

Creando voluntad política

Aquello que es moralmente reprobable nunca puede ser políticamente correcto.

Abraham Lincoln

No creo que la corrupción sea un camino sin regreso. Contrario a quienes creen que nada se puede hacer y estamos condenados a convivir con la corrupción, o a aquellos que piensan que éste es un problema de idiosincracia, estoy convencido de que la corrupción se puede derrotar.

César Gaviria Trujillo
Secretario General de la OEA,
marzo de 1996

La creación de voluntad política es quizás la lección más difícil que hemos tratado de aprender.

Hoy en día se acepta que el combate de la corrupción requiere de voluntad política, y de la participación activa de la sociedad civil y de los medios de comunicación, para que cualquier programa de reforma contra aquella tenga éxito. No obstante, a menudo la voluntad política es el ingrediente que falta.

La lógica indica que los ciudadanos, como beneficiarios de las reformas, no deben ser meros receptores pasivos de sus resultados, sino defensores activos de las mismas y guardianes del proceso a medida que se desarrolla. No obstante, sólo los ciudadanos y ciudadanas políticamente conscientes, que entienden sus derechos y las responsabilidades de sus representantes, exigirán reformas, por lo cual es necesario elevar (y mantener) cierto nivel de conciencia pública¹.

Es importante que no se considere la voluntad política sólo como la "voluntad de los políticos" ni de quienes participan de manera más evidente en la vida política de la nación. Más bien, debemos considerar a los líderes de los grupos profesionales, al sector privado, las ONG, los sindicatos, las instituciones religiosas y a otros grupos de la sociedad civil, para mencionar algunos, y ver cómo se movilizan para ayudar a limitar la corrupción y mejorar la integridad. El punto de partida no tiene que estar en las más altas esferas del poder, pero, a menos que emanen señales claras e inconfundibles de apoyo desde quienes son responsables de administrar y aplicar aspectos cruciales del Sistema de Integridad Nacional del país, pueden sentirse inhibidos.

Ciertamente, el proceso de creación de voluntad política debe culminar con la movilización de figuras claves en la vida política del país. No debe sorprendernos una falta de voluntad

¹ Una sección especial de la versión electrónica de este libro de TI está recopilando casos exitosos en este ámbito. Véase www.transparency.org.

política en un país donde se considera que los puestos políticos son el camino más rápido para adquirir riqueza personal; donde los cargos son una forma de autoservicio, no un servicio público, y donde son una manera de beneficiar a la familia y a los amigos en vez de a la nación en general. Las razones por las cuales las personas ingresan a la vida política en lugares destacados son un tema importante que se puede debatir públicamente.

Un reto fundamental para la evaluación del compromiso político es la capacidad de distinguir entre enfoques de reforma superficiales, diseñados sólo para mejorar la imagen de los líderes políticos, y enfoques que representan esfuerzos sustanciales por fomentar cambios reales y sostenibles. Algunos regímenes bien intencionados han sido llevados a su propia destrucción mediante estrategias ineptas o ineficaces, y algunos gobernantes explotadores han escondido exitosamente sus motivos detrás de una fachada de medidas meramente cosméticas.

Los riesgos políticos

El riesgo político es, sin duda, una limitante real. Dado que con frecuencia la corrupción es un problema sistémico (en vez de un problema limitado a los servidores públicos que ocasionalmente se toman una libertad), sólo las reformas integrales pueden reducirla eficazmente. Empero, un paquete de reformas globales es impredecible en sí mismo e implica un cierto riesgo para los líderes. La política es, después de todo, "el arte de lo posible", y si los buenos fracasan porque son demasiado ambiciosos, se abre la puerta a quienes tienen menor dedicación para que tomen sus puestos.

También es posible que quienes ascendieron a niveles más altos en el liderazgo político se encuentren comprometidos de varias maneras; por ejemplo, en el ámbito del financiamiento de las campañas políticas². Éste es el vínculo más débil de todos en el sistema de integridad de un país y no sólo en el mundo en desarrollo. Los escándalos recientes en países como Bélgica, Francia y Alemania demuestran la vulnerabilidad particular de los políticos en el área del financiamiento de las campañas.

A la luz de todo esto, surge la siguiente pregunta: ¿la "voluntad política" se puede crear conscientemente? De lo contrario, ¿surge en la forma de defensores individuales que conscientemente escondieron sus tendencias reformistas mientras ascendían en nivel político? Si se puede crear la voluntad política, ¿cómo podemos identificar las medidas necesarias para hacerlo?

