

El poder de la transparencia

Nueve derrotas a la opacidad

PEDRO SALAZAR UGARTE
Coordinador



EL PODER DE LA TRANSPARENCIA: NUEVE DERROTAS
A LA OPACIDAD



Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado presidente

María Marván Laborde
Comisionada

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

Alonso Gómez-Robledo Verduzco
Comisionado

Francisco Ciscomani Frenaner
Secretario de acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario ejecutivo

Comité Editorial

Sergio López-Ayllón
Pedro Salazar
Gabriela Warkentin

Ricardo Becerra Laguna
*Director general de Atención a la So-
ciedad y Relaciones Institucionales*

Manuel Salvador Matus Velasco
*Director general de Estudios
e Investigación*

Félix Martínez
Secretario técnico del Comité Editorial



Héctor Fix-Fierro
Director

Juan Vega Gómez
Secretario académico

Raúl Márquez Romero
*Jefe del Departamento
de Publicaciones*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 251

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición y formación en computadora: Wendy Vanesa Rocha Cacho
Concepto de portada: Manuel Monroy
Composición digital de portada: Carlos Martín Aguilera Ortiz

EL PODER DE LA TRANSPARENCIA: NUEVE DERROTAS A LA OPACIDAD

PEDRO SALAZAR UGARTE
Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
MÉXICO, 2007

Primera edición: 2005
Segunda edición: 2007

DR © 2007. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-970-32-4403-4

CONTENIDO

Nota del coordinador para la segunda edición	IX
Transparencia: ¿para qué?	XI
Pedro SALAZAR UGARTE	
Enron o érase una vez en los Estados Unidos	1
Francisco IBARRA PALAFOX	
La leche es blanca pero no transparente. Parmalat, breve recuento de un gran fraude	45
David GÓMEZ-ÁLVAREZ Verónica GONZÁLEZ	
<i>Daños Kohlaterales: el escándalo del financiamiento ilegal de la Democracia Cristiana y su impacto en la vida política alemana</i>	79
Juan Pablo SORIANO	
Lo “secreto” de la democracia: venta de armas argentinas a Ecuador y Croacia	107
Karina ANSOLABEHERE	
Jaque a la confianza judicial: el caso español del juez Estevill . .	137
José Luis VARGAS VALDEZ	
El combate al terrorismo y la guerra sucia en España: el caso de los grupos antiterroristas de liberación (GAL)	175
Luis Eduardo GARZÓN LOZANO	

El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas	219
Helena HOFBAUER BALMORI	
Transparencia y partidos políticos. Los casos de <i>Pemexgate</i> y <i>Amigos de Fox</i>	261
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
Ciro MURAYAMA RENDÓN	

NOTA DEL COORDINADOR PARA LA SEGUNDA EDICIÓN

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se complacen en publicar esta segunda edición del libro *El poder de la transparencia* que ahora contiene *nueve*, y ya no *seis* como en la edición anterior, *derrotas a la opacidad*. En efecto, en esta nueva edición, revisada y aumentada, se incorporan al libro dos textos inéditos que tratan tres nuevos casos de opacidad y transparencia: el caso Provida, reconstruido por Helena Hofbauer Balmori, y los casos conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, tratados en un solo trabajo por Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Murayama Rendón. Ambos ensayos, que introducen en el libro casos que han sucedido en nuestro país, por razones de coherencia y estructura editorial, han sido incluidos al final del volumen. La presentación del mismo sólo ha sido modificada para incluir la referencia correspondiente y para destacar la importancia de ambos trabajos en el contexto de esta colección de historias.

A los autores de los seis ensayos que ya habían sido publicados en la primera edición se les pidió que, de considerarlo oportuno, realizaran ajustes a sus trabajos y, de ser necesario, actualizaran la información de los casos que reconstruyeron. De esta forma se explican las pequeñas variaciones en algunos de los trabajos.

Esperamos que esta segunda edición tenga el mismo éxito que la primera y, sobre todo, que los lectores encuentren en este repertorio de historias de opacidad muy buenas razones para promover y consolidar una cultura de la transparencia.

TRANSPARENCIA: ¿PARA QUÉ?

Pedro SALAZAR UGARTE

*

Este libro es una colección de historias de opacidad. Una recopilación de sucesos en los que el secreto, la simulación y la oscuridad se entremezclan para dar forma a nueve tramas independientes y contextualmente determinadas pero, en muchos sentidos, unidas. Los sucesos son distintos, los actores son diferentes y, sin embargo, se trata de un conjunto de variaciones sobre el mismo tema: la ocultación deliberada de información que debió ser pública. Pero, además, si invertimos la perspectiva, también son ocho —en realidad nueve— casos de transparencia. Los autores han podido reconstruir las tramas, desentrañar las causas y evidenciar las trampas de los casos estudiados porque se dieron las condiciones que permitieron descubrir lo oculto. Desde este mirador, la baraja de eventos seleccionados también comparte la insignia de la claridad: al alzarse el telón que resguardaba lo ilegítimo, la temática del repertorio se invierte para brindarnos nueve lecciones sobre el valor de la publicidad. Por ello, observados en lo individual y en su conjunto, los trabajos que integran este volumen también son un recordatorio de que la opacidad y la transparencia, retomando una metáfora muy utilizada por Norberto Bobbio, son dos caras de una misma moneda.

*

En el año 2000 estalló un escándalo financiero de proporciones sin precedentes en los Estados Unidos de América; tres años después, a finales de 2003, detonó el fraude más estrepitoso en la historia europea. Francisco Ibarra Palafox, por un lado, y David Gómez-Álvarez y Verónica González, por el otro, reconstruyen con claridad y con una prosa que

amerita celebrarse, los casos de Enron —la compañía energética que se transformó en una especie de banco y que arrastró en su fraudulenta quiebra la credibilidad del sistema financiero estadounidense— y de Parmalat —el coloso de lácteos italiano que llegó a facturar casi 8 mil millones de euros en 2002 y se derrumbó en un santiamén, poniendo a temblar los cimientos de la economía de toda Europa—. Como el lector podrá descubrir al leer los textos que reconstruyen ambos sucesos, los fraudes de Enron y de Parmalat, con los que hemos decidido comenzar esta colección de casos, presentan múltiples semejanzas que quizá no deban sorprendernos; pero que conviene recuperar por las enseñanzas y advertencias que contienen.

La primera enseñanza proviene de la naturaleza de las entidades que protagonizan ambas historias. Tanto Enron como Parmalat eran entidades *privadas* que ocultaron información que debió ser *pública*. Además, en los dos casos, el ocultamiento fue posible porque los directivos de dichas empresas contaron con la complicidad de otras entidades *también* privadas —las auditoras Andersen, para el caso de Enron, y Grand Thornton, en el caso de Parmalat—. Desde esta perspectiva, ambos casos representan un contubernio (sobre todo) entre *privados* para defraudar a un *público* que estaba integrado por otro amplio conjunto de entes privados (inversionistas, accionistas, acreedores, trabajadores, etcétera), pero también por las autoridades del Estado. Mi intención no es hilvanar un juego de palabras. Lo que pretendo subrayar es que estos dos ejemplos de opacidad, fraude y corrupción nos demuestran que el imperativo de la transparencia no vale exclusivamente para el Estado y sus poderes.

De hecho, los casos de Enron y de Parmalat nos recuerdan que también la esfera de los poderes privados debe someterse a la prueba de la publicidad. Y que debe hacerlo en dos direcciones: *a)* ante el Estado, que debe vigilar el cumplimiento de las leyes y garantizar que las empresas privadas contribuyan a la creación de bienes públicos; *b)* pero también, horizontalmente, ante los individuos y otras entidades privadas (empresas, grupos financieros, inversionistas, acreedores, etcétera) que pueden ver atropellados sus derechos (principalmente patrimoniales y laborales) por las grandes empresas y, por lo mismo, tienen derecho a contar con información fidedigna sobre la situación de las mismas. Al maquillar las cifras de sus ingresos, inflar sus utilidades y esconder el monto de sus adeudos, tanto Enron como Parmalat engañaron al Estado (americano e

italiano, respectivamente) y, con ello, evadieron su responsabilidad con el bienestar colectivo; pero también —y quizá, sobre todo— timaron deliberadamente a millones de personas que carecían de información verídica sobre el estado real de dichas empresas y que perdieron su empleo y/o su patrimonio cuando estalló la crisis.

También es cierto —y no por previsible deja de ser relevante— que los directivos de ambos grupos no sólo contaban con la connivencia de algunas empresas privadas —consultores y auditores de supuesto prestigio internacional—, sino que habían tejido una compleja red de complicidades con personajes de la política de todos los niveles. El secreto que encubrió los dos fraudes más graves en la historia americana y europea *también* fue posible porque el poder político, el Estado, permitió que la sombra de la opacidad se extendiera. En el caso de Parmalat el dato es especialmente relevante porque, tratándose de una empresa trasnacional, se descubrió que los amarres políticos llegaban hasta algunos ex presidentes uruguayos, brasileños y argentinos. El dueño de la empresa, Calisto Tanzi, había financiado durante años campañas políticas dentro y fuera de Italia. Pero el caso de Enron no es menos llamativo si consideramos que los vínculos políticos de la empresa echaron raíces, incluso, en la familia del presidente Bush y que, durante décadas, se financiaron campañas políticas de candidatos republicanos pero también de políticos demócratas.

Podemos decir que, en estos dos casos, el contubernio entre *privados* para defraudar (ocultando información) al *público* también tenía algunos ganchos amarrados en la *política*; lo que demuestra que la dicotomía clásica que divide a la sociedad en “lo público” (política y poderes estatales) y “lo privado” (gobernados y derechos individuales) no necesariamente es útil para trazar las líneas que dividen la opacidad legítima de la transparencia obligatoria. Un poder *público* puede, en la práctica, actuar opacamente, y los *privados* también deben someterse a la prueba de la publicidad; un poder *público* debe ser transparente y los *privados* también tienen derecho a la íntima oscuridad; y así sucesivamente. Pero quizá el dato que más debe llamar nuestra atención por su valor aleccionador es que, como los textos de Ibarra Palafox y de Gómez-Álvarez y González documentan, tanto en Estados Unidos como en Italia (y en Europa en general), los entramados institucionales —leyes y autoridades— que habrían sido necesarios para evitar estas quiebras fraudulentas eran dema-

siado débiles o, incluso, inexistentes. De hecho, las quiebras tomaron por sorpresa a las instituciones del Estado: por incapacidad, por descuido o por complicidad de algunas autoridades, en los dos casos, los controles públicos fallaron y las trampas florecieron al amparo de la desregularización y de la (así llamada) ingeniería financiera. El dato es digno de relieve porque nos recuerda, de nueva cuenta, que también los poderes privados, cuando no son regulados, se transforman en poderes opacos o, como diría Luigi Ferrajoli, en poderes *salvajes*.

En este sentido, los sucesos de Enron y Parmalat plantean las coordenadas de una veta que se repite en los demás casos recuperados en este volumen: la insistente tendencia de los poderes económicos y políticos a confundirse, a fundirse. Y ese abrazo entre la política y el dinero puede resultar mortal para las libertades y para el derecho a la información de los ciudadanos. Pero además, estos dos fraudes, sobre todo el caso de Parmalat, anuncian algunos de los retos que la globalización económica impone a los Estados contemporáneos y a los organismos internacionales. La complejidad financiera de las grandes transnacionales, las diferencias en los marcos jurídicos de los múltiples Estados en los que operan, las pulsiones hacia la desregularización, los paraísos fiscales, etcétera, constituyen un escenario óptimo para el ocultamiento de información y para la evasión de controles. Todo esto tal vez no sería tan grave desde un punto de vista de ortodoxia neoliberal pero, como estos dos casos muestran con elocuencia, la libertad económica no puede estar exenta de responsabilidades: basta con mirar las secuelas globales de ambas quiebras.

Pero si en los casos de Enron y de Parmalat, los directivos estaban coludidos, los auditores externos comprados y los controles públicos neutralizados: ¿cómo se coló la luz a la caverna? Los autores de los textos ponen en evidencia que aunque los indicios de que algo andaba mal se habían acumulado con el paso del tiempo, en ninguno de los dos casos funcionaron los controles institucionales, ni internos ni externos, ni públicos ni privados. Al menos no antes de que la explosión fuera inminente. Entonces, ¿por qué estalló la bomba que deslumbró a una ciudadanía, americana y europea, confiada y orgullosa de sus respectivos sistemas financieros? En ambos casos, nos dicen los autores, la ruta hacia la transparencia fue trazada, principalmente, por el seguimiento que hicieron los medios de comunicación (sobre todo la prensa escrita) de algunas señales ominosas que se fueron haciendo públicas: ciertas dudas sobre los li-

bros contables de Parmalat expresadas por una firma auditora estadounidense, *Deloitte & Touche*; y la renuncia de algunos directivos y algún memorándum indiscreto en el caso de la empresa estadounidense.

El dato no debe pasar desapercibido: el último control, el que evitó que la opacidad se impusiera, fue el que proviene desde la libertad de prensa. Para decirlo con una frase cargada de simbolismo: la alianza entre los poderes y la opacidad sólo pudo ser derrotada por la coalición entre la libertad y la transparencia. Sin embargo, esto tampoco debemos omitirlo: ante el engaño, el principal damnificado fue un elemento indispensable para la democracia: la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Y, en este sentido, el saldo final es negativo. Los directivos de Enron y de Parmalat ocultaron deliberadamente información con una finalidad específica: enriquecerse a las espaldas y a costa de millones de ciudadanos que vieron cómo su patrimonio se esfumaba para siempre. Y, durante mucho tiempo, lo lograron. “Nada nuevo bajo el sol”, se antoja afirmar, sobre todo desde nuestro balcón latinoamericano; pero tampoco “nada que no pudiera (o que no debiera) evitarse”, es lícito rematar. Una lección desde la opacidad a favor de la transparencia.

