes en los últimos cincuenta años. Pero ésta no es una crisis aislada de los partidos, no únicamente representan la caída de un líder o la pérdida de credibilidad de los partidos involucrados, también identifica una ventana de oportunidad para la corrupción que es distintivamente democrática.

Es fácil establecer el patrón anteriormente mencionado. En Alemania, al igual que en Italia, el dinero para fines políticos en una democracia, nunca es suficiente. Las donaciones públicas pequeñas de los seguidores del partido, así como los financiamientos públicos otorgados por el gobierno, no son suficientes para acceder al poder. En las democracias exitosas, las acciones ilícitas no son necesariamente aprovechadas para fines privados, sino también para un fin eminentemente público, el proceso mediante el cual la ciudadanía mantiene o desecha a sus gobernantes. Mientras más grandes y exitosas sean las democracias, mayor es la presión y el financiamiento necesario para acceder al poder y mantenerse en él. Lo cual implica que el proceso democrático genera una necesidad permanente de corrupción.

Como segundo punto, debemos añadir que en el caso de Alemania la reelección practicada en la mayoría de las democracias también entraña oportunidades para la corrupción. En relación con la permanencia de Helmut Kohl, como canciller de 1982 a 1998, Bernhard May señala:

[E]l que un partido permanezca en el poder por largo tiempo, implica que los sistemas de control dejan de funcionar, los partidos, se acostumbran a permanecer en el poder o en la oposición, se debilitan y la corrupción se extiende en todo el sistema. Los escándalos de

los partidos no resultaron en una crisis de la democracia alemana, pero si provocaron la pérdida de confianza de la sociedad civil en los partidos y debilitaron el sistema de partidos del país.<sup>34</sup>

## Gran Bretaña: Los años Tories

Tanto Alemania como Italia son considerados países modelos en la lucha contra la corrupción debido a la reestructuración que han llevado a cabo en la última década en sus sistemas de financiamiento de campaña. Sin embargo, como hemos observado, en Italia no se ha podido controlar eficientemente la expansión de la corrupción política. Las mejores instituciones y reformas han sido implementadas por Gran Bretaña, país que mantiene el liderazgo en la lucha contra la corrupción y más decididamente ha sabido lidiar con el problema y ofrecer soluciones.

En la actualidad las leyes británicas señalan que los candidatos deben tener acceso gratis a la televisión, las contribuciones de corporaciones o uniones deben de hacerse públicas y se ha limitado el gasto en campaña de candidatos individuales, sin embargo, el desembolso agregado de los partidos nacionales durante las campañas electorales no tiene límite. El Comité de Estándares de Vida Pública, *The Committee on Standards in Public Life*, anteriormente conocido como el Comité Nolan, es el organismo encargado de investigar la ética de los oficiales públicos, estableciendo la publicación de las finanzas de cada uno de los miembros del parlamento.<sup>35</sup> Dicha institución se ha convertido en piedra central para el control de conflictos de interés, el actual gobierno laborista ha recomendado reformas en el financiamiento de campaña, incluyendo la publicación de la mayoría de contribuciones y

---

<sup>34</sup> Bernhard May, "Parteienskandale erschüttern Deutschland: eine Krise des Parteiensystems oder eine Krise des Staates?," *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Abril de 2000 [citado el 14 de febrero de 2004]): disponible en [http://www.dgap.org/texte/parteienskandale\\_p.html](http://www.dgap.org/texte/parteienskandale_p.html) [traducción: Sandra Muñoz Portal].



algunos fondos directos de los partidos políticos, acciones que representarían importantes pasos en la lucha contra la corrupción.<sup>36</sup>

En 1994, la corrupción en el área política británica fue revelada cuando salió a la luz que dos miembros conservadores del parlamento habían convenido en aceptar £1,000 (\$1,600 dólares) en efectivo a cambio de realizar una serie de preguntas en la cámara de comunes.<sup>37</sup> En junio de 1995, otro miembro conservador del parlamento declaró para el *London Sunday Times* haber aceptado £1,500 a cambio de arreglar una reunión entre un empresario y un ministro del gabinete.<sup>38</sup>

Desde que fue nombrado John Major primer ministro en 1990, más de una docena de escándalos financieros ya se habían suscitado para 1994, por lo tanto en octubre del mismo año con el objeto de controlar dicho problema, el primer ministro apoyó la creación de un comité encargado de monitorear los llamados *resbalones* políticos, siendo Lord Nolan el encargado de llevar a cabo el proyecto y creando el Comité Nolan.<sup>39</sup>

Hasta 1995, los alegatos por falta de declaraciones y el registro de los intereses financieros eran llevados a cabo por el *Select Committee on Members' Interests*, creado en 1974. Las sanciones eran establecidas usando los tradicionales poderes de privilegios parlamentarios, los cuales establecen la regulación de sus propios asuntos. En mayo de 1995, Lord Nolan y su comité integrado por académicos, expertos legales y políticos presentaron el primer reporte con una serie de propuestas para controlar la conducta de los miembros del

---

<sup>35</sup> Brademas, "Countering Political Corruption."

<sup>36</sup> Brademas, "Countering Political Corruption."

<sup>37</sup> Alexander MacLeod, "Britain Struggles with How to Stop 'Sleaze'," *Christian Science Monitor* 87, no. 239 (11 de Junio 1995): 7.

<sup>38</sup> MacLeod, "Britain Struggles with How to Stop 'Sleaze'," 7.

<sup>39</sup> Alexander MacLeod, "Britain's Premier Squirms with latest Ethics Violations," *Christian Science Monitor* 87, no. 121 (18 de mayo de 1995): 6.

parlamento, sus propuestas fueron aceptadas en noviembre de del mismo año.<sup>40</sup> Las principales reformas llevadas a cabo se presentan a continuación:

- 'Paid advocacy' should not be allowed for MPs - that is, speaking on behalf of, putting a question for, or arranging or going as part of delegations concerning, interests for which the MP is receiving payment.
- A new post of Parliamentary Commissioner for Standards was created - to keep the Register of Members' Interests, advise MPs on their conduct and to investigate complaints.♦♦♦
- A new Committee on Standards and Privileges was established with various functions, including the investigation of complaints against individual Members, and oversight of the work of the Parliamentary Commissioner for Standards.
- A new Code of Conduct for members was subsequently published as HC 688 1995/96 and agreed by the House on 24 July 1996. A new version of the Code of Conduct was agreed by the House on 14 May 2002.<sup>41</sup>

El Comité de Estándares de Vida Pública, en la actualidad bajo el liderazgo de Sir Nigel Wicks, el comité Wicks, sigue considerando otros problemas de conducta como son el financiamiento de los partidos políticos y la definición de los límites del poder ejecutivo.<sup>42</sup> Sin embargo, aunque la legislación de libertad de información fue aceptada en el año 2000, el gobierno no la ha implementado, anunciando que el derecho general de los individuos de demandar información se pondrá en efecto hasta el 2005.<sup>43</sup>

Antes de ser aceptadas las reformas de Lord Nolan, una serie de declaraciones en su contra fueron formuladas por los miembros del parlamento. Éstos señalaron que sería un error

---

<sup>40</sup> The United Kingdom Parliament, "Standards in Public Life" (citado el 20 de febrero de 2004): disponible en <http://www.parliament.uk/works/standards.cfm>,

♦♦♦ Declaración de bienes patrimoniales y de actividades económicas no parlamentarias.

