

La Transparencia como Eje Fundamental para el Fortalecimiento Democrático y Empresarial

Peter Eigen

Fundador

Presidente del Consejo Asesor

Transparency International

Evento Anual de Benefactores de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo de TI en Panamá

Ciudad de Panamá, 26 de Enero de 2012

Distinguidas y distinguidos señoras y señores,

Es un gusto para mí participar en este importante evento organizado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo de Transparencia Internacional en Panamá. Agradezco a sus directivas por esta invitación y por permitirme dirigirme a ustedes sobre un tema que para muchos parece elemental, pero que hoy más que nunca cobra relevancia para Panamá, para América Latina y el contexto global en el cual vivimos: la transparencia como eje fundamental para el fortalecimiento democrático y empresarial.

[La amenaza de la corrupción hoy en día]

Por favor permítanme iniciar con algunas palabras sobre la amenaza que representa la corrupción para el mundo actualmente. Sin duda el año 2011 [dos mil once] será recordado por los múltiples eventos en los cuales la corrupción fue, una vez más, generadora de desastres políticos y económicos. La Primavera Árabe tuvo como denominador común la reacción de miles de ciudadanos que reclamaban reformas que acabaran con la humillación causada por la corrupción cada día, en forma de pequeños sobornos y de estados de derecho débiles que solo garantizan impunidad a quienes abusan del poder.

Lo que se vio en Túnez o en El Cairo fueron situaciones extremas, pero demuestran las amenazas reales para los gobiernos que no enfrentan la corrupción de manera decidida. El reto es muy grande. Alguna cifra nos ayuda a ilustrar la situación. De acuerdo con el Banco Mundial, los sobornos a nivel global cuestan más de un trillón de dólares al año, sin contar otras formas de corrupción. La corrupción en la contratación pública suma 1.5 [uno punto cinco] trillones de dólares más.

En el actual escenario mundial, estas cifras deben ser analizadas junto con los efectos devastadores de la crisis económica de los dos últimos años, que ha atrapado a 64 [sesenta y cuatro] millones de personas más en niveles de pobreza alrededor del mundo, y que ha sido alimentada por la codicia y la ausencia de transparencia.

Hemos visto este descontento en las encuestas que realizamos en Transparencia Internacional anualmente, tanto en países desarrollados

como en vía de desarrollo. Los ciudadanos están perdiendo la confianza en sus gobiernos. Nuestra última encuesta de opinión indicó que en Europa y Norteamérica el 73 [setenta y tres] por ciento y el 67 [sesenta y siete] por ciento de personas encuestadas respectivamente, piensan que la corrupción se ha incrementado en los últimos tres años. En América Latina, el porcentaje fue de 51 [cincuenta y uno].

Más allá de eso, las democracias de hoy en día se encuentran amenazadas por las nuevas y sofisticadas formas que la corrupción ha generado. La globalización del crimen y los enormes flujos ilícitos, estimados en más de 126 [ciento veintiséis] trillones de dólares, hacen que los gobiernos sean incapaces de enfrentar la corrupción por sí mismos. Actualmente las organizaciones criminales, los carteles de drogas y los terroristas son capaces de mover sus recursos y operaciones de un país a otro con plena impunidad, gracias a innovaciones tecnológicas pero también a gracias a redes de cómplices y a leyes que no se aplican de manera efectiva.

El reporte de riesgo del Foro Económico Mundial del año pasado indicó que el comercio ilícito se estima actualmente entre el 7 [siete] y el 10 [diez] por ciento de la economía global, e indicó que la corrupción es uno de los mayores riesgos para la estabilidad y la recuperación económica.

La opacidad y complejidad de los mercados financieros paralelos facilitan dichos flujos. Hoy en día, si un líder corrupto desea mover los recursos que ha robado, tiene a su disposición aparatos de lavado de dinero más sofisticados que años atrás. En la década de los 60 [sesenta] existían media docena de paraísos fiscales, hoy existen más de 50 [cincuenta] según el Fondo Monetario Internacional, y el valor de los recursos en estos lugares es desproporcionado.

Algunos paraísos fiscales cuentan con más compañías y fiduciarias per cápita que países industrializados: en las Islas Vírgenes hay 40 [cuarenta] compañías registradas por cada habitante. Las Islas Caimán tienen 50 [cincuenta] mil habitantes sin embargo cuenta con el 70 [setenta] por ciento de los fondos de inversión libre registrados del mundo. Los bancos ubicados en estas islas contaban con 1.7 [uno punto siete] millones de dólares en activos en el 2008. (La cifra debe ser uno error, seguramente se refiere a billones u otra cifra)

Los facilitadores profesionales de la corrupción son sofisticados y flexibles. Sin embargo, el mayor facilitador de la corrupción es el secretismo: secretos de transacciones y secretos de propiedad. Es difícil contrarrestar la impunidad con la cual operan los corruptos y los facilitadores de la corrupción, cuando son favorecidos por jurisdicciones que favorecen el secreto bancario. No podemos ignorar más la relación entre opacidad financiera y los criminales más peligrosos y destructores del mundo.