*

Dinero y política; política y dinero. Dos conceptos que se atraen como si se tratara de polos opuestos. La clave de la unión está en la naturaleza compartida por ambas nociones: el poder. Efectivamente, como nos enseñó Max Weber, los diferentes tipos de poder social se diferencian por el medio que se utiliza para condicionar el comportamiento de los otros: las ideas, los recursos económicos, la fuerza. Desde esta perspectiva, la unión entre política y dinero es la suma de dos tipos de poderes: el que otorgan los recursos económicos y el que proviene del uso de la fuerza legítima. Dos medios para dominar a los hombres que, de forma lenta y azarosa, aunque nunca definitiva, se fueron escindiendo hasta hacer posibles a los modernos Estados constitucionales. El pensamiento liberal, que está a la base del constitucionalismo democrático, siempre lo tuvo claro: cuando los poderes (político, económico e ideológico) se funden, las libertades se asfixian. Por eso uno de los retos más desafiantes que enfrentan las democracias contemporáneas es el de controlar, mediante normas e instituciones, la irresistible tendencia de los poderes a fusionarse. Un reto que se atoja doblemente difícil porque el funcionamiento

mismo de los sistemas democráticos en las sociedades modernas fomenta la interdependencia entre la política y el dinero y porque la globalización facilita la impunidad de las operaciones ilegítimas, pero que debe superarse para que la garantía de los derechos de las personas prevalezca.

La fuerza de la transparencia para neutralizar los efectos iliberales y antidemocráticos de los pactos *ilegítimos** entre el dinero y la política es la lección que arrojan el tercero y el cuarto textos recogidos en esta colección. Juan Pablo Soriano y Karina Ansolabehere ofrecen al lector una radiografía rigurosa y cautivante de dos escándalos recientes: la financiación ilegal del Partido de la Democracia Cristiana en Alemania y la operación de venta de armas argentinas a Ecuador y Croacia, respectivamente. Aunque las diferencias entre los dos casos son significativas —sobre todo por las características de los sistemas políticos en cuestión y por la finalidad, al menos aparente, de las operaciones ilegales: Helmut Kohl, al menos en principio, se propuso financiar a su partido; Carlos Saúl Menem financiar su bolsillo y el de sus cómplices—, comparten rasgos que permiten presentarlos conjuntamente. Se trata de dos escándalos que cimbraron las instituciones políticas de los países en los que acontecieron; que desencadenaron intrincados procesos judiciales que aun no concluyen; en los que se vieron directamente implicados los titulares del gobierno (Kohl en el caso alemán y Menem en el caso argentino); en los que el tráfico de armas aparece como un protagonista inquietante; en los que algunas personas perdieron la vida; en los que los medios de comunicación (de nueva cuenta, sobre todo, la prensa escrita) jugaron un papel central para descubrir lo que pretendía ocultarse, y en los que el Poder Judicial aparece como la última salvaguarda del sistema político democrático en su conjunto.

A diferencia de los casos de Enron y de Parmalat, los escándalos reconstruidos por Soriano y Ansolabehere tienen a las autoridades del Estado, a los poderes políticos, como protagonistas principales. Helmut Kohl fue dirigente del Partido de la Democracia Cristiana alemán durante largos 25 años y canciller en los 16 años más intensos y determinantes de la historia reciente de su país; Menem había sido el segundo presidente argentino desde que regresó la democracia en 1988 e, incluso, había

* La precisión es importante porque existe un margen legal dentro del cual son legítimas, e incluso positivas, las alianzas entre los poderes económicos y los políticos profesionales.

sido reelecto para un segundo mandato. Las operaciones ilegales que encabezaron fueron realizadas desde (y al amparo del) poder. Es decir, en ambos casos encontramos excelentes argumentos para justificar la necesidad de que los ciudadanos de los Estados democráticos cuenten con instrumentos legales e institucionales para impedir que los poderosos se muevan en la sombra. Tanto en Alemania como en Argentina los actos ilegítimos e ilegales que aquí se documentan fueron posibles porque los involucrados pudieron ocultar información durante muchos años: cuentas secretas con millones de euros de origen ignoto en el caso alemán; operaciones ilegales de tráfico de armas a Ecuador y a Croacia (con las correspondientes ganancias millonarias) en el caso argentino. Y esto sólo se explica cuando los controles institucionales estatales son deficientes: tanto los controles jurídicos (auditores y fiscalizadores del Estado) como los controles democráticos (contrapesos parlamentarios y partidistas), también en estos casos, fallaron. La lección, me parece, no requiere mayores argumentos.

Pero los casos alemán y argentino reconstruidos para este volumen también resultan aleccionadores por otros motivos. No es baladí el hecho de que se trate, por un lado, de una de las democracias más sólidas y acreditadas del mundo y, por el otro, de un sistema democrático en vías de una turbulenta consolidación. No es irrelevante porque a partir de esa profunda diferencia estructural podemos desprender una lección general: ninguna democracia está exenta de los desafíos que conlleva la tendencia de los poderosos a corromperse y a actuar en secreto. Ningún sistema político está blindado contra la corrupción. De hecho, como ya adelantaba, en ambos casos el secreto se rompió al margen de los controles institucionales: las instituciones sólo comenzaron a funcionar cuando el escándalo se había detonado. En este sentido es particularmente interesante el análisis que hace Karina Ansolabehere de la manera, paulatina pero imparable, con la que los diferentes actores involucrados en el escándalo de venta de armas en Argentina fueron contribuyendo a que la información secreta se filtrara. Se trata de un ejemplo paradigmático en el que el “pacto” entre los involucrados se rompe desde adentro, permitiendo que la fuerza de la transparencia termine por imponerse.

Por otra parte, los dos casos que nos ocupan han tenido algunas consecuencias paradigmáticas. Como nos narra Juan Pablo Soriano, Helmut Kohl ha logrado (al menos hasta ahora) mantener en secreto los nombres

de los donantes anónimos que le permitieron acumular millones de euros en cuentas secretas y, aunque su carrera política se derrumbó definitivamente, libró los procesos judiciales mediante el pago de multas pero sin cargar con antecedentes penales. Carlos Menem, en cambio, tal como describe Karina Ansolabehere en su ensayo, tiene sobre sus espaldas un proceso penal (por el que ya estuvo detenido) pero ha continuado con sus actividades políticas llegando incluso a postularse, nuevamente, como candidato a la Presidencia. No sin cierta simplificación podemos decir que en Alemania funcionaron los controles democráticos de “rendición de cuentas” (de hecho, la CDU, el partido de Kohl, no ha logrado superar del todo las consecuencias político electorales que acompañaron al escándalo) pero fueron insuficientes los controles jurisdiccionales (que se limitaron a sancionar pecuniariamente al principal responsable y al partido político involucrado); mientras que, en Argentina, ha funcionado la justicia (aunque Menem ha logrado evitar, por el momento, una sentencia de prisión prolongada, el Poder Judicial se ha desempeñado con independencia y algunos de los principales implicados están tras las rejas) pero han sido muy débiles los controles democráticos (de hecho, éste y otros escándalos han profundizado la fragilidad de las instituciones democráticas argentinas). Sin embargo, como ya había sucedido en los casos de Enron y de Parmalat, también en estos dos sucesos, el mecanismo de control más efectivo fueron los medios de comunicación (sobre todo la prensa escrita). Los dos secretos se convirtieron en escándalo porque la libertad de prensa se impuso y los principales diarios y semanarios resistieron las presiones políticas y las amenazas constantes (sobre todo, claro está, en el caso de Argentina). La transparencia, de nueva cuenta, llegó por el lado de las libertades, por su ejercicio valiente y comprometido, por su fuerza limitadora de los poderes ocultos.

El hecho de que en ambos casos el tráfico de armas esté presente, también amerita un par de reflexiones. Aunque en el escándalo alemán no se ha podido probar fehacientemente el origen de gran parte de los fondos secretos, todos los indicios apuntan a la recaudación ilícita de comisiones por operaciones de venta de carros de combate a Arabia Saudita que favorecieron a determinadas compañías coludidas con el partido en ese entonces gobernante. Ciertamente, el argumento central del escándalo alemán es el financiamiento partidista y el tráfico de influencias entre políticos y empresarios, pero la trama paralela es la venta millonaria de

armamento desde una democracia constitucional hacia un Estado de, por decir lo menos, dudosa estirpe liberal. En el caso del escándalo argentino, en cambio, el tema principal es, precisamente, la venta “ilegal” de armamento, amparada por una legislación que permitía la emisión de decretos presidenciales secretos. La ilegalidad, en este caso, no provenía del mecanismo utilizado para ejecutar la operación sino en el destino que se daba a las armas (y al dinero obtenido por la venta): Argentina, junto a Brasil, Chile y Estados Unidos, era garante del tratado de paz entre Perú y Ecuador, en el mismo momento en el que le vendía armas a este país; asimismo, el Estado argentino tenía desplegadas tropas de paz en el territorio de la ex Yugoslavia cuando vendió armas a Croacia (además de que existía un embargo de la ONU que prohibía la venta de armamento a dicho país). De nueva cuenta nos enfrentamos ante un tema que evidencia los desafíos que enfrentan las democracias constitucionales en el siglo XXI: el ocultamiento de información, en ambos casos, es particularmente ignominioso porque las operaciones escondidas contradicen frontalmente los principios de la paz y de los derechos fundamentales que inspiran y dan sustento al constitucionalismo democrático. La transparencia, de nueva cuenta, aparece como un remedio poderoso: ¿es posible imaginar el éxito de estas operaciones si hubiesen tenido que realizarse de cara a la ciudadanía? Dificilmente.

*

José Luis Vargas y Luis Eduardo Garzón reconstruyen dos casos que han sacudido a las instituciones españolas: la corrupción grosera del juez catalán Luis Pascual Estevill y la guerra sucia contra el terrorismo en la década de los años ochenta del siglo XX. Estos dos escándalos, el quinto y el sexto del volumen, verificados en la península ibérica con un par de décadas de distancia, nos muestran los peligros que conlleva el *exceso* de opacidad cuando se impone en las instituciones encargadas de perseguir y juzgar las acciones ilegales. De ahí su pertinencia y la conveniencia de presentarlos juntos. Después de todo, la procuración de justicia es el brazo más fuerte y peligroso del Estado; es el músculo de la coacción legítima. Y, en contraparte, la función judicial es el último bastión de protección de justicia; el último reducto de garantía de los derechos fundamentales. Por lo mismo, y aunque parezca paradójico, ambas funciones suelen

ejercerse, legítimamente, con cierta opacidad. La transparencia no puede ser la máxima que oriente las acciones de procuración de justicia porque, en esta materia, la eficacia del Estado depende de una dosis de ocultación; la publicidad tampoco puede ser la regla en los procesos judiciales, porque una cierta cuota de opacidad es necesaria para salvaguardar algunos derechos de los sujetos involucrados en los procesos (su honra, su intimidad, etcétera). Así las cosas, mientras para la persecución de los delitos, la total transparencia es un obstáculo; para el “debido proceso legal”, cierta opacidad (legítima) es un requisito. Queda claro que nos encontramos ante dos casos sustantivamente distintos a los cuatro anteriores, en los que la opacidad siempre era vicio y la transparencia virtud.

El caso del juez Estevill, minuciosamente reconstruido por José Luis Vargas, es un botón de muestra de lo que puede suceder cuando se desvirtúa el sentido del secreto judicial para abrir las puertas a la extorsión y al chantaje. El abuso de autoridad y la ocultación de información por parte del personaje principal de esta historia nos advierten que es muy delgada la línea que separa la “discreción justificada” de la “opacidad corrupta” en la delicada función judicial. José Luis Vargas reconstruye un caso que demuestra que el “secreto judicial” debe ser limitado y que la transparencia también tiene cabida en la esfera judicial. La función del juez, su condición de garante último de la justicia, debe quedar al resguardo de la publicidad cuando están en juego los derechos de las personas involucradas en un proceso; pero debe estar sujeta a controles que impidan que la opacidad se convierta en una cortina para el abuso. Los controles principales deben ser las medidas institucionales internas del Poder Judicial, pero como este caso demuestra, pueden no ser suficientes.

Estevill logró tejer su red de abuso y de corrupción bajo la sospecha de sus pares y a pesar de los controles intra-institucionales. Además contó con el beneplácito de importantes actores políticos de Cataluña y actuó protegido por un “halo” de honorabilidad aparente que lo inmunizaba ante las sospechas. De esta forma pudo utilizar su poder, el poder de privar de la libertad a las personas, para enriquecerse en la sombra, echando mano de la extorsión y la amenaza. De hecho, también en este caso lo oculto se hizo público al margen de las instituciones: primero, porque algunas de sus víctimas decidieron rebelarse y, después, porque dos periódicos de circulación nacional resolvieron difundir el caso. La lección es doble: sin denuncia pública y sin una sociedad vigilante tam-

bién el último bastión de la justicia, la función judicial, puede convertirse en un nicho oculto propicio para el abuso. El caso de Estevill sacudió a las instituciones políticas de España y, como señala Vargas, puso en “jaque a la confianza judicial” de ese país, pero contiene lecciones universales. Después de todo, un Poder Judicial imparcial, confiable e independiente es la *conditio sine qua non* para la vigencia de las libertades individuales que, a su vez, son las precondiciones de la democracia moderna.

Por otra parte, el secreto que caracteriza a las acciones de policía que ejerce el Estado tampoco puede ser ilimitado. Al menos no *debe serlo* si lo que queremos es mantener en vigor los principios que caracterizan a los Estados constitucionales y democráticos. El Estado de policía, el Estado (completamente) arbitrario, es la negación del Estado constitucional. Ya lo advertía Bobbio: mientras la simulación y la mentira son los rasgos característicos del autócrata; la democracia es (al menos en teoría) el gobierno “público en público” y todo el entramado institucional del constitucionalismo está diseñado para proteger a los individuos frente a la tendencia expansiva de los poderes. Por eso los Estados constitucionales y democráticos deben establecer un límite preciso a la discrecionalidad (inevitablemente) opaca de la procuración de justicia. Y ese límite son los derechos fundamentales de las personas. Cuando la “razón de Estado”, la “seguridad pública”, la “lucha antiterrorista” desplazan a los derechos individuales, el constitucionalismo democrático inicia su camino hacia el deceso. La lógica es simple y meridiana: si aumenta el poder del Estado, disminuye la libertad de las personas y viceversa. El caso de los Grupos de Liberación Antiterrorista (GAL) es un ejemplo de exceso de poder, de opacidad injustificada, de simulación asesina. Es, probablemente, el caso más inquietante de esta colección de ensayos.