<sup>41</sup> The United Kingdom Parliament, "Standards in Public Life."

<sup>42</sup> The United Kingdom Parliament, "Standards in Public Life."

<sup>43</sup> Department for Constitutional Affairs: Justice, Rights and Democracy of the United Kingdom, "Annual Report on Proposals for Bringing Fully into Force those Provisions of the Freedom of Information Act 2000 Which are Not Yet Fully in Force" (Noviembre de 2001[citado el 20 de febrero de 2004]): disponible en <http://www.lcd.gov.uk/foi/imp/annrep01.htm>

divulgar las ganancias de los miembros del parlamento, ya que estarían haciendo pública su vida privada. Asimismo, la propuesta de dichas reformas creó una atmósfera de confusión, principalmente debido a la práctica común entre los miembros del parlamento de aceptar efectivo a cambio de consejos para compañías comerciales y otros grupos, reconocidos como servicios de consulta.<sup>44</sup>

Dichas acciones habían sido aceptadas y realizadas entre los miembros del parlamento ya que para la mayoría su salario anual de £33,000 (\$52,800 dólares) era considerado insuficiente. Ian Duncan, uno de los miembros jóvenes del parlamento por parte de los Tories señaló, “when Nolan was asked to monitor sleaze, he should also have been required to assess whether MPs are paid a living wage. US congressmen, for example, are paid the equivalent of £86,000 (\$137,600 dólares) a year.”<sup>45</sup> La oposición liderada por Tony Blair, apoyó la creación del comité Nolan y la aceptación de las propuestas. Los Tories, por su parte, tuvieron que aceptar que el obstaculizar dichas reformas dañaba tanto a su partido como a la institución del parlamento.

### *Gran Bretaña y los años de Blair*

En mayo de 1997, Tony Blair del partido laborista logra convertirse en primer ministro. En el momento que Blair toma posesión las propuestas del comité Nolan se encuentran ya establecidas y son bien conocidas dentro de la esfera política, sin embargo, aunque Blair apoyó la creación de ellas, irónicamente no parece haber *comprendido* su significado. En noviembre del mismo año, el gobierno que había cambiado precipitadamente su política de no aceptar anuncios de tabaco en las carreras de automotriz y el patrocinio de deportes recibió

---

<sup>44</sup> MacLeod, “Britain Struggles with How to Stop ‘Sleaze,’” 7.

<sup>45</sup> MacLeod, “Britain Struggles with How to Stop ‘Sleaze,’” 7.

una contribución de un millón de libras (\$1.4 millones de dólares) para fondos del partido donado por Ecclestone, consorcio participante de la Formula Uno. A cambio de la contribución Blair se había comprometido a prolongar el permiso de publicidad de compañías tabacaleras en los eventos de Formula Uno. A partir de un señalamiento del Comité de Estándares de Vida Pública, el partido laborista decidió regresar el dinero donado. En el momento, el escándalo no tuvo mucha repercusión debido a que el gobierno y la sociedad civil aún estaban disfrutando el triunfo obtenido frente a los conservadores.<sup>46</sup>

En el año 2001 y el 2002, una serie de escándalos referentes al financiamiento del partido salieron a la luz. Los medios de comunicación señalaron que existían varios casos en donde los contratos del gobierno eran dados a empresas que habían donado fondos al partido laborista, como por ejemplo Enron.<sup>47</sup> No existía prueba de que el otorgamiento de asignación de contratos hubiera respondido a las donaciones, pero para evitar problemas en el futuro, el partido anuncio que establecería un comité para vetar todas las donaciones de más de £5,000 (\$7,800 dólares).<sup>48</sup>

Gran Bretaña no se ha caracterizado tanto por prevenir la corrupción, pero si por castigar y condenar los casos descubiertos con altos costos políticos tanto para el partido como para los funcionarios públicos. El sistema de gobierno y la dinámica política de confrontación que existe en el país entre ambos partidos, han creado un exitoso sistema de chequeo, como señala David Mena al referirse al sistema de partidos británico.

An important function of political parties in a democratic system is to scrutinise each other's conduct. This scrutiny is a crucial means of checking the exercise of power on the

---

<sup>46</sup> Robin Oakley, "Blair and the Dangers of Sleaze," *CNN European* (20 de septiembre de 2000 [citado el 20 de febrero de 2004]): disponible en <http://edition.cnn.com/2000/WORLD/europe/UK/09/19/oakley.blair/>

<sup>47</sup> Pujas, "Western Europe," 69.

<sup>48</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, "Labour Starts New Donations Checks" (22 de mayo de 2002 [citado el 20 de febrero de 2004]): disponible en [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/2000722.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2000722.stm)

part of the party in government, and to generally make it hard for politicians of all parties to deceive or manipulate public opinion... Clearly, a party that failed to alert the citizenry about the wrongdoings of its opponent, and especially if its opponent happened to be the party in government, would expose itself to the charge of being corrupt.<sup>49</sup>

En el caso de Gran Bretaña la oposición en conjunto con el comité y una prensa que investiga de forma implacable, son capaces de monitorear a los servidores públicos y hasta cierto punto, se puede señalar que han llegado a controlar el problema. Ejemplo de ello es el caso de Peter Mandelson, el mariscal de las comunicaciones políticas del nuevo partido laborista y el más cercano colaborador de Tony Blair. Mandelson había pedido prestado £373,000 del multimillonario Geoffrey Robinson, en 1996, con el objeto de comprar una casa en Notting Hill en la ciudad de Londres. Una vez ganadas las elecciones por los laboristas, Peter Mandelson fue nombrado secretario de la industria y el comercio y su ministerio sería el encargado de supervisar el departamento a cargo de Robinson, Contralor de Egresos Gubernamentales, *Paymaster General*.<sup>50</sup>

Mandelson había declarado el préstamo al Comité como ingreso, pero omitió aclarar de quien lo había recibido. En estas condiciones los conservadores empezaron a presionar para que se realizara una investigación completa sobre el asunto. La investigación descubrió que el ingreso había sido en realidad un préstamo y que el otorgante del mismo había sido Geoffrey Robinson. El secretario de la industria y el comercio de sombra, John Redwood declaró: “How can Mr. Mandelson be Britain's top company regulator when he has this kind of relationship

---

<sup>49</sup> David Mena Alemán, *A Collectivist Conception of Democracy*, tesis doctoral, University of Essex (Julio 2001), 171.