Generar conciencia

Un punto de partida es elevar la conciencia en las bases de la sociedad. En 1999 el capítulo de Transparencia Internacional de Isla Mauricio publicó un cuadernillo titulado *No to corruption, yes to integrity* ("No a la corrupción, sí a la integridad"), el cual fue distribuido por un periódico nacional como un inserto gratuito, por lo cual su mensaje llegó a gran parte de la población de un país en desarrollo con altos niveles de alfabetismo. Una ONG

2 Quienes "saben dónde se enterraron los cadáveres" tienen un poder considerable sobre quienes pudieron haberlos enterrado.

con sede en Finlandia, World Comics, promueve el uso de caricaturas como medio educativo de bajo costo. El Instituto Democrático Nacional de Tailandia ha desarrollado iniciativas educativas creativas que incluyen presentaciones musicales, dramatizados radiales, teatro callejero, funciones de títeres y concursos de arte, las cuales parecieron ser efectivas para crear conciencia política en las bases de la sociedad. Este programa tailandés también ha patrocinado "foros de pueblo" o grupos de discusión que fomentan la participación ciudadana en favor de medidas contra la corrupción. Las encuestas, así como los "informes de calificaciones" al estilo de Bangalore, también pueden aportar al proceso de elevar la conciencia sobre lo que está sucediendo y los costos de una mala administración. Además, las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden retar al establecimiento político realizando encuestas sobre las opiniones de los partidos políticos en torno al tema de la corrupción y las medidas que estarían dispuestos a tomar al llegar al poder. Estas encuestas políticas quizás tengan éxito, como lo tuvieron en Papúa-Nueva Guinea, donde los partidos políticos reconocieron públicamente la necesidad de apoyar una reforma³. Pero también pueden verse como una amenaza e ignorarse por completo, como ocurrió en Malasia, donde la coalición gobernante guardó silencio y sólo los partidos de oposición respondieron. En Papúa-Nueva Guinea, las iniciativas en este campo han llevado a los sectores público y privado a elaborar una serie de proyectos conjuntos enfocados en el combate contra la corrupción.

Estos son ejemplos de reformadores de la sociedad civil que desarrollan y articulan una agenda específica para la reforma (por ejemplo, las reformas reglamentarias y los procedimientos para llevarlas a cabo) para luego difundirla ampliamente. De esta manera, el público tiene algo concreto a lo cual se puede unir, en vez de seguir con vagos llamados a favor de un cambio.

Sin embargo, la tarea de construir voluntad política no termina en el momento en que el gobierno acepta llevar a cabo una reforma, sino que debe mantenerse a lo largo de los difíciles tiempos que vendrán; la corrupción sistémica no desaparecerá de un día para otro. Habrá escándalos de alto nivel mientras se transforma el comportamiento.

Cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción, la sociedad civil puede ser un socio activo, exigiendo reformas con metas claras y medibles, monitoreando el proceso y haciéndolo rendir cuentas. Puede reforzar la voluntad política, ayudando a que se logren los resultados deseados, aumentando la confianza pública en el proceso. De esta manera, se alienta a los líderes políticos para que sigan el camino de la reforma.

Voluntad política y organismos de vigilancia

A pesar de que técnicamente los organismos de vigilancia son "apolíticos", sus líderes deben desempeñar un papel político en un sentido más amplio; quizás, incluso, haya oportunidades para dejar una huella en el sistema político. En muchos países, sin embargo, tales líderes deben estar dispuestos a pagar un precio si una protección institucional

3 Esto no pretende sugerir que los partidos automáticamente se conviertan a la causa del combate contra la corrupción. Ciertamente, el caso de Papua Nueva Guinea ocurrió después de las elecciones en 1998. Y a pesar de "compromisos" muy públicos con los programas de reforma, algunos actores políticos siguieron con sus

malas prácticas. TI PNG espera que como resultado de este ejercicio surja una mayor conciencia por parte de los votantes sobre la venalidad de algunos políticos y éstos sean derrotados en la próxima elección.

inadecuada los expone a la pérdida de sus puestos. Las consecuencias de una remoción pueden ser devastadoras en términos personales: cuando esto ocurra, es vital que la sociedad civil y el público en general den apoyo pleno a esa persona.

La soledad del "llanero solitario"

El presidente Mkapa, en Tanzania, encabezó la lucha contra la corrupción ignorando los enfoques participativos e incluyentes, pareciéndose cada vez más al "llanero solitario". Ello se evidenció cuando se hizo público el Informe de la Comisión de Warioba sobre la Corrupción –encargado por el propio presidente– el cual mostró que políticos de alto nivel, funcionarios del poder judicial, policías y empleados del gobierno se encontraban implicados en casos de corrupción. Igualmente, en Nigeria, debido a la vinculación de muchos miembros de la Asamblea Nacional en tratos corruptos, el Presidente Obasanjo parecía librar la lucha solo.