Luis Eduardo Garzón logra contar con un estilo pulcro, ameno y original una historia muchas veces contada: las desviaciones imperdonables en las que incurrió el Estado español, en los últimos años del gobierno socialista de Felipe González, en su lucha contra el terrorismo asesino de la organización vasca ETA. Un triste episodio en la historia de la democracia española en la que el Estado dejó de ser constitucional para combatir con terrorismo a los terroristas; para aplastar los *derechos* de los enemigos de los *derechos* hasta dejar sin sentido a la noción misma de *derechos*. Obviamente, no sobra subrayarlo, se trató de una acción ilegí-

tima e ilegal que rebasó con mucho los límites de la opacidad tolerable en la procuración de justicia de un Estado constitucional y democrático. Pero, en este caso, el secreto contó, al menos en un principio (los GAL actuaron entre 1983 y 1987), con una complicidad especialmente perniciosa: la anuencia tácita de una parte importante de la opinión pública española que escuchó rumores sin querer enterarse. El dato merece detenernos: lo que hace censurable a la opacidad no es la opacidad misma sino lo que pretende esconderse, la sustancia de lo oculto. La vinculación entre el gobierno español y los GAL y las acciones de estos últimos son reprobables en sí mismas, sin importar que la sociedad española pudiera tolerarlas haciendo del secreto una excusa exculpatoria. En este sentido, el caso de los GAL también nos ofrece coordenadas para delinear los límites de la transparencia: en ocasiones las sociedades (la mayoría de ellas) pueden avalar lo que, desde un punto de vista del constitucionalismo democrático, es intolerable. La remisión al caso Estevill es inmediata: por ello resulta fundamental la imparcialidad responsable de los jueces; por eso, en un Estado constitucional democrático, el Poder Judicial es el garante último de los derechos fundamentales. Incluso, se antoja rematar, a pesar de los humores mayoritarios.

En el caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación los jueces estuvieron a la altura y jugaron un papel fundamental en el descubrimiento de lo oculto y en el castigo de los responsables. Aunque el inicio de la investigación judicial tuvo su origen en una denuncia presentada por un grupo de profesionales, intelectuales y abogados, es lícito decir que quizá éste es el único de los casos contenidos en este libro en el que la batuta de la transparencia estuvo en manos de instancias institucionales. Ciertamente, los medios también jugaron un papel importante (incluso modulando y modificando las primeras reacciones cómplices de una parte de la ciudadanía) y, como en el caso de la venta de armas de Argentina a Ecuador y a Croacia, el secreto también se rompió “desde adentro”, cuando algunos de los involucrados hablaron más de lo esperado. Pero en el caso de los GAL, el control efectivo, el que impidió que la oscuridad venciera, provino desde el Poder Judicial. Ciertamente, como Luis Eduardo Garzón documenta, las aristas y consecuencias políticas del caso fueron (y, en cierta medida, siguen siendo) muchas. La peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, fue el golpe a la credibili-

dad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático. Un daño que, paradójicamente, también es producto de la transparencia.

Pero el principal efecto positivo de esa misma transparencia fue, como en los otros casos, el fin de la impunidad. Con el tiempo, después de múltiples investigaciones y de un prolongado debate público que desgastó y lastimó a la sociedad española, el Supremo Tribunal Español obligó al gobierno a desclasificar documentos “secretos” relacionados con el caso y, de esta forma, el “Estado democrático y constitucional”, gracias a la transparencia, se impuso a la “razón de Estado” y la justicia pudo encarcelar a los principales responsables. El texto de Luis Eduardo Garzón también es un buen pretexto para recordar que los derechos fundamentales son la justificación y el fin último del Estado constitucional y democrático moderno. Un recordatorio de actualidad permanente porque las voces que claman por aumentar las potestades ocultas del Estado para combatir fenómenos como el terrorismo son muchas y muy frecuentes. La fuerza de las democracias occidentales está, precisamente, en la opción contraria: en el combate desde el derecho y con los derechos a los desafíos que plantean los enemigos de las libertades.

*

Pero también debemos ver la paja en el ojo propio. En esta edición se incluyen tres casos mexicanos: el contubernio que permitió las desviaciones de recursos públicos hacia la organización de derecha (y extremadamente conservadora) Provida, y los dos escándalos político electorales más significativos de la última década; los casos conocidos como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. Helena Hofbauer, por una parte, y Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, por la otra, nos regalan minuciosas, claras y contundentes descripciones de lo que sucedió, de las causas que lo permitieron, de la forma en la que se desveló la trama escondida y, quizá lo más importante, de las limitaciones legales e institucionales que han acotado el alcance de las consecuencias debidas. Además, el valor de esta triada de casos aumenta porque los eventos tuvieron lugar en los primeros años de este siglo, una vez que nuestro país ya había atravesado el umbral de la democracia. La nota es relevante: asistimos a la reconstrucción de una trama —o, mejor dicho, de un conjunto de tramas— que se

hilvana desde las instituciones de un Estado que había dejado atrás el autoritarismo y se perfilaba hacia la construcción de una democracia constitucional. De hecho, los tres casos involucran a personas e instituciones de diferente signo político y algunas de ellas surgidas *en y para* la democracia: éste es el punto de contacto más significativo entre las tres historias.

El caso de Provida aporta al libro una arista innovadora: es el único escándalo que tiene como protagonistas, tanto por el lado de la opacidad como por la borde de la transparencia, a diversas “organizaciones de la sociedad civil” (ONG’s). Desde esta óptica, se trata de un recordatorio de que la tentación de la opacidad no es exclusiva de los poderes, ni es siempre legítima cuando la ejercen los particulares. Si bien en cada uno de los eslabones de la trama están involucradas diferentes instituciones públicas —principalmente la Cámara de Diputados, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación—, el principal protagonista es la organización (ultra)conservadora Provida, encabezada por un pintoresco personaje, Jorge Serrano Limón, quien, entre muchos otros desvaríos, como nos recuerda Hofbauer, en 1989 y 1997 demandó “a la Secretaría de Salud por genocidio, debido a que promueve el uso del condón”. Esta organización, autoproclamada ejemplo de la virtud y de las buenas costumbres, se aprovechó de un desvío de recursos públicos —por un monto relativamente menor: 30 millones de pesos— que le fueron suministrados gracias a las gestiones de un diputado, Luis Pazos, simpatizante de su causa. Lo que no previeron el diputado y los dirigentes de Provida era que un grupo de legisladoras, en alianza con seis organizaciones ciudadanas, echarían mano de los instrumentos que les ofrecía el (recién creado) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para desenmascarar la operación. De esta forma se hicieron públicas las ilegalidades e irregularidades. Timos y trampas que Hofbauer describe con lujo de detalles.

Pero más allá de las lecciones especiales que se desprenden de la naturaleza “ciudadana” del actor protagónico de la historia, el caso de Provida comparte rasgos importantes con los otros escándalos del libro. Me refiero, sobre todo, a la necesaria intervención de los medios de comunicación para detonar el escándalo y para hacer público lo que quería ocultarse. Helena Hofbauer nos cuenta que las organizaciones comprometidas con la transparencia tuvieron que diseñar una campaña mediática

para atraer la atención de la opinión pública. Sólo así, lenta y tímidamente, las autoridades comenzaron a moverse. De hecho, a pesar de la poca cuantía de los recursos interesados, el caso retumbó en los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y se pudo concluir oficialmente que las acciones amasadas tras bambalinas eran ilegales y merecían ser castigadas. Toda una victoria de la transparencia. Pero, al menos en este caso, se trató de un triunfo a medias, porque las sanciones impuestas a los responsables no han surtido todos sus efectos. Como nos advierte Hofbauer, “el punto débil ha sido no dotar a estas instituciones (se refiere, en particular, a la Auditoría Superior de la Federación) de los dientes que requieren para hacer valer sus decisiones y castigar efectivamente a quienes cometen ilícitos, actos de corrupción, peculado o malversación de fondos”. La lección está ahí, para quien quiera escucharla.

Pemexgate y *Amigos de Fox* son dos escándalos que sacudieron a la sociedad mexicana cuando todavía no asimilaba los saldos de la alternancia democrática. Córdova y Murayama, expertos en estos temas y autores del libro más documentado sobre el tema, nos cuentan la historia desde diferentes miradores: jurídico, político, técnico. Pero, además, nos ofrecen una lupa teórica para ubicar los casos en el mapa que traza la compleja relación entre la corrupción y la política y, sobre todo, entre el dinero y la competencia por el poder. Ambas coordinadas trascienden los escándalos reconstruidos por Córdova y Murayama y permiten que el lector atento concatene las argollas de la trama que vincula a los nueve casos del libro: el ocultamiento de operaciones en las que el poder se alimenta del dinero, y viceversa. Y, a contraluz, también nos ofrecen una lupa para recuperar el valor especial que tiene la transparencia al interior de los regímenes democráticos: en éstos “son los electores quienes están en la base de la pirámide decisional del Estado... entonces resulta crucial para el buen funcionamiento de dichos sistemas la existencia de un público activo, informado y consciente, que le permita distinguirse de la masa anónima e indistinta sobre la que se fundan, por el contrario, los sistemas autocráticos”.

Durante largos meses, la sociedad mexicana fue testigo del tortuoso proceso que siguió la autoridad electoral para desvelar las operaciones ilegales que habían cometido, por una parte, el otrora partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional, que se había financiado con recursos del sindicato de Petróleos Mexicanos (Pemex) y, por la otra, la coali-

ción de partidos que promovió la candidatura del entonces presidente de México, Vicente Fox Quesada. Al igual que en el caso del partido de la Democracia Cristiana en Alemania, los pormenores de ambos escándalos parecían salidos de una novela policíaca e involucraban a políticos, empresarios y funcionarios del más alto nivel. Asimismo, como en el caso de Helmut Kohl, el seguimiento y acompañamiento que hizo la prensa de cada uno de los casos, terminó por abonar en el terreno de la transparencia. La lección no debe quedar implícita: en todas las democracias los políticos y sus partidos tienden a evadir los controles estatales para allegarse de recursos que les permitan acceder y conservar el poder. Por lo mismo, las instituciones de control, la ciudadanía y la prensa deben mantener una actitud de permanente vigilancia. Los casos reconstruidos por Córdova y Murayama son una fotografía de nuestra historia reciente que debe quedar fija en la memoria colectiva porque, en estos casos, el olvido y la desmemoria se pagan con la repetición. Y lo que está en juego es la consolidación de nuestra democracia.

*

Transparencia: ¿para qué?, es la interrogante que guía estas líneas introductorias. La respuesta, me parece, se encuentra en cada uno de los nueve casos que contiene este volumen editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuando extendimos la invitación a los autores para que reconstruyeran los casos asignados sabíamos que obtendríamos calidad y rigor intelectual, pero nunca imaginamos que el ejercicio arrojaría tantas semejanzas, tantas lecciones coincidentes, tantas buenas razones para publicar el libro. Y, conviene decirlo, para publicarlo *ahora* en *México*. Los problemas que enfrenta la democracia mexicana —nuestros propios escándalos de corrupción, elocuentemente representados en esta segunda edición con los casos reconstruidos en los trabajos de Helena Hofbauer y de Lorenzo Córdova y Ciro Murayama— son la mejor justificación para publicar de nuevo este volumen. Nuestra intención ha sido, en un primer momento, mirar hacia fuera para contextualizar en las experiencias de otros países los retos que son comunes a todos los sistemas democráticos y, posteriormente, observar nuestra casa para encarar —a partir de tres escándalos “mexicanos” recientes— los desafíos de

nuestro propio proceso de consolidación. Después de todo, la tendencia de los poderes (públicos y privados) a la concentración y a la opacidad nunca desaparecerá y, por lo mismo, tenemos que reforzar la alianza estratégica entre los derechos fundamentales y la transparencia.

Pero en cierto sentido, los casos recogidos en este volumen también son una convocatoria. La forma en la que la mayoría de los eventos aquí reconstruidos se fueron abriendo paso hacia la luz pública nos invita a recuperar el valor y el sentido de algunas libertades fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de prensa. Cuando éstas son ejercidas con compromiso democrático y responsabilidad cívica, constituyen un instrumento privilegiado para proteger a las instituciones democráticas y constitucionales. Los medios de comunicación, sobre todo los medios electrónicos, también son poderes y, en cuanto tales, deben estar sujetos a la prueba de la transparencia; pero en una aparente paradoja, al mismo tiempo representan las herramientas idóneas para evitar que se imponga la opacidad en la actuación de otros poderes (públicos y privados). Cuando estos instrumentos de comunicación social se colocan del lado de la ciudadanía y se comprometen con los principios que dan sustento a la democracia política y a los derechos fundamentales, recuperan su esencia original, su naturaleza ilustrada. En cambio, cuando traicionan su origen libertario y se convierten en instrumentos de los poderosos para ocultar información, para simular y para mentir, dejan a las instituciones democráticas y a los derechos de las personas en una situación de indefensión, de vulnerabilidad riesgosa. En México, constantemente constatamos las dos caras de esta potencialidad ambigua: en ciertas ocasiones, de manera tímida y con cierta inexperiencia, algunos medios han contribuido a revelar secretos ominosos, abonando a la causa de la democracia; en otras, echando mano de una retórica sólo en apariencia democrática, ciertos medios se han alineado del lado de los poderes, trastocando y ocultando información o, abrazados en la bandera de un falso liberalismo, se han excedido, difundiendo lo que nunca se debió publicitar y, por ende, pisoteando derechos fundamentales individuales. También en este sentido, los nueve casos que aquí se presentan contienen lecciones y advertencias que ameritan una reflexión pausada y, ¿por qué no?, convocan a una discusión democrática.