<sup>50</sup> John Redwood, “Tories demand Mandelson Inquiry: A 'Mindbogglingly Large' Loan,” *British Broadcasting Corporation BBC News* (22 de diciembre de 1998 [citado el 21 de febrero de 2004] ): disponible en [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/240236.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/240236.stm)

with people undergoing scrutiny by his own department?”<sup>51</sup> Esto sugiere que los conservadores y el comité percibieron que existía un claro riesgo de conflicto de intereses en la eventual permanencia de Mandelson o de Robinson. Tony Blair, señaló que su personal había llevado a cabo una investigación que despejaba cualquier sospecha sobre Mandelson, sin embargo Mandelson renunció.<sup>52</sup> En su renuncia afirmó que era, “the right thing to do in the interest of the government and the interest of the prime minister... We came to power, promising to uphold the highest possible standards in public life. We have not just to do so but must be seen to do so.”<sup>53</sup> Horas más tarde, Geoffrey Robinson, también presentó su renuncia. Convirtiéndose en el segundo ministro de Blair en hacerlo.

Un año después, Mandelson fue incluido nuevamente en el gabinete de Blair, esta vez como secretario de Irlanda del Norte. En enero del 2001, se vio nuevamente implicado en un escándalo político, debido al trato preferencial que había buscado para el millonario indio Srichand Hinduja. “[H]e pulled strings to help Mr Hinduja secure a UK passport after the tycoon pledged £1m in sponsorship for the Millennium Dome while Mr. Mandelson was in charge of the project.”<sup>54</sup> La contribución de Hinduja desató gran controversia porque el Millenium Dome era una obra pública que Blair se había empeñado en salvar de la inviabilidad financiera, entre otras razones por que había empeñado su propio prestigio exaltando dicha obra pública como uno de los grandes logros de su gestión.

El hecho de que a cambio de contribuir a mantener con vida un proyecto moribundo e impopular, Hinduja esperara recibir la ciudadanía resultaba bastante ofensivo para la opinión pública. “Mr Srichand Hinduja... gave the money in 1998, applied for citizenship in March

---

<sup>51</sup> Redwood, “Tories demand Mandelson Inquiry.”

<sup>52</sup> Redwood, “Tories demand Mandelson Inquiry.”

<sup>53</sup> Accounting Web Co. United Kingdom, “Mandelson Resigns over Robinson Loan” (23 de diciembre de 1998 [citado el 21 de febrero de 2004]): disponible en <http://www.accountingweb.co.uk/news/stories/26/2596.html>

1999 and was given a passport six months later.”<sup>55</sup> Resultaba extraño que un trámite que toma cerca de 18 meses fuera resuelto tan rápidamente. Peor aún, resultaba el hecho que Hinduja necesitaba la ciudadanía para poder librarse de la justicia india que tenía contra él un cargo por evasión de impuestos. Por lo demás, Hinduja había sido visto en importantes eventos sociales organizados por el partido laborista,<sup>56</sup> lo que sugería que su vínculo con dicho partido residía principalmente en su capacidad para brindarle contribuciones generosas. Así que nuevamente los Tories y la prensa ejercieron presión para aclarar el asunto, viéndose Mandelson forzado a renunciar por segunda vez, negando insistentemente que hubiera hecho algo incorrecto o intervenido a favor de Hinduja.<sup>57</sup>

El caso británico confirma que la necesidad de dinero por parte de los actores políticos es constante e ilimitada, además esta necesidad no se limita a cubrir necesidades estrictamente personales. Mantener a flote un proyecto arquitectónico grandioso como el Millenium Dome al que Blair insistió en atribuirle vasto potencial publicitario para la nueva era del gobierno laborista es una instancia entre muchas de los usos estrictamente públicos a los que los actores políticos pueden destinar contribuciones privadas. Y detrás de este tipo de acciones está la estructura democrática de partidos ferozmente competitivos que lleva a los partidos y sus integrantes a buscar el dinero necesario para el juego democrático.

En otro sentido el caso británico es alentador ya que aunque se presentan oportunidades para la corrupción, como en todas las democracias, existe una prensa libre y profesional, además de una oposición vigilante y un claro compromiso y los instrumentos

---

<sup>54</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, “Mandelson Resigns” (24 de enero de 2001 [citado el 28 de febrero de 2004]): disponible en [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/1134392.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/1134392.stm)

<sup>55</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, “Papers Probe Hatfield Report: Passport Probe” (22 de enero de 2001 [citado el 26 de enero de 2004]): disponible en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1130253.stm>

necesarios para mantener la corrupción a raya. En Gran Bretaña, tanto la oposición como la prensa tienen incentivos propios para sacar a la luz los escándalos de corrupción. La oposición busca desacreditar al gobierno para conseguir el poder, mientras que la prensa busca vender más periódicos, la realidad es que los escándalos políticos se venden bien y le interesan al público. Estos no son incentivos nobles, pero si contribuyen para mantener a la democracia como una forma de gobierno viable y legítima, entonces cabe asumir que son medios aceptables.

En todo caso lo que sugiere el problema que esta tesis examina es que en las democracias no gana el partido más ético o con las mejores propuestas, el partido que más capital tiene suele tener más posibilidades de acceder al poder. No en vano se queja de las democracias contemporáneas uno de los defensores más elocuentes del financiamiento público de partidos y de los límites a contribuciones privadas: John Rawls. Sin dichas medidas dice Rawls la democracia no es más que, “a kind of regulated rivalry between economic classes and interest groups in which the outcome should properly depend on the ability and willingness of each to use its financial resources and skills, admittedly very unequal, to make its desires felt.”<sup>56</sup> Pero quizá la aspiración de Rawls de procesos electorales equitativos y centrados en el debate necesite más que las medidas que propone. Como hemos visto incluso con su adopción los intentos de actores políticos de conseguir más dinero son persistentes. Las estructuras anticorrupción que analizo en la siguiente sección podrían acercar más a las democracias a la aspiración rawlsiana.