El año pasado se conocieron reportes sobre cómo bancos internacionales ayudaron a lavar billones de dólares de carteles mexicanos. Cuando estas organizaciones logran tanto poder y riqueza, y tienen tanta influencia sobre instituciones públicas, podemos hablar de captura del estado. Ya sabemos que los costos humanos de la captura del estado son muy altos.

Si los actuales gobiernos quieren proteger a sus ciudadanos de la corrupción, deben movilizar a todo el aparato estatal para adoptar una tolerancia cero con la corrupción. Cero significa todo tipo de formas de corrupción, desde las más pequeñas y cotidianas hasta las más altas y sofisticadas, pasando por todos los niveles de gobierno, desde lo local hasta lo nacional. Nuestra experiencia en África ha mostrado, por ejemplo, que la corrupción amenaza seriamente la distribución de los recursos descentralizados en materia de educación.

Hoy vivimos en un mundo en el cual las elecciones se ganan y se pierden usando promesas de lucha contra la corrupción que la ciudadanía espera que se cumplan. A pesar de esto, solo una de cada dos personas encuestadas en nuestro Barómetro Global de la Corrupción en el año 2010 [dos mil diez] confía en su gobierno para acabar con la corrupción. Esta desconfianza implica una carga adicional para los políticos y gobernantes que realmente desean hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción.

[Transparencia como eje fundamental para la democracia y los estados modernos]

¿Qué hacer entonces ante este escenario? Necesitamos adoptar la transparencia como eje fundamental para el fortalecimiento de nuestras democracias y nuestras empresas. Como hemos visto, ambas van unidas pues de nada sirven los esfuerzos de lucha contra la corrupción que no involucren al mismo tiempo tanto a las instancias gubernamentales, como a las organizaciones empresariales de todo nivel.

Abordaré ahora el ámbito de la transparencia como eje fundamental de la democracia.

Sabemos que los gobiernos son los garantes del bienestar público. La transparencia es esencial para mantener la confianza pública en los gobiernos y en los servicios públicos. Para asegurar esta confianza, los gobiernos deben custodiar los recursos públicos de manera justa y honesta. Los recursos son de los ciudadanos, no de las instituciones que los administran.

Implementar la transparencia en nuestras democracias y en nuestras instituciones requiere de un liderazgo fuerte y sostenido desde el nivel más alto. Cuando existe, éste liderazgo contribuye a crear una cultura de transparencia en las áreas más relevantes del Estado que son el corazón de un gobierno, las instituciones que defienden lo público y aquellos que sirven a lo público.

Para esto es necesario contar con un adecuado marco legal de acceso a la información pública, que además funcione en la práctica. Más allá de los mecanismos formales, se necesita un espíritu de transparencia transversal a un gobierno. Hoy existen múltiples formas y medios electrónicos mediante los cuales la ciudadanía puede acceder a servicios, normas,

políticas, programas y procedimientos en manos del Estado, incluso sin necesidad de ser solicitados.

Me alegra participar en este evento que se convoca con motivo de los diez años de la ley de acceso a la información en Panamá. Sin duda en el balance que expondrán otros panelistas que me acompañan se indicarán avances y obstáculos, pero más allá de esto es fundamental que la sociedad y el gobierno de Panamá recuerden que cuando la gente cuenta con información sobre cómo operan sus instituciones, habrá más posibilidad de confiar en sus líderes políticos y funcionarios públicos.

Igualmente, cuando la ciudadanía participa activamente en el desarrollo de políticas, programas, reglas y presupuestos y puede evaluar los resultados, la relevancia de las decisiones gubernamentales es infinitamente más grande. Mucho más cuando existen mecanismos de protección efectiva a los denunciantes de corrupción, que les permitan reportar situaciones sin ser atacados, despedidos de sus puestos de trabajo e incluso rechazados socialmente por divulgar casos de fraude, soborno, colusiones y otras formas de corrupción. La denuncia es un mecanismo de alerta temprana que puede generar enormes ahorros a los Estados, pero también servir de póliza de seguro para la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes.