ENRON O ÉRASE UNA VEZ EN LOS ESTADOS UNIDOS

Francisco IBARRA PALAFOX

SUMARIO: I. *¿Por qué nos interesa Enron?* II. *Enron y la política.* III. *El Banco de Gas o imitando al mundo financiero.* IV. *La contabilidad mark-to-market o el origen del secreto.* V. *Los derivados.* VI. *Entidades para Propósitos Especiales.* VII. *Andersen y la escasa transparencia de las firmas contables.* VIII. *La debacle o la información comienza a fluir.* IX. *Epílogo o lo que falta por saber.* X. *Bibliografía.*

Cuando Sergio Leone estaba filmando *Érase una vez en los Estados Unidos (Once Upon a Time in America)*, a principios de la década de los ochenta, tenía en mente un país que ya había dejado de existir: los Estados Unidos de las primeras décadas del siglo XX con la consolidación de algunos de sus principales grupos empresariales y financieros que crecían a la par que algunas de las mafias neoyorkinas se enriquecían con el contrabando del alcohol durante la llamada época de la “prohibición”. En esencia, Leone nos muestra en la pantalla cómo un pequeño grupo de amigos de los barrios más pobres de Nueva York se llegarían a enriquecer a través de una serie de negocios ilícitos, al tiempo que van tejiendo toda una red de relaciones políticas y económicas que les permiten consolidar su poder en ese pujante país que estaba a punto de convertirse en la gran potencia mundial. Esa es la historia de muchas de las grandes fortunas que se han hecho en los Estados Unidos, parece decirnos el italiano Leone.

Con el tiempo, este filme ha llegado a ser una de las más grandes películas de gánsters que posee la filmografía mundial, y para cuando Leo-

ne la exhibe, a mediados de la década de los ochenta, ya está en marcha en los Estados Unidos una nueva forma de hacer negocios, ilícita también, pero a través de mecanismos mucho más sofisticados: las operaciones financieras y corporativas. Desde luego, a diferencia de las mafias de las primeras décadas del siglo XX, que tenían que traficar con productos “duros” como el alcohol, los narcóticos después o los casinos más tarde, los grandes negocios ilícitos del final del siglo que acaba de terminar, se verán protegidos por toda una serie de operaciones financieras como son las operaciones en la bolsa, los derivados, los fideicomisos o los préstamos bancarios. Claro está que la ventaja comparativa que posee esta nueva generación es que sus operaciones se realizan en un ambiente mucho más secreto que el de las mafias que traficaban con alcohol, pues sus operaciones han alcanzado un nivel de complejidad financiera y matemática que no es de fácil comprensión para la mayoría de los ciudadanos de las democracias contemporáneas; más aún, casi siempre están amparadas en lo que se ha llamado el secreto bancario o el secreto fiduciario.

También hay una ventaja comparativa más de esta generación con relación a la de los años treinta del siglo XX: mientras David Noodles (Robert de Niro) y Max Bercovicz (James Woods), los personajes centrales de la trama de Leone, construyeron todo su poder alrededor de la prohibición (en este caso del alcohol), la nueva generación lo hace al amparo de la ideología de la permisión, la desregulación y la privatización. En efecto, ¿cómo habría sido posible el desmedido crecimiento de Enron, sin la falta de regulación estatal sobre las operaciones financieras que estaba realizando con sus productos energéticos y sin la privatización del sector eléctrico en California?

Sin embargo, algo tienen en común la anterior y la nueva generación de empresarios estadounidenses que se enriquecieron al amparo de los negocios ilícitos, entre los que se encontraban los hombres que dirigían Enron: ambos han creído en el *American dream*, esto es, en la posibilidad de hacerse de grandes riquezas de una manera rápida, aprovechando sus “talentos”, “habilidades” y “carisma”. En otras palabras, se han creído el cuento de que en los Estados Unidos cualquiera se puede hacer rico con sólo estar en el lugar adecuado. Por eso este ensayo, como la película, comienza diciendo, a la manera de los cuentos: *Érase una vez en...*

Y aquí es donde entra Enron, pues esta empresa es un buen ejemplo de lo que ha sucedido en el sector corporativo de los Estados Unidos y

del mundo, pues mediante la manipulación de su información financiera y el uso de información privilegiada, los directivos de Enron llevaron a la empresa a alcanzar niveles de enriquecimiento inimaginables. Pero antes de explicar cómo manejaba su información contable y financiera, comentaré brevemente cómo tuvo su origen Enron y por qué su quiebra es tan importante.

I. ¿POR QUÉ NOS INTERESA ENRON?

A manera de breve introducción podemos decir que cuando Kenneth Lay (quien llegaría a ser director en jefe de Enron) tomó las riendas de Houston Natural Gas en 1984, empresa ubicada en Houston, Texas, ésta apenas era una pequeña distribuidora de gas. Poco después, Houston Natural Gas se fusionaría con Florida Gas y Transwestern Pipeline, lo que le permitiría duplicar su tamaño. Más tarde adquirió las distribuidoras de gas y gaseoductos de InterNorth y cambiaría su nombre a Enron.¹ Para finales de la década de los noventa tenía importantes intereses en Europa, América Latina y Asia.

Ahora bien, ¿por qué es importante estudiar el caso de Enron?, ¿qué relevancia tiene Enron para efectos de la transparencia en la información? El caso es importante para el tema que nos ocupa por muchos motivos, entre los más importantes se encuentran los siguientes:

- Enron, que pasó de ser una compañía distribuidora de gas natural y propietaria de algunos gaseoductos de mediana importancia, se convirtió en una firma de transacciones energéticas que podía comprar y vender gas, así como electricidad, y manejar una firma importante de operaciones comerciales en la Internet. En efecto, para finales de los noventa, Enron había rebasado su segmento original de mercado, que era el del gas natural, para ingresar en el negocio recientemente desregulado de la electricidad en los Estados Unidos, así como en los negocios de metales, los derivados, los contratos financieros y muchos otros productos, además de que te-

¹ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *What Went Wrong at Enron? Everyones's Guide to the Largest Bankruptcy in U.S. History*, Estados Unidos, John Wiley & Sons, Inc., 2002, p. 5.

nía importantes intereses en diversas partes del mundo y en lugares como Inglaterra, India, América Latina y Asia. Enron se había convertido en poco tiempo en una verdadera empresa global. Para principios de 2000, muchos de sus ingresos provenían esencialmente de la realización de operaciones comerciales y financieras, a tal grado que prácticamente había dejado de ser una compañía energética para convertirse en una especie de banco, como explicaré más adelante.

Semejante transformación provocó una expansión masiva de Enron, a tal grado que sus ganancias crecieron de 4.6 billones de dólares en 1990 a 101 billones de dólares en 2000. Desde 1992, Enron era ya la principal vendedora de gas en Norteamérica, pues vendía cerca de 5.6 billones de pies cúbicos por día. Esto hizo de Enron la séptima compañía más grande de los Estados Unidos, aun más grande que IBM y Sony.²

- Con activos de alrededor de 62 billones de dólares, fue en el momento de su debacle (2001) la quiebra más grande que haya registrado la historia corporativa de los Estados Unidos (sólo la quiebra WorldCom el 21 de julio de 2002 eclipsó a Enron). Enron quebró gracias a una suma de pasivos que excedían el producto interno bruto de Irak.³ Asimismo, para el momento de su quiebra, Enron tenía cientos de acreedores (entre los que se encontraban varios de los bancos más importantes de ese país), miles de enfurecidos empleados que prácticamente perdieron sus planes de retiro, además de que enfrentaba una investigación penal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos por haber ocultado información a sus accionistas y por la realización de las operaciones ilícitas que reseñaré enseguida.⁴
- El fracaso de Enron también puede considerarse uno de los mayores escándalos políticos que registra la historia reciente de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, mientras el escándalo de *Watergate*, que tuvo enormes repercusiones políticas que desembocarían

² Fox, Loren, *Enron. The Rise and Fall*, Estados Unidos, John Wiley & Sons, Inc., 2003, pp. 1, 2 y 39.

³ Bryce, Robert, *Pipe Dreams. Greed, Ego, and the Death of Enron*, Nueva York, Public Affairs, 2002, p. 6.

⁴ Fox, Loren, *op. cit.*, nota 2, p. 2.

en la caída de Richard Nixon como presidente de ese país, implicó, sin embargo, a relativamente pocas personas: Tricky Dick Nixon, una docena de sus hombres de confianza y algunos de sus ineptos operarios, en cambio, el caso de Enron es diferente, pues al momento de su bancarrota comenzó a salir a la luz pública que esta empresa tenía vínculos con numerosos políticos a los que inclusive canalizaba cuantiosos recursos. Esos políticos van desde la propia familia Bush en la Casa Blanca, pasando por el Congreso, hasta las cortes de justicia estatales, las legislaturas y burócratas de todo nivel.⁵

- También es el mayor escándalo que haya golpeado a Wall Street debido a que la debacle de Enron atrapó con ella a los más importantes bancos e inversionistas de Nueva York, incluidos, entre ellos, Merrill Lynch, Citigroup, J. P. Morgan Chase, UBS, y una docena más.

En efecto, los bancos no sólo prestaron a Enron enormes sumas de dinero y realizaron significativas inversiones en la compañía, sino que además algunos de sus ejecutivos participaron en aquellas operaciones que Enron trató de mantener ilícitamente al margen de su contabilidad.⁶

- Enron fue la firma de transacciones con derivados más grande que quebraba desde *Long Term Capital Management* en 1998. Efectivamente, en 2000, sólo por sus derivados Enron había sido catalogada por la revista *Fortune* como la compañía 256 solamente por su tamaño. Para el momento en que se vino a pique, Enron tenía pasivos generados por sus operaciones con derivados que excedían los 18.7 billones de dólares, cantidad que fue determinante para que Enron fracasara.⁷
- Adicionalmente al complejo cúmulo de operaciones con derivados que estaba realizando, Enron es, sin lugar a dudas, el mayor escándalo que haya tenido lugar en el mundo de la contabilidad. En efecto, la que una vez fuera una de las más grandes firmas contables de los Estados Unidos, *Arthur Andersen*, prestaba a Enron servicios de consultoría y auditoría por cerca de 52 millones de

⁵ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 6.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

- dólares al año, a cambio de avalar sus operaciones financieras y ocultar la verdad sobre su contabilidad. *Andersen* fue declarada culpable el 15 de junio de 2002 por haber obstruido las investigaciones en torno a Enron y, para el día de hoy, ha desaparecido.⁸
- El colapso de Enron es un formidable ejemplo de la piratería ejecutiva que tiene lugar en el mundo corporativo de los Estados Unidos, como bien lo ha señalado Joseph Stiglitz⁹ en *Los felices noventas*. De esta manera, un puñado de ejecutivos de Enron pudo hacerse de fortunas increíbles que podían ir desde las decenas hasta las centenas de millones de dólares, al mismo tiempo que iban hundiéndose cada vez más a Enron. Por ejemplo, entre 1998 y 2001, un par de docenas de ejecutivos de Enron y de su Consejo de Administración vendieron acciones de la empresa por valor de más de 1.1 billones de dólares, lo que ciertamente precipitó la caída. Esta cantidad no incluye los altísimos salarios ni los bonos, ni otros pagos hechos en efectivo a los ejecutivos de Enron durante su gestión, lo que por cierto es también reflejo de lo que ha sucedido en todo el mundo corporativo de los Estados Unidos: hace treinta años, los máximos directivos de una empresa ganaban, en promedio, 39 veces el salario de un trabajador regular; para principios de 2000, los más altos directivos de las corporaciones ganaban, en promedio, mil veces más que sus trabajadores.¹⁰
 - También podemos decir que la quiebra de Enron ha cambiado la manera de ver las cosas en el mundo financiero de los Estados Unidos, pues los inversionistas y tenedores de acciones estadounidenses, después de perder, sólo con Enron, más de 70 billones de dólares en el valor de las acciones, han iniciado toda una serie de cuestionamientos sobre las prácticas contables de otras empresas que no tenían nada que ver con Enron.¹¹
 - Aunado a todo lo anterior, Enron es también importante porque su quiebra tuvo lugar ochenta y dos días después de los atentados del 11 de septiembre a las torres gemelas de Nueva York y al Pentá-

⁸ *Ibidem*, p. 7.

⁹ Stiglitz, Joseph E., *Los felices noventas. La década más próspera de la historia como causa de la crisis económica actual*, México, Taurus, 2004.

¹⁰ “Ever Higher Society, Ever Harder to Ascend”, *The Economist*, 1o. al 7 de enero de 2005, p. 22.

¹¹ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 7.

gono en Washington D. C. De esta manera, mientras herían profundamente a los Estados Unidos en sus nociones de seguridad nacional, Enron, por su parte, hería su economía. Es decir, si los atentados al Pentágono y al World Trade Center hacían pedazos las concepciones que los estadounidenses tenían sobre su seguridad, el desastre de Enron cimbraba en sus cimientos la confianza de los inversionistas en la totalidad de su sistema financiero. Estos inversionistas habían sido seducidos por la exhuberancia irracional de la era del Internet y por la ilusión de un mercado cambiario siempre en ascenso durante la segunda mitad de la década de los noventa, años que, por cierto, serán recordados como los del mayor *boom* que haya experimentado la bolsa de valores en los precios de sus acciones. De repente, estos inversionistas despertaron con un balde de agua fría: inclusive la más grande de las compañías puede desaparecer o adquirir un valor insignificante de la noche a la mañana.¹²

- Finalmente, pero no lo menos importante: la quiebra de Enron nos muestra el valor de la información. En efecto, Enron y sus ejecutivos se hicieron multimillonarios gracias a que escondían información (procedimiento que explicaremos un poco más adelante), pues ocultaban el valor real de su empresa, es decir, reportaban ganancias que en realidad no percibían y ocultaban sus adeudos, todo ello avalado por la firma contable que los auditaba. De esta manera, Enron reportaba un valor que en realidad sólo existía en documentos. Asimismo, la caída de Enron se debe a la propia información, ya que una vez que se fueron haciendo públicos sus adeudos, así como las operaciones fraudulentas que soportaban sus ingresos y las diferencias que había al interior de la empresa entre sus directivos, los inversionistas les comenzaron a perder confianza y el valor de sus acciones fue cayendo, primero poco a poco y después estrepitosamente, todo ello gracias a la facilidad con la que comenzó a fluir la información en los círculos financieros sobre las irregularidades de Enron. Al respecto, téngase presente una regla básica del mercado de valores: la información sobre la salud de una empresa es vital para determinar que el precio de las acciones suba o baje. En este sentido, una vez que los medios de comunica-

¹² *Ibidem*, p. 8.

ción se enteraron de que había problemas en Enron y que éste podía ser un caso grande para sus reportajes, prácticamente invadieron Houston. Así, para mediados de diciembre de 2001, el *New York Times* tenía ocho reporteros trabajando tiempo completo en la historia, mientras Enron era noticia principal casi todas las noches en los noticieros televisivos. De esta manera, todo lo que Enron había hecho fue expuesto con el mayor lujo de detalles a la luz pública, provocando una caída en el precio de las acciones cada vez más incontenible y asombrando a la sociedad estadounidense sobre las dimensiones de la corrupción.¹³

Ahora bien, señalada la importancia del caso que nos ocupa, es igualmente importante preguntarnos, entre otras cosas, ¿por qué quebró Enron?, ¿qué es lo que ocultaba y cómo consiguió ocultar el valor real de la empresa por tanto tiempo?, ¿con qué tipo de apoyos políticos e institucionales contaba Enron para crecer de la manera en que lo hizo? Comencemos por examinar sus vínculos políticos, para después examinar el tipo de operaciones que realizaba.