---

<sup>56</sup> Hasan Suroor, “Hindujas Affair May Hit Blair’s Poll Plan,” *The Hindu* (30 de enero de 2001 [citado el 26 de enero de 2004]): disponible en <http://www.hindu.com/2001/01/30/stories/03300005.htm>

<sup>57</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, “Mandelson Resigns.”



## Estructuras Anticorrupción

El principal objetivo de esta sección es el de examinar los principios de regulación que existen en los tres países para combatir la corrupción, como primer punto se analizará la estructura de los medios de comunicación y su transparencia, debido a que los medios de comunicación son considerados vitales para garantizar la pluralidad de opinión entre los ciudadanos y su adecuada representación en una sociedad democrática. La libertad de expresión está garantizada en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.<sup>59</sup>

El consenso general reconoce que la concentración de los medios de comunicación en unas cuantas manos es un peligro para la representación democrática, y por lo tanto, para la lucha contra la corrupción. Las políticas y los documentos legislativos tanto de Italia, Alemania y Gran Bretaña buscan controlar el problema. Así nos lo señalan, James Curran y Jean Saéton: “One line of attack has been to challenge the legitimacy of proprietorial control on the grounds that the creation of vast press empires has led to the concentration of too much power in a few hands. Editors, according to this argument, should determine what is published without interference from proprietors.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> John Rawls, *Political Liberalism* (Nueva York NY y Chichester West Sussex: University of Columbia Press, 1993), 359.

<sup>59</sup> Council of Europe, “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as Amended by Protocol No. 11,” Roma (1950 [citado el 4 de marzo de 2004]): disponible en <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

<sup>60</sup> James Curran y Jean Seaton, *Power without Responsibility: the Press and Broadcasting in Britain* (Londres: Routledge, 1991), 278.

El segundo punto a analizar en cada uno de los países es el poder judicial, ya que su posición independiente es la principal característica dentro de toda democracia para ser denominado instrumento anticorrupción. Los demás poderes no deben ejercer interferencia alguna en el momento de resolver una disputa entre el estado y sus ciudadanos o entre los mismos poderes. “The power to settle criminal, civil and administrative cases, and all cases of dispute between two individuals, an individual and an administrative body or even two administrative bodies, may be conferred on a single judicial authority or divided among various types of courts.”<sup>61</sup>

Por último, una de las estructuras más recientes en contra de la corrupción son las comisiones o comités, en donde Gran Bretaña con el anteriormente conocido Comité Nolan, actualmente Comité Wicks, es el único país con un comité con la capacidad estructural suficientemente fuerte para enfrentar el problema de corrupción política que caracteriza a los países democráticos.

### *Italia*

En toda democracia es necesario un efectivo control sobre los medios de comunicación por parte del gobierno, para eliminar la concentración de ellos en pocas manos y apoyar la diversidad. Sin embargo, hasta el año de 1990, en Italia la ley de competencia no prohibía la concentración del control. Anteriormente, el *Código Civil de 1942* únicamente definía a la competencia, pero no existía una acción legal que previniera la concentración de poder. La ley de competencia, *Legge 10 ottobre 1990 n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del*

---

<sup>61</sup> Michel Melchor, “The Constitutional Court and the Division of Powers,” *Constitutional Developments in the Transcaucasian States: the Division of Powers- UniDem*, Seminar Baku, Tblissi (7-11 de septiembre de 1998). Documento también disponible en: Council of Europe, “Venice Commission” (13 de julio de 1999 [citado el 5 de marzo de 2004]): <http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-INF%281999%29011-e.html>

*mercato*, estableció la primera Autoridad Antimonopólica, *Anti-trust Authority*, con autonomía propia.

The Anti-trust Authority is an “Independent Authority” established by law no. 287 of October 1990... Being an independent Authority it has the status of a public agency whose decisions are taken on the basis of the Act without any possibility of interference by the government.. The Authority is a collegiate body, composed of several members who take their decisions by majority vote.<sup>62</sup>

La ley de competencia italiana es directamente una traducción de la ley de competencia de la Unión Europea. El artículo dos de la ley de competencia es una traducción del artículo 85 de la Comunidad Económica Europea, Tratado de Roma, mientras que el artículo 3 traduce el artículo 86, y el artículo 4 traduce el tercer párrafo del artículo 85.<sup>63</sup> El artículo 2359 del *Código Civil Italiano* establece que una compañía dominante es aquella empresa cuyos ingresos llegan a representar el 50 por ciento del mercado. La ley no prohíbe una posición dominante, pero si una compañía alcanza dicha posición en el mercado, la Autoridad Antimonopólica puede imponer ciertas restricciones en las operaciones de la empresa.<sup>64</sup>

En el caso de Italia, uno de los principales obstáculos en contra de un sistema político transparente y sin corrupción es la actual amenaza hacia el sistema judicial por parte del ejecutivo. Hasta final de la década de 1950, la estructura judicial italiana seguía modelos burocráticos clásicos, un orden jerárquico en donde el trabajo del juez consistía en la aplicación de las normas aprobadas por el legislativo. “Aunque la judicatura disfrutaba de algunas garantías de independencia, las limitaciones de tipo jerárquico impuestas por esta

---

<sup>62</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, “Antitrust at your Fingertips: the Structure and Role of the Italian Competition Authority” traducción en inglés (Septiembre de 2002 [citado el 5 de marzo de 2004]): disponible en <http://www.agcm.it/eng/index.htm>

<sup>63</sup> Stefaan Verhulst, “Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration – Russia,” *Programme in Comparative Media Law and Policy - University of Oxford* [citado el 5 de marzo de 2004]: disponible en [http://www.medialaw.ru/e\\_pages/laws/ero\\_union/e-conc.htm](http://www.medialaw.ru/e_pages/laws/ero_union/e-conc.htm)

estructura demostraron ser un dispositivo de bastante utilidad para restringir su función política.”<sup>65</sup> Para 1959, el Consejo Superior se convirtió en un cuerpo de autogobierno de toda la judicatura, el cual está integrado por una mayoría de magistrados elegidos directamente por sus colegas. Se establece que los ascensos en la carrera judicial italiana se garantizan sobre la base de criterios tradicionales de antigüedad y mérito. Así como, el Consejo Superior mide el rendimiento en el trabajo por medio de una evaluación global, sin embargo, esta no es la realidad. Patricia Pederzoli y Carlo Guarnieri establecen que: “El resultado de esto ha sido un marco institucional que asegura potencialmente altos niveles de independencia interna y externa, una condición necesaria pero no suficiente para que la judicatura sea políticamente significativa.”<sup>66</sup>

Como consecuencia de las investigaciones judiciales de *Mani pulite* el entorno político cambió. Los mecanismos informales para frenar al poder judicial perdieron fuerza, las investigaciones realizadas tomaron relevancia y fueron fuertemente apoyadas por la sociedad civil, aumentándose así el poder y las consecuencias del judicial en el país. Antes de las elecciones de 1994, los fiscales de Milán iniciaron una investigación sobre la empresa financiera Fininvest de Silvio Berlusconi y detuvieron a su hermano acusándolo de corrupción.