Todo esto solo se puede poner en marcha cuando hay transparencia en el gobierno, cuando hay acceso a la información y cuando hay libertad de expresión y prensa. Eso es lo que significa una democracia en la práctica.

Quisiera referirme brevemente al tema de libertad de expresión y prensa. Como lo mencioné antes, sin el acceso a la información, las estructuras democráticas no pueden operar como deberían, y los individuos no pueden hacer valer sus derechos. El principal vehículo para difundir la información entre el público son los medios de comunicación independientes y libres.

Si hablamos de una democracia real es necesario referirnos a la existencia de medios de comunicación diligentes y profesionales, que seleccionen sabiamente y con cierto grado de consideración por el interés público aquellos temas precisos que nos deben interesar, y que nos transmitan esta información de manera justa y responsable. No puede haber democracia sin libertad de expresión y prensa. Thomas Jefferson ilustró esta situación al afirmar alguna vez que "entre un Estado sin prensa y con gobierno, y uno con prensa y sin gobierno, prefiero lo segundo".

Ahora bien, junto a los medios de comunicación resulta crucial contar con un Poder Judicial independiente. Ambos sirven como fuerzas poderosas en contra de la corrupción en la vida pública, y deben estar libres de la tutela política. Es frecuente escuchar que las personas involucradas en grandes casos de corrupción difícilmente terminan pagando por sus crímenes. En muchas ocasiones los esfuerzos de lucha contra la corrupción han sido minados debido a que jueces independientes, que hacen bien su trabajo, son desplazados de sus cargos, reasignados a otros juzgados, obligados a retirarse, e incluso a renunciar como consecuencia de influencias políticas.

Sin lugar a duda, la integridad de los jueces y funcionarios de los sistemas judiciales, especialmente la policía, hacen una enorme diferencia en la lucha contra la corrupción, pero el mismo peso tiene la existencia de un Poder Judicial independiente.

Hay otros ámbitos muy relevantes para que la transparencia sea un eje fundamental de la democracia, pero que lastimosamente no alcanzaré a abordar ahora. Entre ellos se encuentran: la gestión financiera, la transparencia a nivel local, el cumplimiento de las convenciones internacionales anticorrupción, la transparencia en el financiamiento de los partidos y campañas políticas, entre otras, pero me referiré ahora al vínculo entre transparencia y el fortalecimiento empresarial

[Transparencia como eje fundamental para el fortalecimiento empresarial]

Hablar sobre fortalecimiento empresarial en medio de una delicada situación económica a nivel global es todo un reto. Sin embargo, abordar el tema desde la perspectiva de la transparencia facilita la tarea. La razón es simple: es evidente que el déficit de transparencia fue una de las principales causas de las crisis financiera y económica reciente. Esto se ilustra, por ejemplo, en el caso de Grecia. Por más de una década Grecia reportó un nivel de deuda del 3 [tres] por ciento de su Producto Interno Bruto. Pero de repente se reveló que para el año 2009 [dos mil nueve] esa deuda era de 12 [doce] por ciento.

Actualmente los países de la Unión Europea hacen todo tipo de esfuerzos por convencer a sus socios, empresas y mercados sobre el fin de una era de corrupción y manejo financiero opaco. Esto deberá comprobarse durante los próximos años.

Lo cierto es que un país que desee atraer inversión nacional y extranjera debe preocuparse por generar un entorno de certidumbre y estabilidad legal. El riesgo de extorsión, soborno o de un ambiente político desfavorable atemoriza la inversión. Estudios recientes¹ en esta materia han indicado que el incremento de un punto en los niveles de corrupción conduce a una reducción de la inversión extranjera directa per cápita de 11 [once] por ciento aproximadamente. Sin embargo, un país con instituciones sólidas está en capacidad de atraer hasta un 29 [veintinueve] por ciento más de inversión extranjera directa que un país con instituciones débiles.

En el ámbito propio de la actividad empresarial, aquellas empresas que hacen negocios de manera limpia, difícilmente encuentran incentivos cuando las reglas de juego no son las mismas para todos los competidores. Por su parte, aquellas empresas que siguen operando con bajos niveles de integridad, deben estar dispuestas a enfrentar daños en su reputación, baja confianza de los consumidores en sus productos,

¹ Fuente: The Effects of Corruption on FDI Inflows Ali Al-Sadig Cato Journal, Vol. 29, No. 2 (Spring/Summer 2009).

fraudes internos, acciones legales por parte de sus clientes y procesos judiciales por parte de instancias públicas.