II. ENRON Y LA POLÍTICA

Los nexos de Kenneth Lay, quien fuera el principal directivo de Enron, con el primer George H. W. Bush (Bush padre) se remontan a cuando menos 1980, cuando Bush hizo su primera apuesta para llegar a la Casa Blanca. En ese momento, Bush, que acababa de dejar la agencia central de inteligencia, necesitaba fondos para su campaña. Lay, que había conocido a Bush a través de amigos comunes en Houston, le dio dinero, y aunque Bush padre no ganó, Ronald Reagan lo hizo vicepresidente de los Estados Unidos. De esta forma, Bush encabezó algunos de los paneles que estuvieron en favor de la desregulación del sector energético en la era Reagan. Entre los principales movimientos desregulatorios que realizó Reagan se encuentra la remoción de los controles federales que sobre el mercado de gas tenía el gobierno federal de los Estados Unidos, algo que desde hacía tiempo buscaba Lay. Cuando Bush padre llegó a la Presidencia, nunca olvidó a Lay, e inclusive durante los gobiernos de Rea-

¹³ *Idem.*

gan y Bush no sólo se eliminaron los principales controles sobre la comercialización del gas, sino también varios impuestos a las compañías productoras de petróleo y de gas, algo que parecía imposible en los años setenta, cuando las empresas dedicadas a este ramo obtenían enormes ganancias por la venta del petróleo.¹⁴ En julio de 1991, el mismo Lay fue designado miembro de un panel de veinticinco personalidades del sector industrial que asesoraría a George H. W. Bush en las políticas a seguir para equilibrar la protección del medio ambiente con las necesidades del sector industrial.¹⁵

Asimismo, en 1992 George H. W. Bush personalmente le pidió a Lay que encabezara el Comité de la Convención Nacional Republicana que tuvo lugar en Houston, a lo que Lay accedió. Cabe señalar que Enron aportó más de 250 mil dólares para la realización de esa Convención. Más tarde, cuando en 1993 George W. Bush hijo, y actual presidente de los Estados Unidos, decidió competir por la gubernatura de Texas, le pidieron a Lay que fuera el jefe financiero de su campaña en Harris County; en ese momento Lay no tomó personalmente el encargo, pero en cambio donó 12,500 dólares para George W. Bush, al tiempo que decidió trabajar tras bambalinas, ya que puso como jefe de campaña en ese condado a Rich Kinder, quien era entonces uno de los altos ejecutivos de Enron y subordinado de Lay. De igual manera, Lay, Kinder y otros altos ejecutivos de Enron donaron 146 mil dólares a George W. Bush, lo cual representaba siete veces más de lo que ellos mismos habían dado al candidato demócrata para la gubernatura. Los donativos realizados por los ejecutivos de Enron, combinados con el dinero proveniente del Comité de Acción Política de Enron, hicieron de esta firma el mayor contribuyente a la campaña de George W. Bush en ese momento. Después de que George W. Bush venció al candidato demócrata por la carrera a la gubernatura, Enron dio 50 mil dólares para el Comité inaugural de George W. Bush. Desde luego, este tipo de favores tendrían alguna recompensa para Enron, y así por ejemplo, en diciembre de 1994, Lay le pidió a G. W. Bush que colocará a Pat Wood en la Comisión Estatal de Empresas de Servicio Público para impulsar la desregulación del sector eléctrico en el estado. George W. Bush aceptó la recomendación de Lay, e inclusive

¹⁴ *Ibidem*, pp. 86 y 87.

¹⁵ *Ibidem*, p. 47.

más tarde, a iniciativa otra vez de Lay, pondría a Wood al frente de la Comisión Federal para la Regulación de la Energía (Federal Energy Regulatory Commission). Entre las reformas legales que George W. Bush llevó a cabo en Texas y que beneficiaron a Enron, sugeridas por el propio Lay a George W. Bush, podemos mencionar sólo a manera de ejemplo la revisión al Código Fiscal de Texas que Bush comenzó a considerar poco después de haber sido electo gobernador. Para ello formó un Comité de diecisiete miembros para estudiar detenidamente las posibles reformas, entre los que se encontraba Kinder, que, como señalamos hace un momento, era uno de los más altos ejecutivos de Enron. Entre otras cosas, ese Comité propuso un paquete de 3 billones de dólares en reducción de impuestos a las industrias de capital intensivo, tales como las firmas petroquímicas o de gas, al tiempo que trasladaba la carga fiscal a algunas áreas de servicios concentradas, por ejemplo en los doctores, contadores y abogados. Estas medidas podrían haber significado para Enron un ahorro de 9 millones de dólares sobre impuestos fiscales.¹⁶

Un hecho que nos puede dar idea de la enorme influencia que Kenneth Lay tenía sobre la familia Bush se desprende del apoyo que obtuvo de ésta para la construcción de un nuevo estadio de béisbol para los Astros de Houston. En efecto, en el verano de 1996 a Lay se le metió en la cabeza la idea de impulsar a este equipo de béisbol que pasaba por una difícil situación financiera, e inclusive habían amenazado con dejar la ciudad de Houston para irse a otro lugar que les diera mayores y mejores subsidios. De esta forma, Lay comenzó una importante campaña para reunir fondos que permitieran construir un nuevo estadio para los Astros, no obstante que los electores en Houston, pocos meses antes, habían rechazado un paquete financiero para mejorar sus escuelas públicas, lo cual hacía de la construcción del nuevo estadio algo verdaderamente difícil de conseguir. Sin embargo, Lay logró reunir una cantidad importante de recursos para la construcción del nuevo recinto de los Astros, y para tal efecto, no fueron ayuda menor los comerciales televisivos en los cuales llegó a aparecer Bush padre solicitando recursos. Efectivamente, Lay en un primer momento le pidió a Barbara Bush que apareciera en un comercial televisivo solicitando recursos para la construcción del estadio, sin embargo ella declinó en favor de su esposo George H. W. Bush,

¹⁶ *Ibidem*, p. 88.

ex presidente de los Estados Unidos, no obstante que su hijo Bush era todavía gobernador. Con estos apoyos, en noviembre de 1996 los votantes aprobaron por un pequeño margen de votos que se construyera el nuevo estadio. Unos meses más tarde se anunció que Enron había pagado una fuerte suma de dinero para que el nuevo estadio se llamara nada menos que *Enron Field*.¹⁷

La llegada de la segunda dinastía Bush a la Presidencia de los Estados Unidos coincidió con un significativo incremento de las contribuciones políticas que Enron realizaba a los candidatos a nivel federal. Así, por ejemplo, en 1992 los Comités de Acción Política de Enron y los ejecutivos de la empresa donaron un total de 281 mil dólares a diversos candidatos federales. Para 1996 esa cantidad casi se cuadruplicó para sobrepasar los 1,100 millones dólares, de los cuales el 81% fue destinado a los candidatos republicanos.¹⁸

En fin, sería imposible siquiera hacer una breve referencia a todos los mutuos favores que se hicieron continuamente Enron y la familia Bush, pues son demasiados para tan breve espacio; sin embargo, sólo agregaré la llamada que George W. Bush hizo en 1997 a Tom Ridge, gobernador republicano del estado de Pensilvania, para asegurarle que ese estado podría beneficiarse de manera significativa si permitía que Enron tuviera acceso a sus mercados energéticos. Desde luego, esta llamada tuvo su origen en una petición de Lay a George W. Bush. Poco después de la llamada telefónica, la legislatura de Pensilvania desreguló el mercado energético permitiendo la entrada de Enron al mismo. Finalmente, me gustaría agregar que para cuando Bush ya era candidato a la Presidencia de los Estados Unidos, Lay envió una carta a aproximadamente 200 ejecutivos de Enron mediante la cual los exhortaba a donar dinero para la campaña de George W. Bush.¹⁹

Pero *Enron*, a través de Lay, no sólo era una presencia constante en las administraciones republicanas de Bush, sino también en la del demócrata Bill Clinton. Por ejemplo, en virtud de que el gas natural no es muy agresivo para el medio ambiente, Lay apoyó a Al Gore en su deseo de que los Estados Unidos suscribieran los acuerdos de Kyoto, que su oponente George W. Bush y muchos otros republicanos consideraban ina-

¹⁷ *Ibidem*, p. 90.

¹⁸ *Ibidem*, p. 91.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 91 y 92.

ceptable.²⁰ Ahora bien, los vínculos económicos de Enron con la administración de Clinton quedan bien ilustrados si examinamos los intereses de Enron con la Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero (Overseas Private Investment Corporation, en adelante OPIC, por sus siglas en inglés).

En efecto, la OPIC es el más pequeño pero el más poderoso de los bancos estadounidenses en lo relativo al otorgamiento de recursos, así como de avales y garantías para las operaciones financieras que realizan las empresas de los Estados Unidos en el extranjero. El presidente de los Estados Unidos no sólo tiene el privilegio de designar a los integrantes de la junta directiva, a su presidente y a su director en jefe, sino que también tiene un silencioso pero efectivo control sobre esta entidad, misma que decide cuáles son las compañías estadounidenses que obtendrán billones de dólares en préstamos y avales para proyectos a realizarse en todo el mundo en desarrollo, desde Angola hasta Zaire. Asimismo, la OPIC proporciona una valiosa plataforma política desde la cual el presidente puede modificar la inversión extranjera y, en consecuencia, la política internacional. Desde luego, a través de la OPIC el presidente de los Estados Unidos puede hacerse de muchos nuevos amigos dentro del sector privado y corporativo estadounidense, los cuales se encuentran ansiosos de obtener el respaldo de la OPIC, misma que les puede proporcionar un importante respaldo financiero internacional a cambio de aportaciones económicas que normalmente se dirigen a la campaña política del presidente o del partido que se encuentra en el poder, algo que, desde luego, no es del todo transparente en la política de los Estados Unidos. Una vez que estas corporaciones tienen el respaldo de la OPIC, ya no tendrán que preocuparse de que sus proyectos puedan quebrar, pues la OPIC está respaldada plenamente por el crédito y la fe de los Estados Unidos de América. Pero la OPIC tiene una gran desventaja: normalmente ayuda al presidente de ese país a reunir fondos para sus campañas, lo que se traduce en que el presidente favorecerá a través de la OPIC a aquellas corporaciones privadas que de alguna u otra manera han canalizado recursos para sus campañas y su trabajo político.²¹

Ahora bien, las relaciones de Enron con la OPIC comenzaron en 1989, cuando obtuvo 56 millones de dólares en préstamos y avales para

²⁰ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, p. 10.

²¹ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, pp. 104-106.

la construcción de una planta química en Argentina. En 1992, la OPIC le proporcionó a Enron 74 millones de dólares en avales para el desarrollo de una nueva planta de poder en Guatemala. En 1993, Enron obtuvo 69 millones de dólares en seguros y avales, así como 50 millones de dólares en financiamiento para el desarrollo de una planta de poder en las Filipinas. Asimismo, Enron también obtuvo cuantiosos recursos para su mayor inversión en el extranjero: la planta de Dabhol, en India. En fin, pocas compañías como Enron obtuvieron un trato tan privilegiado de la OPIC durante la administración de Bill Clinton, pues entre 1993 y 2000 recibió de la OPIC más de 2.2 billones de dólares en préstamos y avales para más de una docena de plantas, gaseoductos y otros proyectos en el extranjero; a cambio, Enron dio casi dos millones de dólares a los demócratas para diversos fines políticos.²² Pero Enron no sólo entregó cuantiosos recursos a los demócratas para sus campañas políticas, también les hizo algunos favores de alto riesgo a través de la OPIC que ninguna otra empresa les hubiera brindado. Así, por ejemplo, entre los favores que Enron realizó para la OPIC (a cambio de un jugoso apoyo financiero) se encuentra el proyecto de Enron en la franja de Gaza. En efecto, Enron nunca se hubiera involucrado en el proyecto de Gaza (entre 1998 y 1999) para la construcción de una planta de poder (indudablemente uno de sus proyectos más riesgosos), de no haber sido porque la OPIC se lo pidió, ya que Clinton estaba buscando incrementar las inversiones en Palestina. Desafortunadamente, esta planta de energía que iba a ser propiedad de Enron en una tercera parte, nunca llegó a generar ningún tipo de energía, pues las sangrientas batallas entre israelíes y palestinos impidieron que la planta comenzara a trabajar.²³

Ahora bien, por lo que respecta al manejo de información que hace la OPIC, el mismo es verdaderamente oscuro, por lo que las compañías estadounidenses que reciben recursos de ella pueden confiar plenamente en que la OPIC guardará celosamente sus secretos. En efecto, aunque la OPIC está respaldada por los contribuyentes estadounidenses, la junta directiva de la misma opera bajo un absoluto secreto. Al respecto, la OPIC insiste en que las reuniones a puertas cerradas, en las que la junta directiva decide cuáles proyectos y compañías podrán obtener respaldo federal, no están sujetas a la ley de libertad de información (*Freedom and Infor-*

²² *Ibidem*, pp. 106 y 107.