Dentro de la coalición ganadora muchos estaban a favor de detener el poder judicial, sin embargo, Berlusconi trató primero de establecer buenas relaciones. Ejemplo de ello es que reunió formalmente a la asociación judicial para explicarle su programa.<sup>67</sup> Pero la luna de miel duro poco, en julio de 1994, el gobierno de Berlusconi decretó una ley que otorgaba el

---

<sup>64</sup> Verhulst, “Support for Regulation.”

<sup>65</sup> Patrizia Pederzoli y Carlo Guarnieri, “Italia: ¿Un caso de democracia judicial?,” *UNESCO* [citado el 9 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics152/guarnierispa.htm>

<sup>66</sup> Pederzoli y Guarnieri, “Italia.”

indulto condicional a las personas acusadas de implicación en corrupción, viéndose obligado únicamente por la coalición a retirar el proyecto. La guerra entre Berlusconi y los magistrados no terminó con su renuncia en 1995, un año más tarde se inicio un juicio en Milán contra él por presunta corrupción y en 1998 fue condenado a prisión por financiación ilegal de su partido.

Con Berlusconi nuevamente en el poder desde 2001 el poder del sistema jurídico ha disminuido. “The Senate adopted a reform of the High Council of the Judicial, which has disciplinary powers over the judiciary. The reform will change the composition of the council and may impact on the independence of investigating judges.”<sup>68</sup> Al mismo tiempo, los magistrados se han visto amenazados para realizar eficientemente su trabajo, ya que se les ha amenazado con removerles su equipo de seguridad. En enero de 2002, las Naciones Unidas hicieron un llamado directo a Berlusconi, pidiéndole que su gobierno respetara los principios básicos de las Naciones Unidas con respecto a la independencia de los jueces, pero Berlusconi no ha podido ser controlado.

A senior official from the UN's human rights commission has urged the Italian Government to respect the independence of the judiciary. Param Cumaraswamy, special rapporteur on the independence of judges and lawyers, was speaking after accusations that the government was trying to impede the prosecution of Prime Minister Silvio Berlusconi on bribery charges... The issue, he said, threatened to "undermine the rule of law in Italy." <sup>69</sup>

### *Alemania*

Los medios de comunicación en las sociedades democráticas se han convertido en armas en contra de la corrupción debido a que un *leak* o filtración de la prensa puede hacer caer al

---

<sup>67</sup> Pederzoli y Guarnieri, “Italia.”

<sup>68</sup> Pujas, “Western Europe,” 70.

<sup>69</sup> British Broadcasting Corporation BBC News, “UN Tells Berlusconi to Respect Judges” (24 de enero de 2002 [citado el 5 de marzo de 2004]): disponible en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1779156.stm>

partido en poder o a algunos de sus integrantes. En el caso de Alemania, la libertad de expresión es un derecho garantizado en el artículo 5 de la Ley Básica alemana o *Grundgesetz*, al mismo tiempo, se establece en los artículos 30 y 70 que los estados alemanes o *Länder* son responsables de las políticas culturales, en donde se incluyen las políticas que repercuten significativamente sobre la operación de los medios. A continuación se presentan los artículos:

Article 30 (Distribution of competence between the Federation and the Länder)

The exercise of governmental powers and the discharge of governmental functions is incumbent on the Länder insofar as this Basic Law does not otherwise prescribe or permit.

Article 70 (Legislation of the Federation and the Länder)

(1) The Länder have the power to legislate insofar as this Basic Law does not confer legislative powers on the Federation.

(2) The division of competence between the Federation and the Länder is determined by the provisions of this Basic Law concerning exclusive and concurrent legislative powers.<sup>70</sup>

Los medios de comunicación son regulados por las 16 diferentes leyes de prensa y difusión de cada una de los estados, por lo tanto no existe una ley federal para la prensa y los medios de comunicación. Sin embargo, el poder de los estados se ve balanceado debido a la fuerte corte federal que existe en Alemania, el *Bundeserfassungsgericht*. De acuerdo con la Corte: “In a representative democracy the press is both a constant link and an instrument of supervision between the people and its elected representatives in parliament and government.”<sup>71</sup> La corte federal es considerada guardián de la autoridad judicial suprema del país y de la Ley Básica, por lo tanto, se espera que actúe como arbitro en las disputas entre las autoridades federales establecidas en la Ley Básica y entre el gobierno federal y los gobiernos de cada *Land*.

Uno de los principios más importantes de la corte es la libertad de la prensa de cualquier interferencia o influencia. “Thus government agencies may not exercise any direct or indirect influence on the contents of radio or television programmes.”<sup>72</sup> Dicha obligación significa no únicamente que el estado debe mantener una posición neutral, sino que tampoco puede subsidiar programas con fondos públicos.

Además de la corte federal, se han realizado acuerdos entre los estados para controlar el poder de la prensa. En Alemania existen importantes medios de comunicación tanto públicos como privados, por lo tanto la regulación de la televisión privada, comercial y pública fue legalizada en 1987 por medio del Acuerdo Interestatal sobre la Regulación de los Medios entre los gobiernos de cada estado. En dicho acuerdo se regulan todos los aspectos de la radio y la televisión en donde la mayoría de los estados estipulan con detalle una serie de expectativas y criterios de acción.<sup>73</sup> Por ejemplo, el artículo 36 sobre competencia señala: “The choice and licensing of broadcasters of window programmes as well as programme supervision shall be the responsibility of the competent body of the state supervisory authority for private broadcasters concerned.”<sup>74</sup>

Así como las leyes con respecto a los medios de comunicación juegan un papel relevante en la lucha contra la corrupción, el poder judicial es la estructura democrática por

---

<sup>70</sup> Harol B. Lee Library, “Grundgesetz -- Basic Law (German Constitution) May 23, 1949--Last Amended August 31, 1990” traducción en inglés (2003 [citado el 4 de marzo de 2004]): disponible en <http://www.lib.byu.edu/~rdh/eurodocs/germ/ggeng.html>

<sup>71</sup> USCOMP The Comparative Law Society, “Hamburgisches Pressegesetz, HmbPG (Press Law for the Free an Hanseatic City of Hamburg)” traducción en inglés [citado el 4 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/HmbPG.htm#3>

<sup>72</sup> USCOMP The Comparative Law Society, “Essence of Court Rulings,” *Broadcasting Law in Germany* traducción en inglés [citado el 4 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.iuscomp.org/gla/literature/broadcst.htm>

<sup>73</sup> Denis McQuail, *La acción de los medios* (Buenos Aires: Amorrortu editors, 1998), 101.