Actualmente los inversionistas, los ciudadanos y los gobiernos están premiando la transparencia en las empresas de manera creciente. Por ejemplo, en abril de 2010 [dos mil diez], los inversionistas que se adhirieron a los Principios para Inversiones Responsables, pidieron mayor información sobre los sistemas de anticorrupción de 21 [veintiún] grandes compañías. (El ejemplo a los inversionistas de qué país se refiere, o quería decir países en vez de inversionistas?)

Por otro lado, las sanciones a empresas que han incurrido en actos de corrupción tienden a ser cada vez más fuertes. En el año 2010 [dos mil diez] las autoridades de Estados Unidos lograron un record de 82 acciones contra empresas que violaron la Ley contra Prácticas Corruptas en el Extranjero, y ocho empresas ya han sido sancionadas con multas de más de 100 [cien] millones de dólares. La tendencia actual en cuanto a la aplicación de leyes contra el soborno transnacional, indica que los Presidentes de las empresas serán responsables por las acciones de sus empleados y de sus subsidiarias: la ignorancia no será más una excusa.

Hoy en día las empresas cuentan con distintos marcos de referencia a partir de los cuales pueden fortalecer la transparencia en sus operaciones. Uno de ellos es el Pacto Global de Naciones Unidas, que en su principio 10 indica que los empresarios deben "actuar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno".

Empresas de sectores tradicionalmente cuestionados por sus riesgos de opacidad, están adhiriendo a iniciativas multisectoriales mediante las cuales sector privado, gobiernos y sociedad civil, fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas sobre los ingresos que generan ciertas industrias en un país y el uso de los mismos. Uno de estos esquemas es la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas. Actualmente, cerca del 61 [sesenta y uno] por ciento de las compañías petroleras, mineras y de gas más importantes del mundo apoyan esta iniciativa a nivel internacional.

Ahora bien, si la transparencia permite fortalecer la actividad empresarial ¿cómo transformar la transparencia en medidas prácticas? La respuesta está en las medidas de cumplimiento, es decir procedimientos que van más allá de compromisos generales o de políticas internas que no cuenten con verificación. Estas medidas se han convertido en la norma dentro del mundo empresarial. De acuerdo con una encuesta reciente realizada por KPMG a nivel global, más de 4 [cuatro] de cada 5 [cinco] empresas cuentan hoy en día con un programa formal de cumplimiento.

Las medidas de cumplimiento implican que las empresas vayan más allá de la ley. Por ejemplo, un número creciente de empresas en Estados Unidos ha asumido una posición de tolerancia cero con los pagos de facilitación, a pesar que las leyes son flexibles en este tema. Las empresas son concientes que dichos pagos van en contra de sus

procedimientos internos de cumplimiento, y pondrían en duda sus esfuerzos para eliminar el soborno en los negocios.

¿Qué deben hacer las empresas para implementar estos procedimientos de cumplimiento?

En primer lugar, generar reportes disponibles al público. Dichos reportes permite que las empresas demuestren a los inversionistas, consumidores y público en general, que cuentan con controles internos y que están comprometidas con los más altos estándares de integridad financiera y responsabilidad empresarial. Para esto, Transparencia Internacional, el Pacto Global de Naciones Unidas y un grupo de empresarios, organizaciones sociales y expertos anticorrupción, elaboraron un documento² sobre cómo reportar el cumplimiento del décimo principio anticorrupción que mencioné antes. Este documento fue probado con éxito en 19 [diecinueve] multinacionales y proporciona un conjunto de 22 [veintidós] elementos clave de reporte que incluyen políticas, implementación, monitoreo, comunicaciones, capacitación, control interno, entre otras.

Para apoyar estos esfuerzos, Transparencia Internacional ha dado inicio al proyecto de Transparencia en el Reporte Anticorrupción³, mediante el cual evaluamos las estrategias, políticas y gerencia de los sistemas de lucha contra el soborno y la corrupción en las empresas. Por el momento, solo 7 [siete] de 486 [cuatrocientos ochenta y seis] empresas evaluadas han logrado el puntaje más alto.

Un incentivo muy importante a las empresas para evitar los sobornos, es una iniciativa que ha sido probada con éxito en Panamá: Un obstáculo para la lucha contra la corrupción, que un gran número de empresas sienten, es el temor de que sus competidores estén sobornando. Para escapar de este dilema del prisionero, Transparencia Internacional ha desarrollado el concepto de "acción colectiva" en la forma de un Pacto de Integridad de las empresas en situaciones concretas de competencia, con el objeto de cesar el soborno de forma simultánea. Por ello, en igualdad de condiciones se establecerá una competencia efectiva. TI-Panamá puso a prueba este concepto con éxito hace más de diez años para proteger de la corrupción el proceso de privatización de las telecomunicaciones, generando un compromiso entre los competidores, lo cual fue utilizado como modelo en otros procesos de licitación por TI globalmente.