²³ *Ibidem*, p. 109.

mation Act). Esto significa que las decisiones que toma la junta directiva de la OPIC para decidir sus apoyos financieros, se encuentran absolutamente fuera del control y de la supervisión que pudieran ejercer los ciudadanos estadounidenses; de hecho, la OPIC normalmente rechaza a los periodistas o investigadores que han solicitado los documentos a través de los cuales se puedan constatar las decisiones de esta agencia financiera. Por ello, será sumamente difícil llegar a conocer sus verdaderos vínculos con Enron.²⁴

Para concluir con los vínculos políticos de Enron, sólo me resta hablar de la forma tan contundente que tenía para integrar en sus filas a ex funcionarios de alto nivel del gobierno de los Estados Unidos, quienes a cambio de elevados honorarios realizaban para Enron importantes actividades de cabildeo y *lobby*, no sólo ante el gobierno estadounidense, sino también ante otros gobiernos. En efecto, en febrero de 1992, a través de un comunicado de prensa, Enron anunció las contrataciones de James Baker, antes secretario del Tesoro y jefe de asesores de Ronald Reagan, así como de Robert Mosbacher, quien había sido secretario de Comercio; ambos personajes ofrecían a Enron una amplia experiencia internacional. Sin lugar a dudas, el nombre de Baker está asociado a ese *lobby* internacional que se vincula frecuentemente a la corrupción y que tan bien ha sido desarrollada por personajes como Henry Kissinger. Baker y Mosbacher, además de ser originarios de Houston, estaban vinculados desde hacía muchos años atrás al sector energético y tenían vínculos políticos importantes en países como China, Kuwait, Qatar, Turquía e inclusive en Turkestán, países en los cuales Enron planeaba continuar con su expansión transnacional. Enron también contrajo los servicios del teniente general Thomas Kelly, quien se integró a la Junta Directiva de Enron en 1991, poco después de haber concluido la primera guerra de Irak. Respecto a este triunvirato de Baker-Mosbacher-Kelly, Enron nunca se molestó en señalar cuánto les pagaba; sin embargo, un reporte publicado sobre Kelly, quien presumiblemente era el que tenía menos poder de los tres, señalaba que estaba recibiendo ingresos que iban de los 400 mil a 1 millón 400 mil dólares.²⁵

Mientras Baker, Mosbacher y Kelly prestaban valiosos servicios en el extranjero para Enron, ésta también se preocupó por contratar los servi-

²⁴ *Ibidem*, pp. 104-106.

²⁵ *Ibidem*, pp. 79 y 80.

cios de funcionarios o ex funcionarios con los suficientes vínculos políticos para apoyar sus proyectos al interior del gobierno de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, contrató los servicios de Wendy Lee Gramm sólo cinco semanas después de haber dejado su puesto como presidenta de la Comisión para la Transacción de Productos y Futuros (Commodity Futures Trading Commission, CFTC por sus siglas en inglés). Al respecto, es importante señalar que poco antes de dejar el cargo, Wendy Gramm había autorizado una normatividad a nivel federal que eximía a los derivados con energéticos de cualquier tipo de regulación federal. Ciertamente, los derivados se estaban transformando para Enron en una de sus áreas de negocios más importantes. Gramm obtendría una jugosa recompensa por su invaluable apoyo para tal efecto.²⁶

En fin, Enron jugó tantas cartas con los políticos estadounidenses, tanto republicanos como demócratas (aunque es evidente su preferencia por los primeros), que cuando Enron quebró y sus directivos fueron llevados a las audiencias públicas del Congreso de los Estados Unidos en el 2002, había muy pocos miembros de los principales comités del Congreso que pudieran alegar que no habían recibido recursos de Enron para sus campañas políticas.²⁷ Desafortunadamente, las investigaciones que se siguen realizando hasta la fecha sobre el caso Enron han tratado de ocultar los vínculos políticos de ésta, pues, sin lugar a dudas, muchos de esos políticos podrían salir afectados. Sin embargo, es indudable que sin ese apoyo Enron nunca hubiera podido realizar las operaciones que fueron el origen de su riqueza. Pero, ¿cuáles son esas operaciones?, ¿qué ocultaban? Trataré de dar una breve explicación de ello en el siguiente apartado, ya que sin esto no estaríamos en posibilidades de entender qué fue lo que Enron ocultó y a quién se lo ocultaba. Desde luego, esas operaciones financieras son muy complejas de comprender para un público no especializado; sin embargo, trataré de explicarlo de la forma más sencilla que me sea posible.

III. EL BANCO DE GAS O IMITANDO AL MUNDO FINANCIERO

El origen de la operaciones que marcan el ascenso y la posterior caída de Enron puede remontarse a 1984 bajo la ola desregulatoria que estaba

²⁶ *Ibidem*, p. 81.

²⁷ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1. p. 10.

siendo impulsada por Ronald Reagan, pues la *Comisión Federal para la Regulación de la Energía* (en adelante FERC, por sus siglas en inglés), agencia estadounidense que regulaba los gaseoductos, comenzó a eliminar algunas de las restricciones tradicionales a las empresas propietarias de los mismos. Ese año, por ejemplo, la FERC permitió que las distribuidoras locales de gas pudieran comprar a cualquier productor y, a su vez, vender a cualquier cliente. Esto era positivo, ya que en lo futuro esas empresas serían más libres, pero dejó a las distribuidoras de gas y propietarias de los gaseoductos con una gran cantidad de contratos pendientes de cumplir (*take-or pay contracts*).

En efecto, durante los años setenta, cuando los cortes de gas eran frecuentes, esas distribuidoras se vieron obligadas a celebrar contratos o acuerdos comerciales de largo plazo para el suplemento de gas, mismos que las obligaban a comprar una determinada cantidad de gas a un precio preestablecido, los cuales frecuentemente tenían alguna cláusula que permitía a los productores elevar el precio, pero casi nunca disminuirlo. De esta manera, si las distribuidoras de gas no podían vender todo el gas que habían planeado comprar, de cualquier forma tenían que pagar por ello, sin importar si su precio era mucho más elevado que el prevaeciente en el mercado. Ahora bien, esta regla expedida en 1984 por la FERC, y mejor conocida como la regla 380, afectó severamente a las distribuidoras de gas y propietarias de los gaseoductos, ya que éstas tenían muchos contratos de ese tipo, varios de ellos muy costosos. Tomó más de dos años para que la FERC expidiera la regulación 500, misma que tenía una metodología a través de la cual las empresas dueñas de gaseoductos podían negociar parcialmente el costo de sus contratos. Debido a este tipo de contratos algunas empresas gaseras quebraron, como fue el caso *Columbia Gas Transmission*, mientras que otras propietarias de gaseoductos, como *Transco Energy* y *United Gas Pipeline*, pasaron largos años peleando contra las reglas y los productores respecto a los precios del gas. Enron sobreviviría y sentaría las bases de su posterior crecimiento gracias a un ingenioso mecanismo financiero que implementaría sobre ese tipo de contratos a largo plazo; éste sería el origen del Banco de Gas.²⁸

Cuando Jeffrey Skilling, quien llegaría a ser uno de los “cerebros financieros” de Enron, estaba trabajando en McKinsey como un consultor

²⁸ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 53.

de Enron, percibió con toda claridad que había mucho gas disponible de los productores que habían sido liberados de los controles que sobre los precios establecía el gobierno federal, y que al mismo tiempo había una gran demanda de muchas compañías que deseaban utilizar gas para producir electricidad. Sin embargo, no existía un intermediario que pudiera balancear los suministros de gas provenientes de los productores con la demanda generada por los consumidores. Luego entonces, ¿por qué no crear un mecanismo que permitiera a ambos conectarse? Skilling llamó a esta idea “Banco de Gas” y se la vendió a Enron. En este modelo, los productores de gas eran “depositarios” de su gas en ese imaginario banco, que sería, desde luego, Enron. A los productores les gustó la idea, ya que Enron podía darles contratos por periodos largos de tiempo, y de esta manera podían predecir sus flujos de efectivo, lo que les permitía planear sus trabajos de exploración y perforación a largo plazo. A los usuarios y consumidores finales del gas también les gustó la idea, porque les permitía prever los costos del gas por varios años. Asimismo, Enron, que actuaba como el banco o la intermediaria entre el productor y el consumidor del gas, se beneficiaba con el modelo porque le permitía asegurar un suministro de gas importante por largos periodos de tiempo (quince o veinte años) para sus clientes a través de su subsidiaria, *Enron Oil and Gas*. Enron también podía obtener importantes beneficios de sus contratos a través de embolsarse la diferencia resultante entre el costo del gas y el precio de su venta. El Banco de Gas fue un modelo exitoso.²⁹

Los bancos de gas fueron un parteaguas para Enron, y casi de inmediato le comenzaron a generar importantes ganancias, pues los consumidores industriales y las empresas generadoras de gas estaban más que dispuestos a pagar un premio sobre el precio del mismo a todo aquel que les asegurara un suministro de gas. En un lapso de dos años Enron ya estaba vendiendo contratos de gas por periodos de 10 años a un precio de 3.5 dólares por metro cúbico, no obstante que el precio promedio era de apenas 1.3 dólares. Como se podrá apreciar, Enron comenzaba a transformarse de una simple empresa distribuidora a una empresa de operaciones, y en este rubro era una verdadera pionera. Adicionalmente, el Banco de Gas tenía muchas otras consecuencias positivas para Enron: hacía que las plantas generadoras de energía, a través del gas, se hicieran mucho

²⁹ *Ibidem*, p. 54.

más atractivas para los inversionistas, lo que ayudaba a crear futuros mercados para el gas natural, mercados que rápidamente Enron podría dominar. Sobre este último punto hay que tener en cuenta que, hoy en día, en los Estados Unidos las plantas de energía operadas con gas son comunes, pero a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa casi toda la energía eléctrica que se producía en ese país provenía de fuentes cuyo principal consumo era el carbón o la energía nuclear. El empleo del gas para tales efectos había sido pospuesto por mucho tiempo, pues se alegaba que no había garantías suficientes para el suministro del gas ni para la estabilidad de sus precios. Pero con el advenimiento del Banco de Gas, una compañía productora de energía eléctrica que quisiera construir una planta operada con gas podía con seguridad estimar sus costos en el largo plazo. Así, por ejemplo, en diciembre de 1990, Enron suscribió un contrato de 1.3 billones de dólares por un periodo de 23 años con la *New York Power Authority*, mismo que la obligaba a suministrar gas a esa autoridad, quien construiría una megaplanta en Long Island.³⁰

Más aún, el Banco de Gas le proporcionó a Enron otras oportunidades. Por ejemplo, en virtud de que los productores de gas tenían grandes cantidades de gas que almacenar y las principales instituciones financieras no les prestaban dinero, Enron comenzó a sustituir a los bancos: Enron almacenaba el gas que aún se encontraba en el suelo, mismo que tomaba como garantía, al tiempo que comenzaba a prestar dinero a los productores. En síntesis, Enron podía suministrar recursos a las empresas productoras de gas y petróleo para que ellas pudieran desarrollar sus proyectos. A cambio, los productores prometían venderle a Enron los hidrocarburos a un precio fijo, y Enron podía vender el gas a través de su Banco de Gas. De esta manera, los productores obtenían el efectivo que necesitaban para explotar sus reservas de gas que, de otra forma, no estarían produciendo en absoluto. Fue así como grandes productores, tales como Flores & Rucks o la Forest Oil Corporation, suscribieron convenios millonarios con Enron. Así, un mercado inexistente comenzó a surgir gracias a las buenas gestiones que Enron realizaba con los productores, quienes por años habían sido controlados por las regulaciones estatales. Desde luego, Enron dominaría ese mercado que ella misma había creado ante la ausen-

³⁰ *Ibidem*, pp. 54 y 55.

cia de normas que regularan las operaciones del Banco de Gas y la complacencia de las autoridades federales. Otro hecho significativo ayudó a Enron a desarrollar poderosamente este mercado de operaciones de gas: en 1990, el *New York Mercantile Exchange* (NYMEX, por sus siglas en inglés) comenzó haciendo transacciones con *futuros* basados en el suministro de gas, lo cual proporcionó a las transacciones sobre el gas el impulso que necesitaban, pues con los precios publicados en el NYMEX se otorgó a esas transacciones un índice confiable de precios en el mercado, mismo que podía ser usado para establecer los precios en los contratos de gas de todo tipo.³¹

Ahora bien, la aparición que hacía Enron en este mercado de transacción de contratos de gas a largo plazo era algo verdaderamente nuevo en el mundo de los energéticos, pues tomaba desprevenidos a todos acerca de los métodos contables que se deberían seguir para permitir que ese nicho de mercado floreciera. Definir esos métodos era todavía más difícil, si se tiene en cuenta que ese tipo de operaciones realizadas por una empresa energética era algo completamente novedoso y que la autoridad reguladora de los Estados Unidos no sólo estaba desprevenida, sino que además no tenía la menor intención de regularlas, pues el sector de los energéticos había entrado de lleno a la ideología del *libre mercado*. De esta forma, si la autoridad estadounidense daba manga ancha para que las empresas pudieran “innovar” acerca de las reglas contables que se debían seguir al respecto, los ejecutivos de Enron aprovecharían el espacio dejado por el Estado y se “convencerían” de que sus métodos contables tenían que cambiar y transitar a una contabilidad parecida a la que realizan las instituciones financieras. Nada más ni nada menos: una empresa de gas proponiendo utilizar la contabilidad utilizada por los bancos y las casas de bolsa, ante la absoluta complacencia de una autoridad reguladora envuelta en la retórica del “libre mercado”. Este método se llama, en el medio contable de los Estados Unidos, *mark-to-market*, y constituyó el inicio de los grandes fraudes de Enron, pues este método, empleado como lo hizo Enron, le ayudaría a ocultar el valor real de la empresa y a ser poco transparente en su información contable y financiera. A continuación trataré de exponer, de la manera más sencilla posible, en qué consiste ese tipo de contabilidad, pues es una de las claves del éxito y posterior fracaso de Enron.

³¹ *Ibidem*, p. 56.