<sup>74</sup> USCOMP The Comparative Law Society, “Internstate Broadcasting Agreement (Rundfunkstaatsvertrag)” traducción en inglés (citado el 4 de marzo de 2004): disponible en <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/RuStaV.htm>

excelencia para controlar el problema. En Alemania, el poder judicial esta constituido por los jueces y las funciones son ejercidas por la Corte Federal, la Suprema Corte Federal, las Cortes Federales señaladas en la Ley Básica y por las Cortes de cada uno de los estados. Los jueces son independientes, vitalicios y subordinados únicamente de la ley.<sup>75</sup>

Durante el siglo XIX los jueces y fiscales alemanes ejercían gran influencia dentro de un sistema burocrático jerárquico, sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial no parecen haber desempeñado una función significativa como poder dentro del sistema, únicamente el Tribunal Federal Constitucional ha sobresalido en importancia. Sin embargo, dicha limitación se debe al contexto de gran estabilidad política reinante en Alemania. Así nos lo señalan, Perderzoli y Guarnieri:

El régimen parlamentario alemán que otorga grandes poderes al ejecutivo se basa sobre todo en un sistema estable de partidos, con partidos fuertes muy apoyados por una red de organizaciones políticas sólidas. Las instituciones elegidas también han respondido con efectividad a las demandas políticas, reduciendo así el campo de acción judicial, que está limitado a su vez por los controles burocráticos tradicionales y por un conjunto de tribunales supremos cuya composición garantiza la congruencia básica de los valores judiciales con los imperantes en el sistema político.<sup>76</sup>

Por último, las comisiones o comités se han creado con el objeto de controlar el problema. En el caso de Alemania, después de la serie de escándalos de financiamiento de campaña de la última década, Johannes Rau, elegido en 1999 octavo presidente federal, presentó la petición para la reforma de las leyes sobre financiamiento político. La consecuencia fue la creación de la Comisión Rau en el año 2000, pero su papel es muy diferente al del Comité de Estándares de Vida Pública en Gran Bretaña. Algunos puntos a investigar por la comisión fueron:

---

<sup>75</sup> Harol B. Lee Library, "Grundgesetz -- Basic Law."

<sup>76</sup> Pederzoli y Guarnieri, "Italia."



Can the degree to which statutory regulations are followed be better supervised than they have been in the past?  
Should the sanctions system for inappropriate conduct by parties and responsible individuals be revised?  
Are statutory regulations necessary?<sup>77</sup>

La mayoría de los partidos políticos apoyaron el proyecto e hicieron recomendaciones, pero Transparency International de Alemania (TI-Germany) describió a la comisión como insuficiente para lidiar con el problema y presentó una serie de recomendaciones propias; señalando que reformas significativas no se habían llevado a cabo para enfrentar el problema dentro del área política.<sup>78</sup>

#### *Reino Unido*

En el Reino Unido no existe una regulación específica sobre la prensa, sin embargo, existen provisiones especiales con relación a la concentración de la prensa como el Acta de Comercio Justo, *Fair Trading Act*, encabezado por un director general de comercio justo, *DGFT*, quién tiene la capacidad de investigar prácticas anticompetitivas. Sin embargo: “[B]etween 1965 and early 1990, 125 press acquisitions fell under the term of this legislation... The Act should also be extended to include the smaller regional chains, and the criteria for referring cases to the Monopolies Commissions should be made more stringent.”<sup>79</sup> La mayoría de los poderes de la Oficina de Comercio Justo fueron abrogados con el *Enterprise Act* en abril y junio de 2003. A continuación se describen algunas de las partes que aún siguen en efecto.

The power to make monopoly references has been repealed, and OFT has been granted a power to make market investigation references in the Enterprise Act. The OFT was often asked by the Secretary of State to negotiate appropriate undertakings from the firm or

---

<sup>77</sup> Transparency International, “Recommendations to the Rau Commission,” *TI-German Chapter* (2001 [citado el 5 de marzo de 2004]): disponible en [http://www.transparency.org/working\\_papers/country/rau\\_commission.html](http://www.transparency.org/working_papers/country/rau_commission.html)

<sup>78</sup> Transparency International, “Recommendations to the Rau Commission.”

<sup>79</sup> Curran y Seaton, *Power without Responsibility: the Press and Broadcasting in Britain*.

firms concerned, and the OFT has an ongoing duty, which continues in force, to monitor and review these undertakings. It has been the OFT's normal practice to publish its advice to the Secretary of State on monopoly investigation reports. The OFT will continue to publish both this advice, and any future advice given when it reviews undertakings and recommends variations to them.<sup>80</sup>

El *Enterprise Act* de 2002 tiene mayores implicaciones tanto para empresarios como para consumidores. La nueva acta lleva a cabo importantes reformas, las cuales tienen como objetivo eliminar los abusos que dañan a los consumidores y a los empresarios justos, al mismo tiempo, busca aumentar los niveles de productividad. El acta se encarga del control de fusiones, estudios de mercado, códigos de práctica de los consumidores y la descalificación de directores de ciertas ramas de la ley de competencia.<sup>81</sup>

En 1998, la ley de competencia del Reino Unido fue reformada después de varios años de buscarse un cambio. La nueva acta apoya y de igual forma se complementa con la legislación de la Unión Europea sobre la competencia y el abuso de una posición dominante. La ley señala que el DGFT debe de realizar un estudio de mercado por producto o geográfico para establecer que una situación dominante ocurre. Una vez que el dominio es reconocido se analizará si la conducta de la empresa es ilegal, en caso de ser así, le estará prohibido ser objeto de apelación en una corte.<sup>82</sup>

What is clear is that as a result of the Competition Act various market share criteria now prevail in UK competition policy. The traditional 25% threshold applies to monopoly investigations and merger inquiries under the 1973 Fair Trading Act.... However, a 40% market share held by one or more firms is the presumptive threshold for a finding of

---

<sup>80</sup> Office of Fair Trading Act of the United Kingdom Government, "Fair Trading Act" [citado el 13 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.offt.gov.uk/Business/Legal+Powers/Fair+Trading+Act.htm>