Así, podemos observar que la voluntad política parece depender no sólo de los recursos económicos y políticos disponibles para los defensores de la reforma, sino también del poder y de la capacidad de éstos para lograr un apoyo sólido tanto de los grupos de base domésticos como de los internacionales.

Una vez se establece la voluntad política en la cúspide, ¿cómo pueden los líderes imponer la conducta ética sobre un sistema plagado de corrupción y sobre una administración pública que bien podría bloquear o ignorar por completo las instrucciones que reciba desde arriba? Esta es una pregunta que ha surgido y que aún no ha recibido una respuesta práctica.

El papel de los actores externos en la creación de voluntad política

Hoy, se cree que los donantes pueden desempeñar un papel en la creación de voluntad política a corto plazo, al identificar "defensores" contra la corrupción y los momentos oportunos, e incluso proveer la protección necesaria para que se tomen medidas al respecto. Esto se puede lograr mediante la creación de oportunidades que fomenten la voluntad política y la inclusión de estrategias contra la corrupción en la agenda política y de desarrollo de los donantes. Sin embargo, el ímpetu a favor de un programa de reforma tiene que surgir en casa y formar parte de ella: una iniciativa para combatir la corrupción debe nacer dentro del país y no venir desde fuera. Ha habido muchos casos en los que los donantes intentan imponer a los países programas contra la corrupción como condiciones previas para recibir ayuda financiera, pero ninguno de estos programas ha tenido las consecuencias que se esperaban.

Por otra parte, la noción de que no se puede hacer nada si no hay voluntad política en la cúspide para combatir la corrupción puede estar alejada de la verdad. La voluntad se puede encontrar en muchas partes: distintas ramas del gobierno, la oposición política, los organismos oficiales de vigilancia, la sociedad civil, las organizaciones internacionales e instituciones tanto del sector público como del privado. Juntos, pueden formar una base de apoyo político muy poderosa y proporcionar cierto liderazgo.

En 1999, el Instituto del Banco Mundial empezó a desarrollar un curso básico para el combate contra la corrupción denominado "Hacia la acción colectiva para mejorar la gobernabilidad", que tuvo lugar en siete países africanos⁴. El curso afirma que un enfoque incluyente y participativo es fundamental para el éxito de las estrategias de combate a la corrupción. Como resultado de la iniciativa, los "equipos nacionales de participantes" de cada país se han convertido en catalizadores y dan pasos concretos para enfrentar el problema, elaborando planes de acción detallados para la reforma institucional y ampliando las coaliciones con interesados en el tema.

Encontrar el momento oportuno

La clave para crear voluntad política quizás sea encontrar el momento oportuno. Y el elemento crucial para encontrar el momento oportuno sería escoger aquel en el que estén teniendo lugar cambios en el liderazgo, o elecciones. Hay veces en las que los políticos en el poder quieren que la ciudadanía los vea como defensores del combate a la corrupción y de las reformas. Es en estos momentos cuando será más fácil fomentar la retórica correcta. Una vez que se hayan dicho las palabras precisas, el reto consistirá en hacer que los nuevos líderes o los políticos recién electos cumplan sus promesas. Esto nunca será fácil. No obstante, la presencia de nuevos actores y de personas nuevas con acceso a quienes gobiernan, tendrá sus ventajas.

El asunto no termina con la presencia de las personas adecuadas en posiciones de poder. Al contrario, éste es el punto de partida de los procesos de reforma. La reforma es un proceso de largo plazo y no se puede dejar a un solo hombre o a una sola mujer, ni se puede relegar sólo al liderazgo político. Todos deben estar involucrados: desde los ciudadanos comunes hasta la cúspide del poder.

A lo largo del proceso las noticias sobre los avances se deben transmitir a un público que, probablemente y al menos en las etapas iniciales, tendrá dudas y sospechas razonables al respecto. Se debe ganar su apoyo y esto tomará tiempo y paciencia. Es esencial contar con informes cuidadosos, creíbles y correctos de los avances. Se deben evitar los pronunciamientos extravagantes y el enfoque debe permitir a la gente darse cuenta de que las cosas están mejorando en su vida diaria.

Así, se contará con un público que apoya el proyecto generando un ámbito de expectativa y de participación que, a su vez, fomentará la voluntad política en la cúspide del poder.

Como lo dice el lema: *nada logra tener tanto éxito como el éxito mismo.*

4 Estos países fueron Benin, Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania y Uganda.