En segundo lugar, es necesario contar con sistemas internos para prevenir la corrupción en las operaciones del día a día. Esto significa que los códigos y políticas pasen a la práctica y se proporcione capacitación y entrenamiento al personal de cada empresa. Transparencia Internacional ofrece su apoyo profesional a las empresas que quieran blindar sus operaciones contra la corrupción. Nuestro principal referente son los

² http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/UNGC_AntiCorruptionReporting.pdf

³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/trac

Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, que desde su primera publicación en el año 2003 [dos mil tres] han sido usados por una gran cantidad de empresas líderes alrededor del mundo.

Igualmente, hemos participado junto con la Cámara de Comercio Internacional y el Foro Económico Mundial en la elaboración de una herramienta llamada RESIST, dirigida a capacitar empleados para resistir situaciones de extorsión o solicitudes extralegales, a partir de escenarios como la venta de equipos, controversias sobre impuestos o acceso a servicios públicos.

En tercer lugar, es necesario que las empresas divulguen públicamente todos los pagos que realizan a entidades públicas y gobiernos. Esto es muy relevante cuando se tiene en cuenta, por ejemplo, el comportamiento de compañías multinacionales. Las mediciones⁴ hechas por Transparencia Internacional indican que las empresas de petróleo y gas están tomando el tema de transparencia de una manera muy seria. Recientemente hemos encontrado que 24 [veinticuatro] de 44 [cuarenta y cuatro] compañías líderes en el sector de petróleo y gas analizadas, están dispuestas a revisar con nosotros los datos que hemos hallado. En el año 2008 [dos mil ocho] muy pocas aceptaron hacer esto.

Nuestras evaluaciones también indican mejores puntajes de muchas de estas empresas sobre la divulgación pública de sus programas anticorrupción. Sin embargo, varias de estas empresas transnacionales aun deben mejorar su nivel de divulgación cuando se trata de operaciones a nivel nacional. Por ejemplo, el año pasado, solo 27 [veintisiete] de las 44 [cuarenta y cuatro] compañías que analizamos, divulgaron el país en el cual están registradas sus subsidiarias, lo cual resulta fundamental para disuadir la oferta de pagos de soborno mediante compañías *off-shore*.

Por último, las empresas también deben ofrecer canales efectivos para la protección de denunciantes de corrupción en sus propias operaciones. Los países del G-20 [veinte] ya han anunciado el impulso de legislación en esta materia a más tardar para finales del año 2012 [dos mil doce]. Por lo tanto, las empresas no deberían esperar a que las leyes les impongan nuevas medidas y establecer sus propios canales internos de denuncia y protección. Una encuesta reciente de KPMG indicó que el 20 [veinte] por ciento de los fraudes en las empresas son identificados gracias a denunciantes internos.

Los programas anticorrupción de las empresas deben generar confianza en los empleados y garantizarles que reportar fraudes o situaciones de corrupción no afectará su labor ni su carrera. Este es un ámbito en el cual hay mucho por hacer. Transparencia Internacional ha reportado que 23 [veintitrés] países de la Unión Europea no cuentan con mecanismos efectivos de protección a denunciantes de corrupción.

⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/promoting_revenue_transparency

Durante el Segundo Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia⁵ celebrado el año pasado, se concluyó que en esta región aun se requieren leyes integrales de protección a denunciantes que protejan la identidad y la seguridad física y económica, y que se cubran tanto al sector público como al privado. Más allá del marco legal, es necesario que a nivel social se acepte la denuncia como una práctica efectiva de lucha contra la corrupción, y se dejen de lado prejuicios contra aquellos que se atreven a enfrentar la corrupción.

Para concluir, quisiera destacar que la transparencia no es un tema de discursos, sino de acciones prácticas. Si bien la transparencia es fundamental para la democracia y la actividad empresarial, sus beneficios no se lograrán si no se cuenta con voluntad política efectiva tanto en el sector público como privado, con actores decididos a impulsarla, con recursos que la hagan viable, y con una sociedad que la demande.

"Creo fielmente que juntos, empresas, sociedad civil y gobierno puede a través de la transparencia crear un mundo mejor, más abierto, más honesto, más justo, más pacífico - y no sólo hoy y mañana, sino también un mundo mejor para las generaciones futuras"

Muchas gracias.

⁵ <http://blog.transparency.org/2012/01/12/blowing-the-whistle-in-central-america-not-as-easy-as-it-sounds/>