<sup>81</sup> Office of Fair Trading Act of the United Kingdom Government, "Enterprise Act" [citado el 13 de marzo de 2004]: disponible en <http://www.offt.gov.uk/Business/Legal+Powers/Enterprise+Act/default.htm>

<sup>82</sup> David Parker, *Reforming Competition Law in the UK: the Competition Act 1998* (Aston Business School Research Institute: Birmingham, 2000), 15-6.

dominance under Chapter II, with some uncertainty for market shares of between 25 and 40%.<sup>83</sup>

La propiedad de los medios ha sido tradicionalmente fuertemente regulada dentro del Reino Unido, con una clara separación de los mercados. El gobierno ha liberalizado la televisión comercial gradualmente y de forma lenta, la primera licencia para un canal comercial fue otorgada en 1955, con los mismos requerimientos para proteger la diversidad que la *British Broadcasting Corporation* (BBC).<sup>84</sup> Siendo la Autoridad de Difusión Independiente, *Independent Broadcasting Authority* (IBA), la institución encargada de regular a los medios de comunicación privados y públicos del país. Al igual el Acta de Emisiones de 1990, *The Broadcasting Act*, enmendada en 1996 ha sido un instrumento dominante para influir en la estructura comercial de la radio y la televisión tanto para ambas áreas de los medios de comunicación.

With the *1996 Broadcasting Act*, rules governing cross-media ownership were relaxed permitting national newspapers with less than 20% market share to own one private broadcaster (radio, television or satellite) and have full control of non-domestic satellite broadcasters. A publisher can also own up to three local radio licences if it has less than 20% of local circulation (subject to a public interest test). If a local newspaper has between 20 and 50% of local circulation it can only own one local FM radio station and one AM station.<sup>85</sup>

En el Reino Unido existe una prensa libre, en donde la diversidad y multiculturalidad son apoyadas para que no exista un grupo mayoritario que llegue a controlar los medios de comunicación. Apoyados en una tradición de profesionales independientes, los periodistas mantienen un monopolio decidiendo sus propios límites.<sup>86</sup> Sin embargo, en la actualidad

---

<sup>83</sup> Parker, *Reforming Competition Law in the UK*.

<sup>84</sup> McQuail, *La acción de los medios*, 96.

<sup>85</sup> Verhulst, "Support for Regulation."

<sup>86</sup> Curran y Seaton. *Power without Responsibility*, 148.

existen grandes presiones de parte de las autoridades para que los periodistas revelen los nombres de sus informantes. “[F]ive British media are refusing to hand over documents sent to them anonymously containing allegedly false information which, when published, is thought to have caused the share price of the brewery firm Interbrew to fall.”<sup>87</sup> La organización *Reporteros sin Fronteras* señaló que el proteger el derecho de los periodistas para no revelar sus fuentes es la única garantía para la investigación independiente de los periodistas. En la misma situación se encuentran los reporteros de Italia, Bélgica, Irlanda del Norte, Luxemburgo y Francia en el caso de Europa Occidental.<sup>88</sup>

La libertad e independencia de los medios de comunicación en Gran Bretaña es una de las más justas y fuertes estructuras de su democracia. En los casos de corrupción llevados a cabo por el gobierno durante los últimos años Tories y los laboristas fue generalmente una filtración o *leak de* la prensa la que inició el proceso en contra de la corrupción política, apoyados más tarde por la oposición, quién confronta al gobierno obligándolo a acudir al comité Nolan o Wick para que inicien una investigación en el caso. Paralelamente, la prensa sigue informando a la sociedad civil y la oposición, ejerciendo presión indirectamente para que el comité realice su trabajo y tome una decisión ética.

Sin embargo, la independencia de la prensa no es suficiente, como hemos señalado, un eficiente sistema judicial debe de ser capaz de monitorear las acciones realizadas por los demás poderes. Gran Bretaña cuenta con un sistema de gobierno unitario, donde el parlamento tiene poder supremo, los jueces son vitalicios y no son elegidos por medio del voto, sino por el juez canciller, el cuál a su vez es nombrado por el primer ministro. Aunque el poder judicial

---

<sup>87</sup> Reporters Without Borders, “Reporters Without Borders Supports British Media in Appeal to Rights Court over Protection of Sources” (15 de julio de 2002 [citado el 13 de marzo de 2004]): disponible en [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=2946](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=2946)

<sup>88</sup> Reporters Without Borders, “Reporters Without Borders Supports British Media.”

está separado dentro del sistema *Westminster* su poder es menor al del parlamento o el primer ministro. No se puede decir que exista como poder activo dentro del sistema político británico, ya que no es un contrapeso, sin embargo, Gran Bretaña cuenta con su característica herencia de tradiciones respetada tanto por la sociedad civil como por los partidos.

There is no question of the Government putting pressure on a judge to decide an issue in its favor whenever there is a dispute over the interpretation of an Act or a liability to a tax... What is remarkable is the readiness with which all parties will generally accept the findings of an investigation conducted by one of Her Majesty's judges.<sup>89</sup>

A partir de las reformas constitucionales introducidas desde 1997 el papel del poder judicial ha cambiado. Los jueces siempre han tenido el poder de rechazar los actos del gobierno si éstos son contrarios a los principios de justicia natural. Hasta la década de 1960, los jueces no habían utilizado este poder. “The change appears to have come about because senior judges believed that the state was too often acting arbitrarily and too often encroaching on the liberties of the subjects.”<sup>90</sup> La situación ha provocado que en las últimas décadas, pero especialmente a partir de 1997, distintas partes de la sociedad se apoyen en el proceso de revisión judicial convirtiéndose éste en una opción viable para apoyar a los ciudadanos, grupos de interés, los partidos y los medios de comunicación. Un poder judicial fuerte y vigilante de las acciones del gobierno es un factor indispensable en la lucha contra la corrupción pues como señala Rose Ackerman, “a free press and an active civil society are of little use if the state does not respond to criticism and if prosecutors do not follow up the result of investigative journalism.”<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> R. K. Mosley, *Westminster Workshop: A Students Guide to British Government*, (Oxford: Pergamon Press, 1985), 15.

<sup>90</sup> Anthony King, *Does the United Kingdom still have a Constitution?* (Londres: Sweet and Maxwell, 2001), 60.

<sup>91</sup> Susan Rose-Ackerman, “Democracy and *Grand Corruption*,” *UNESCO* (Oxford: Blackwell Publishers, 1996), 373.