IV. LA CONTABILIDAD *MARK-TO-MARKET* O EL ORIGEN DEL SECRETO

En la contabilidad *mark-to-market* se toman en cuenta todas las transacciones y contratos futuros y se estima cuál puede ser su valor actual en los mercados.³² ¿Qué quiere decir todo esto para quienes no son especialistas financieros? Para entender la contabilidad *mark-to-market* permítaseme utilizar ejemplos sencillos. Para la mayoría de las personas, como las amas de casa o los pequeños empresarios, el dinero significa sólo una cosa: efectivo. Para ellos, el dinero se traduce en billetes de curso corriente o en monedas que pueden ser cambiadas por bienes o servicios. Sin embargo, en el mundo de la contabilidad, éste no es siempre el caso, pues en ocasiones hay otro tipo de agentes que se ven en la necesidad de reflejar ganancias futuras para determinar el valor real de su empresa, como es el caso de los bancos, que poseen miles de hipotecas a plazos de vencimiento de quince años o más y sobre las cuales van a percibir una ganancia. Ahora bien, el secreto de Enron radicaba en su capacidad para reflejar ganancias excesivas que no se traducían en dinero en efectivo, es decir, reflejar ganancias futuras en el presente, como lo hacen los bancos. Es importante subrayarlo, ya que ello fue una de las razones fundamentales de la quiebra de la empresa: las ganancias de Enron no eran iguales a su dinero en efectivo. Esta habilidad de Enron para generar importantes y estratosféricas ganancias sin que por lo mismo generara los mismos ingresos en efectivo se debió a su adopción del sistema contable *mark-to-market*.

Para entender mejor este método, primero que nada un poco de historia. De manera muy general podemos decir que los métodos contables modernos comenzaron con el fraile franciscano Luca Bartolomé Pacioli, quien consideraba que los hombres de negocios del Renacimiento necesitaban de un mecanismo confiable para valorar su situación financiera y, en particular, para estimar sus finanzas día con día. Su respuesta fue una contabilidad dual: cada transacción era seguida por un doble registro en sus diarios de contabilidad: el *debe* y el *haber*. De esta manera, si un comerciante, por ejemplo, vendía un animal en mil pesos, ese comerciante debía anotar en la columna de “debe” los mil pesos y en la columna de

³² Fox, Loren, *op. cit.*, nota 2, p. 40.

“haber” ese mismo crédito de mil pesos. Pacioli señalaba que en todo momento los ingresos y los egresos debían ser iguales para que las columnas de *debe* y *haber* también coincidieran. En consecuencia, si las columnas no coincidían, estaríamos ante un error.³³

Bajo las reglas tradicionales de la contabilidad, Enron sólo hubiera podido reconocer como ingresos aquellas ganancias que significaran entradas de dinero en efectivo. Por ejemplo, asumamos hipotéticamente que Enron es el comerciante anterior y que hubiera suscrito un contrato mediante el cual se obligaba a vender a otra compañía un animal cada año, y durante diez años, a mil pesos cada uno. Como decíamos, bajo las reglas tradicionales de la contabilidad, Enron sólo hubiera podido registrar los mil pesos como ingresos por las ventas que realizara cada año. Pero bajo la contabilidad *mark-to-market*, Enron podía estimar el valor total del convenio por los diez años a cualquier precio que considerara conveniente. Así, por ejemplo, si la ganancia total de la transacción en los diez años era estimada en 10 mil pesos, Enron podía ingresar esa cantidad como ganancia inmediata y registrar los diez mil pesos como ingresos constantes y sonantes en sus registros contables desde el primer año. El problema era que, desde luego, no tenía los 10 mil pesos en efectivo que se estimaba ganar en los diez años. En efecto, sólo contaba con mil pesos correspondientes a la venta del primer animal en el primer año, así como una promesa de su cliente o futuro comprador para comprar otro animal por año, sobre un periodo de nueve años más. Más aún, asumamos que si Enron fuera un comerciante agresivo y pudiera percibir que el precio de los animales va en aumento y que, en el plazo de dos años, el animal que estaba vendiendo en mil pesos puede ser vendido en mil quinientos pesos, entonces consideraría que sus ganancias se incrementarían mucho más. Eso significaba que bajo los lineamientos establecidos por el método contable *mark-to-market*, Enron podía incrementar las ganancias derivadas de ese contrato de diez años, de 10 mil a 14 mil pesos, con sólo estimar un incremento futuro en los precios y reflejarlo de inmediato en sus libros contables. Enron podía estimar el monto de sus ganancias a través de la creación de una curva de precios.³⁴

³³ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, pp. 60 y 61. Los ejemplos son muy parecidos a los que utiliza el mismo Bryce.

³⁴ *Ibidem*, p. 62.

Ahora bien, estimar los precios futuros de cualquier cosa es un operación difícil, sin embargo los empresarios tienen que hacerlo para protegerse, en la medida de lo posible, de la volatilidad de los precios. Para algunos productos y para ciertos periodos de tiempo, la creación de curvas de precios se puede hacer más o menos rápido. Por ejemplo, el *New York Mercantile Exchange* posee en la actualidad precios disponibles para el petróleo que será entregado en el puerto de Nueva York en los próximos sesenta días. Precios similares están disponibles para productos como el jugo de naranja, el café o el algodón. Sin embargo, las curvas de precios tienen limitaciones importantes, sobre todo cuando el tiempo para el que son diseñadas son particularmente largos. Así, por ejemplo, en el caso de Enron, ¿quién nos puede decir en realidad y con exactitud cuánto va a costar el gas en veinte años? Ciertamente, nadie que se desenvuelva en el mundo de los energéticos tiene la capacidad para semejante previsión. Por ejemplo, desde hace años, algunos petroleros futuristas han predicho que el precio del barril de crudo costará 50 dólares en algún momento del futuro. Sin embargo, esas predicciones tan arriesgadas han probado frecuentemente ser equivocadas, debido, entre otros factores, a que las compañías petroleras continúan encontrando reservas petroleras y de gas natural en lugares cada vez más remotos.³⁵

En el caso de Enron, estamos también frente a una planeación de precios a muy largo plazo, lo cual hace muy difícil tener una mínima certeza sobre el precio de sus contratos de gas. Más aún, la habilidad para modificar las curvas de los precios y, de esta manera, ajustarse a las necesidades de un convenio o un negocio particular puede ser muy tentador para un contador. En efecto, si las compañías necesitan reflejar ganancias extras, un contador sin escrúpulos o un contador “creativo” puede sencillamente mover la curva, es decir, ajustar los precios casi a su conveniencia. Así, mediante este procedimiento para estimar los precios futuros, una compañía puede mágicamente generar ganancias adicionales (reflejadas sólo en los estados contables, mas no en efectivo) sin tomarse la molestia de proveer de ningún tipo de bienes o servicios a sus clientes; éste era el caso de Enron. De esta forma, a través de la maleabilidad de las curvas de precios y de la contabilidad *mark-to-market*, Enron podía registrar de inmediato en sus libros contables un volumen formidable de

³⁵ *Ibidem*, pp. 62 y 63.

ganancias de los contratos que tenía para el suministro de gas a largo plazo. Sin embargo, al embarcarse en este tipo de contabilidad, Enron iniciaba una aventura financiera que la ponía lejos del dinero real, de los flujos de efectivo auténticos y, en cambio, la colocaba en una senda de permanente crecimiento de ganancias que sólo existían en el papel. En otras palabras, el crecimiento de las ganancias aparentes era más importante que el efectivo; esto, al final, llevaría a Enron a una crisis de liquidez en caja.³⁶

Y a todo esto, ¿dónde estaba la autoridad reguladora de los Estados Unidos? Primero, durmiendo el sueño de los justos, y después siendo cómplice de Enron. En efecto, la contabilidad *mark-to-market* fue adoptada a propuesta de Skilling (quien ya era directivo de Enron) por el Comité de Auditoría de Enron el 17 de mayo de 1991, y tan pronto como el método fue adoptado, Enron y su auditor, la prestigiada firma de consultoría y auditoría contable *Arthur Andersen*, comenzaron a realizar una importante labor de *lobby* ante la Comisión Bursátil y de Valores (en lo que sigue SEC, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos para obtener el permiso que les permitiera emplear ese tipo de contabilidad. Obtuvieron el permiso de la SEC el 30 de enero de 1992, y desde ese momento Enron se convirtió en la primera compañía no financiera que utilizaba el sistema de contabilidad *mark-to-market*.³⁷ En otras palabras, con el aval de la SEC como autoridad reguladora, Enron estaba manipulando el valor real de su empresa, mismo que era a todas luces ilícito, desproporcionado y exagerado. Más aún, la SEC alentaba a aquellas empresas cuyos activos podían ser fácilmente estimados en el futuro para que usaran la contabilidad *mark-to-market* y así conocer el valor “real” de sus activos.³⁸

Ahora bien, comprar y vender gas a largo plazo, fungir como banco de gas y registrar las ganancias de inmediato eran sólo una parte del rompecabezas. Con la contabilidad *mark-to-market*, Enron estaba en posibilidades de realizar otro tipo de transacciones basadas en sus contratos de gas a largo plazo: Enron quería operar *derivados*, otro de sus grandes negocios para finales de la década de los noventa y de sus grandes secretos de información.

³⁶ *Ibidem*, pp. 63-66.

³⁷ *Ibidem*, pp. 66 y 67.

³⁸ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, pp. 13 y 14.

V. LOS DERIVADOS

Explicaremos brevemente qué son los *derivados*. El ejemplo más sencillo para tal efecto puede ser la compraventa de acciones. Supongamos que Alberto Sánchez considera que el valor de las acciones de García y Compañía subirán de precio. De esta manera, en lugar de comprar 100 acciones a 50 pesos cada una y que le costarían 5 mil pesos, él se dirige con un corredor profesional, por ejemplo Merrill Lynch, y compra una *opción* por 100 pesos, *opción* que le da el derecho pero no la obligación de comprar 100 acciones del capital social de García y Compañía a 50 pesos, a un año a partir de hoy. Como se podrá apreciar, esta *opción* de compra permite al interesado comprar a un precio determinado. Si en un año Alberto Sánchez estaba en lo cierto y las acciones de García y Compañía suben de precio a 60 pesos o más, su *opción* es redituable. Entonces ejerce su *opción* con Merrill Lynch, quien le vende 100 acciones de García y Compañía a 50 pesos cada una. Inmediatamente, Alberto vende esas mismas acciones a 60 pesos cada una. Luego entonces, Alberto Sánchez se hace de una cómoda ganancia de 900 pesos como resultado de restar los 100 pesos que le costó su *opción* a los 1,000 pesos que obtuvo como utilidad. En otras palabras, la *opción* de compra le permite a Alberto Sánchez usar su dinero más efectivamente, pues en lugar de invertir 5 mil en García y Compañía, Alberto sólo invirtió 100 pesos y aún así está en posibilidades de beneficiarse con el incremento en el precio de las acciones. Sin embargo, en el caso de que Alberto hubiese estado equivocado y las acciones se hubieran depreciado a 40 pesos cada una al final del año, en dicho supuesto Alberto simplemente deja que la *opción* expire sin hacer nada. Su única pérdida hubieran sido los 100 pesos que le costó la *opción*.³⁹ También existe otro tipo de operaciones que permiten vender a un precio determinado. Por ejemplo, si Alberto Sánchez piensa que García y Compañía está sobrevaluada, entonces se dirige a Merrill Lynch y compra otra *opción*, también en 100 pesos, que le da el derecho pero no la obligación de vender esas acciones de García y Compañía a Merrill Lynch en un año a 50 pesos cada una. Un año después las acciones de García y Compañía se deprecian a 40 pesos o menos, entonces Al-

³⁹ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, pp. 81 y 82.

berto puede ejercer su *opción* y Merrill Lynch le compra las acciones a 50 pesos cada una. Así, Alberto, otra vez, se hace de 900 pesos.⁴⁰

El negocio de derivados de Enron seguía un patrón similar al que hemos descrito en el párrafo anterior con las opciones, pero en lugar de vender a individuos como Alberto Sánchez, vendía a clientes industriales y compañías de energía que, en lugar de comprar acciones del capital social de empresas, compraban y vendían *opciones* sobre productos como el gas natural o la electricidad. Por ejemplo, supongamos que la compañía XYZ S. A. de C. V. posee una planta de energía operada con gas y quiere estar segura de que sus costos de operación no excederán de un cierto límite. Entonces XYZ puede comprar una opción a Enron que le permita adquirir un millón de metros cúbicos de gas al día durante un año. El precio del gas puede ser establecido a un precio fijo o a un precio que fluctúe con base en los precios determinados por *New York Mercantile Exchange* para ciertas localidades. De esta manera, con semejante opción a disposición de los consumidores de gas, éstos podían realizar previsiones más adecuadas acerca de sus costos y ganancias. En otras palabras, mediante la compra de esa opción, XYZ está protegiéndose de un posible riesgo por el aumento en el precio del gas. En otras palabras, XYZ estaba gastando sólo un poco de su dinero en adquirir una *opción* de Enron que la protegía en el caso de que los precios del gas se incrementaran. Este tipo de contrato es un *derivado*. En síntesis, un derivado es un contrato financiero entre dos o más partes que tiene como base o soporte un producto cualquiera; en el caso de Enron ese producto era el gas y, como podemos apreciar, es una derivación de los contratos a largo plazo que tenía para la compraventa de gas.