Asimismo, aunque el Comité de Estándares de Vida Pública tiene como objeto combatir la corrupción en general, ha funcionado como organismo para controlar la corrupción política en casos de financiamiento de campaña o lobby, presentando ante la sociedad civil su eficiencia y ética, elevando tanto para empresarios como oficiales públicos el costo de incurrir en actos de corrupción. Por lo tanto, podemos señalar que cuando se busca controlar y acabar con la corrupción política dentro de las estructuras democráticas también se puede controlar y acabar con otro tipo de corrupciones. La anticorrupción democrática minimiza la corrupción que produce la democracia misma, su misión principal es la de proteger a la democracia para que mantenga su vigencia y utilidad para las sociedades en el largo plazo y no caiga en desprestigio. En el cumplimiento de su propósito principal, sin embargo, eleva los costos de la corrupción para fines privados y fomenta una cultura pública anticorrupción.

## Conclusión

Los países modelo o líderes en la lucha contra la corrupción política se caracterizan por ser democracias con una prensa libre e independiente, en donde los medios de comunicación no se encuentran vinculados al gobierno y con fuertes sistemas judiciales, países en donde existe un sistema de chequeo constante sobre el partido en el gobierno. Tanto los partidos en Gran Bretaña como en Alemania se han visto mezclados en escándalos de financiamiento de partidos y lobby, sin embargo, ambos gobiernos han llevado a cabo importantes reformas, que otros estados, como Italia, no han logrado. En este país las estructuras anticorrupción no se han podido consolidar. Ejemplo de ello son los cambios legislativos introducidos por el

gobierno de Silvio Berlusconi, que parecen ser en principio, normas creadas para su propio beneficio y el de minar las responsabilidades del ejecutivo.<sup>92</sup>

Sin embargo, aunque existe un sistema de chequeo para controlar la corrupción, éste no es suficiente para eliminarla del sistema, como hemos observado, la misma democracia ha creado necesidades permanentes de corrupción para el financiamiento de actividades políticas, debido a la competencia tan fuerte que existe entre los partidos y la subsistencia individual de sus integrantes que necesitan capital; dicho capital se ha transformado en una necesidad permanente y demanda de la competencia democrática. Paul Lashmar señala:

A spate of scandals related to the funding of political parties and politicians demonstrates only too well that where there is power and influence to be gained, there is also money to corrupt. As the cost of political campaigning rises, payments to political parties to influence political decision making are also on the rise. This is a dangerous trend that undermines democratic institutions.<sup>93</sup>

La democracia crea necesidades permanentes de capital, pero no cuenta con los mecanismos para cubrirlas o satisfacerlas dentro de su propio sistema. Para que un partido se mantenga en el poder y apoye cada uno de los principios democráticos en los que cree es necesario un capital que no es proporcionado por las instituciones democráticas. Por lo tanto, si se desean cumplir las funciones democráticas y permanecer en el poder los políticos deben de incurrir en la corrupción. Al final únicamente existen dos opciones cuando un partido se encuentra en el gobierno: *vivir de la política* para mantenerse en el poder o *vivir para la política*, lo cual implica convertirse en la oposición y esperar su turno o esperar a sorprender o atrapar a su enemigo en una acción corruptiva. Por lo tanto podemos señalar que la corrupción

---

<sup>92</sup> Pujas, "Western Europe," 64.

<sup>93</sup> Paul Lashmar, "West Europe and North America," *Global Corruption Report 2001* (Berlín: Transparency International, 2001), 150. Documento también disponible en: <http://www.globalcorruptionreport.org>

democrática es aquella que se genera debido al intento de ganar elecciones o reelecciones y no al intento de enriquecerse personalmente.

En los países con altos niveles democráticos, tanto la prensa como el poder judicial, incluyendo las regulaciones de conflicto de interés y de concentración de poder, son estructuras que ayudan a controlar y luchar contra la corrupción. En dichas sociedades, el llevar a cabo acciones ilícitas para apoyar al partido se pagan caro. Tanto los individuos (la prensa y sociedad civil) como los sistemas de gobierno (partidos de oposición y poder judicial) castigan la corrupción. Lo cual implica que el actor o el partido político puede llegar a perder desde un puesto público hasta las elecciones generales, por lo tanto podemos señalar que la lucha contra la corrupción no es una batalla perdida. El espectro de la ruina política no es un desincentivo o sanción trivial. ¿Dónde está ahora el *spin doctor extraordinaire*, ministro de más alto perfil, el brazo derecho de Blair, Peter Mandelson? Aun sin haberse probado haber incurrido en actos de corrupción, bastó que no fuera evidente una clara intención de apearse a altos estándares de vida pública – para usar sus propios términos – para que experimentara el efecto implacable de las estructuras anticorrupción. Así es, como se mantiene vigente a la democracia a pesar de la corrupción que tiende a prohijar.

La corrupción no va a dejar de existir, puede llegar a disminuir y tal vez el costo de una financiación ilícita, por ejemplo, llegue a ser mucho más alto que el beneficio. En la oportuna intervención reguladora que continuamente genere deseconomías para la corrupción reside la esperanza razonable de mantenerla a raya en las democracias contemporáneas. En este capítulo he querido destacar el papel que juegan instituciones democráticas clave en la conformación de una estructura anticorrupción y de cómo, al menos dos países Alemania y Gran Bretaña, han fortalecido y refinado el ámbito de acción de dichas instituciones en la lucha contra la corrupción propiamente democrática.



La formula para controlar la corrupción en los casos de países sumamente democráticos son los incentivos que existen para sacar a la luz los actos ilícitos, dichos incentivos actúan en dos frentes. Primero, en el papel de la oposición, al hacer de la lucha contra la corrupción un medio para mejorar su posición en la competencia política, esto implica sorprender al gobierno en una acción ilícita para que pierda las próximas elecciones y el partido opositor suba al poder. El segundo frente está a cargo de los medios de comunicación. Las notas periodísticas y los programas de televisión sobre escándalos de corrupción política sobre las altas esferas de poder maximizan audiencias y eso implica buenos negocios para emisoras privadas y buen uso de los pagos de licencias (license fees) que hacen los ciudadanos (de Gran Bretaña y Alemania) para el mantenimiento de las emisoras públicas.

La realidad es que a diferencia de los miembros del poder judicial, los medios de comunicación y los partidos políticos, responden, no al llamado para cumplir con su misión democrática, sino a las ventajas particulares que una estructura anticorrupción les ofrece. Aunque la perspectiva de esta tesis deja poco lugar a la motivación ética en la lucha contra la corrupción, no deja de resaltar el mérito enorme que existe en diseñar arreglos institucionales que **no dejan** que los pillos se salgan con la suya y que la honradez y la conciencia cívica sean vistos como disposiciones ingenuas e insignificantes.