Enron no sólo vendía *derivados* del gas, como los que he descrito en el párrafo anterior, sino que también vendía y compraba una gran variedad de otros *derivados* que ascendían a billones de dólares y que incluían, entre otros productos financieros, los *forward*, los futuros y los *swaps*. Este tipo de productos eran comunes en las instituciones financieras desde hacía tiempo, pero el que una empresa energética los utilizara era algo novedoso. Uno de los derivados más innovadores de Enron eran los *derivados climáticos*; la compañía comenzó a venderlos en 1997, pues encontró un mercado receptivo para ello. Las empresas de gas y

⁴⁰ *Ibidem*, p. 82.

electricidad estaban particularmente interesadas en los derivados climáticos porque les permitían protegerse de los riesgos que enfrentaban ante una eventual modificación de las condiciones climáticas normales. Los contratos trabajan como una especie de seguro que las empresas podían adquirir de Enron; de esta manera, si las temperaturas se desviaban de los rangos normales durante un periodo de tiempo determinado, Enron le pagaría a sus clientes el monto de las pérdidas que hubiesen experimentado. Normalmente Enron podía empaquetar estos derivados climáticos de diferentes maneras, lo que le permitía a las empresas protegerse contra un clima que pudiera ser demasiado frío, demasiado caliente o nevado. Más tarde, la crisis eléctrica de California pondría en una seria crisis a este tipo de derivados y, desde luego, ayudaría para que Enron se fuera a la bancarrota, pues le generó adeudos multimillonarios que debía pagar a corto plazo por los riesgos que se había comprometido a cubrir.⁴¹

Ahora bien, Enron podía vender y comprar estos complejos derivados en cooperación con algunas de las grandes instituciones financieras como Citibank, J. P. Morgan Chase o Morgan Stanley. Pero a diferencia de las firmas de Wall Street, Enron no tenía necesidad de obtener una licencia para operar con valores ni de registrarse con la SEC, como tampoco tenía que sujetarse a las reglas de la Bolsa de Valores de Nueva York ni reportar a alguien cuánto dinero en efectivo estaba utilizando para respaldar sus operaciones, pues la excepción que le había otorgado el gobierno de los Estados Unidos, a través de Gramm, le permitía a Enron operar su propio mercado de derivados,⁴² algo insólito en la historia de las empresas energéticas de ese país, así como del mundo financiero, que veía cómo Enron crecía y crecía bajo las leyes del “libre mercado” y la desregulación. En efecto, a diferencia de otros mercados de derivados, como el de Nueva York y el de Chicago, los cuales están delimitados por requerimientos y reglas establecidas por la Comisión para la Transacción de Productos y Futuros (la CFTC, por sus siglas en inglés), Enron podía establecer sus propios estándares para la operación con derivados, lo que, de hecho, le permitía convertirse en un partícipe esencial dentro del bullente y multimillonario mercado de *derivados*.⁴³ Más aún, en el 2000

⁴¹ *Ibidem*, p. 243.

⁴² *Ibidem*, p. 83.

⁴³ *Idem*.

se aprobó una ley (la *Commodity Futures Modernization Act*) que reforzaba la exención de que gozaba Enron para ser supervisada o regulada en sus actividades con *derivados*. Esta ley fue especialmente promovida por el senador Phil Gramm, esposo de Wendy Gramm, quien trabajaba para Enron y que tan importante papel había jugado en la primera exención para los *derivados* cuando era presidenta de la CFTC.⁴⁴

Para darnos una idea de la importancia de los *derivados* para Enron, basta señalar que para finales de 2000, de los 65.5 billones de dólares que Enron mostraba como activos en sus estados financieros, casi un tercio de los mismos (21 billones) provenía de los negocios que había realizado con *derivados*. Éste era un negocio nuevo para Enron, pues apenas en 1996 la empresa tenía 2.7 billones de activos provenientes de los *derivados*, mismos que apenas representaban un octavo de los 16.1 billones que poseía como activos totales. Este crecimiento tan desmedido se puede explicar por la falta de reglas y de supervisión gubernamental para revisar las operaciones y las ganancias provenientes del mercado de *derivados*. En efecto, sin semejante supervisión, Enron podía hacer lo que quisiera para calcular el valor de sus *derivados* y así crear billones de dólares en ganancias simplemente a través de realizar algunas pequeñas modificaciones o presunciones sobre el valor de sus contratos con *derivados*. ¿Recuerda las curvas de precios a las que nos referimos antes, cuando hablábamos de la contabilidad *mark-to-market*? De esta forma, Enron podía inflar sus ganancias a través de ajustar los precios de algunos de sus contratos. Por ejemplo, supongamos que Enron firmara un contrato a 15 años que le permitiera comprar un millón de pies cúbicos de gas natural al año a un precio de 3 dólares por cada mil pies cúbicos. Después de suscribir el contrato, Enron podía suponer que en 15 años el gas se estaría vendiendo a 4 dólares por cada mil pies cúbicos. La compañía podía entonces calcular el valor de la totalidad del contrato a 15 años e inmediatamente —usando la contabilidad *mark-to-market*— registrar toda la ganancia proyectada en el convenio dentro de sus libros contables. Pero si Enron de repente necesitara ganancias adicionales, la empresa podía retomar el mismo contrato y asumir que los precios del gas podían irse todavía mucho más arriba de los 4 dólares en los próximos 15 años, elevando los precios hasta 6 u 8 dólares sin ningún proble-

⁴⁴ *Ibidem*, p. 41.

ma, esto debido a que no hay límite para tales precios ni reglas que previnieran que Enron realizara tales proyecciones de precios; en consecuencia, la compañía podía inflar casi a placer sus ganancias con los *derivados*.

Al respecto, es importante señalar que había sólo un control en el sistema: *Arthur Andersen*, el auditor de Enron, que tenía que validar las curvas de precios. Sin embargo, y como explicaremos un poco más adelante, *Andersen* hacía lo que Enron le pedía debido a que dependía en grado extremo de sus honorarios.⁴⁵ Habría que agregar que, en justicia, el crecimiento desmedido de los derivados no es sólo culpa de Enron, pues semejante crecimiento forma parte del *boom* total que tuvo lugar en el mercado global de derivados de los Estados Unidos. Las cifras nos dan más claridad de ello: en 1987, el valor total de los derivados era de menos de un trillón de dólares. Para la primera mitad del 2000, el valor de todo el fabuloso mundo financiero de los derivados en los Estados Unidos era de más 60 trillones de dólares de acuerdo con la Asociación Internacional de Swaps y Derivados.⁴⁶

Pero Enron no sólo operaba con absoluta libertad su mercado de *derivados*, sino que además creó una serie especial de entidades que le permitían operar con esos derivados a placer. Éstas eran las Entidades para Propósitos Especiales y fue a través de ellas que la corrupción comenzó a desbordar a Enron.

VI. ENTIDADES PARA PROPÓSITOS ESPECIALES

Las Entidades para Propósitos Especiales (en adelante SPE, por sus siglas en inglés) que Enron comenzó a utilizar, sobre todo a finales de los noventa, constituyeron el inicio de toda una serie de operaciones que realizó Enron para mantener fuera de sus estados financieros una serie de transacciones, y que tenían como propósito principal simular una mejor situación contable de la que realmente tenía la empresa. Las SPE servían esencialmente para que Enron vendiera y comprara mediante este tipo de entidades diversos activos a través de operaciones con derivados. El pro-

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 241 y 242.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 243.

blema de estas entidades es que se encontraban capitalizadas o avaladas en un alto porcentaje por Enron, además de que eran dirigidas por altos ejecutivos de dicha empresa (como Fastow y Kopper), ambos supuestos prohibidos por la ley. Aquí sí, en franca violación de las disposiciones vigentes, Enron no sólo estaba realizando complejas operaciones con derivados con compañías que se encontraban fuera de Enron, sino que a través de las SPE, ahora realizaba transacciones con derivados con empresas que se encontraban dentro de la misma Enron, y que además estaban controladas por ejecutivos de ésta.⁴⁷

En teoría, una SPE es una especie de fideicomiso creado por una empresa para retener una parte de sus activos. Típicamente, una SPE podía solicitar préstamos contra esos activos como garantía, o realizar otro tipo de arreglos financieros con base en esos activos como respaldo. En virtud de que la SPE contiene algunos activos pero ninguno de los adeudos de la empresa, es un deudor menos riesgoso y, en consecuencia, puede conseguir préstamos a tasas más bajas. De manera muy general, podemos decir que a través de una SPE se podía segregar un riesgo especial de las operaciones centrales de la empresa, al tiempo que la ayudaba a pagar menos por el dinero prestado.⁴⁸ Eran particularmente útiles en el caso de los productores de gas que estaban dispuestos a hacer negocios con Enron, pero que no tenían dinero en efectivo y lo buscaban desesperadamente. Y como Enron podía tener muchas cosas, menos efectivo, entonces ésta tenía que conseguir flujos de efectivo a través de los bancos y las instituciones financieras relacionadas. La manera de formalizar estas operaciones de asociación, en las cuales Enron establecía los términos del contrato y los bancos proporcionaban el dinero, era a través de la creación de una SPE que obtenía el dinero de los bancos para los productores de gas natural a cambio de futuras entregas de este recurso.⁴⁹

La ventaja principal que tenía Enron con este tipo de operaciones era que le otorgaba un amplio margen de maniobra no sólo para mantener ciertas operaciones que le reflejaban pasivos importantes fuera de su contabilidad, sino que además le permitía realizar transacciones muy rápidamente. En efecto, en particular durante finales de la década de los

⁴⁷ *Ibidem*, p. 158.

⁴⁸ Fox, Loren, *op. cit.*, nota 2, p. 63.

⁴⁹ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, pp. 36 y 37.

noventa, Enron estaba buscando una forma para vender activos y generar de esta manera ganancias rápidas. Entonces, Enron le vendía esos activos a una de las SPE que había creado, con lo cual evidentemente sólo simulaba una ganancia, pues Enron a través de este tipo de entidades controlaba los dos lados de la transacción, lo que en realidad le permitía vender no sólo rápido, sino además al precio que ella quisiera. En comparación con aquella situación, en la cual Enron tuviera que vender tales activos a una tercera persona, transacción que le podría tomar hasta un año, evidentemente tal tipo de operaciones de compraventa a través de la *Entidades para Propósitos Especiales* le proporcionaba no sólo la posibilidad de hacerlo rápido, sino de controlar la totalidad del proceso, en el cual Enron establecía los precios y los plazos.⁵⁰

Por lo que respecta a la transparencia de la información, estas entidades, por su propia naturaleza, necesitan operar en un ambiente secreto, pues son organizadas de una manera tal que escapan a la vigilancia que sobre ellas puedan tener las leyes de seguridad de los Estados Unidos. Por norma general, esto se realiza a través de incorporar a algunas de las oscuras instituciones financieras que se encuentran fuera de territorio de los Estados Unidos, o en una de las islas como Caimán o Bahamas, además de integrar a un número limitado de participantes que normalmente se encuentran entre las ricas instituciones financieras. Con ello se garantizan altos honorarios y la seguridad de que se mantendrá el número de los inversionistas en el mayor de los secretos.⁵¹

Las SPE rápidamente se constituyeron en una de las principales áreas de negocios para Enron. Sólo en 1999, las operaciones realizadas a través de estas *Entidades para Propósitos Especiales* inflaron las ganancias de Enron a 248 millones de dólares, lo cual significaba más de una cuarta parte de los 893 millones que había reportado en ganancias durante ese año. Enron tenía muchas otras SPE, como Chewco, LJM1, LJM2, SwapCo, Swap Sub y Raptor. Con ellas había dado inicio a sus operaciones más cuestionadas desde el punto de vista ético y jurídico. Tan solo la entidad especial denominada *Raptor* le había dejado un total de ganancias cercanas a los 1.5 billones de dólares.⁵²

⁵⁰ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 225.

⁵¹ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, p. 20.

⁵² Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, pp. 225 y 230.

VII. *ANDERSEN* Y LA ESCASA TRANSPARENCIA DE LAS FIRMAS CONTABLES

En medio de todas estas operaciones financieras, parece oportuno preguntarnos: ¿qué se encontraba haciendo la firma contable encargada de auditar a Enron?, ¿por qué *Andersen* no actuaba?, ¿por qué *Andersen* no hacía pública la realidad financiera de Enron? *Andersen* se encontraba en complicidad con Enron, ya que por los honorarios que ésta le proporcionaba, la firma contable sólo se limitaba a realizar lo que Enron le pedía. Lamentablemente, parece ser que ésta no es sólo la actitud de *Andersen*, sino de muchas de las grandes firmas contables de los Estados Unidos, que durante las últimas décadas se habían convertido en grandes negocios y parecía que no eran responsables ni ante la autoridad reguladora ni ante sus propios clientes.

En efecto, lo que *Andersen* y muchas otras firmas realizaron durante la década de los años noventa parecía inimaginable algunas décadas atrás, cuando las firmas contables se veían a sí mismas como árbitros imparciales de los negocios, además de que estaban integradas por contadores públicos certificados y que consideraban tenían obligaciones no solamente con los clientes para los que trabajaban, sino también con el público en general. Para mediados de los noventa, ya se podía observar que algunos cambios muy negativos habían afectado a la que alguna vez fuera la honorable profesión contable de los Estados Unidos. En 1998, por ejemplo, se detectó que algunos de los empleados de la prestigiada firma contable *PricewaterhouseCoopers*, compraban con frecuencia acciones y activos de las compañías que auditaban en Tampa, Florida. Este hecho obligó a la firma a realizar una auditoría de los propios socios y directivos de la firma contable, detectándose, para enero de 2000, alrededor de 800 violaciones a las reglas y políticas que prohibían a los auditores poseer acciones de las empresas que la firma contable auditaba.

Asimismo, la importancia que las firmas contables habían adquirido en los Estados Unidos se puede percibir en el dramático incremento del trabajo de consultoría realizado por las firmas contables. En 1981, por ejemplo, las firmas contables sólo obtenían en promedio el 15% de sus ganancias como producto de los servicios de consultoría. Para 1999, la mitad de sus ganancias anuales provenían de la consultoría y de otros

servicios no relacionados con la auditoría. Las ganancias producto de consultoría eran particularmente importantes para las cinco grandes firmas contables de los Estados Unidos: *KPMG, Ernst & Young, Deloitte & Touche, PricewaterhouseCoopers* y *Arthur Andersen*.⁵³ Las cinco firmas contables crecieron rápido y enormemente durante los años noventa; sus ganancias se habían duplicado para alcanzar los 26.1 billones de dólares, cifra verdaderamente impresionante que habla de los jugosos honorarios que percibían de sus clientes, con los que frecuentemente entraban en complicidad.⁵⁴

Por ejemplo, para finales de los años noventa, *Andersen* había llegado a ser tan dependiente de Enron que no podía tolerar perderla como cliente. Enron entendió esto y lo utilizó como un elemento a su favor. Las ganancias que *Andersen* obtenía de Enron eran enormes, sólo en 1999 la firma contable había obtenido 46.8 millones de dólares por sus trabajos de auditoría, consultoría y de índole fiscal para Enron; en el 2000 esa cantidad se había incrementado a 52 millones de dólares. Además de los buenos servicios que *Andersen* prestaba a Enron, el departamento de finanzas de esta empresa estaba repleta de alumnos de *Andersen*, es decir, de personas que habían estado vinculadas laboralmente con la firma contable.⁵⁵ Así las cosas, las posibilidades de transparencia en la información contable eran prácticamente nulas. Habríamos de esperar a que Enron quebrara para que los malos manejos de información que hacía *Andersen* fueran exhibidos ante la opinión pública.

El poder y el tamaño de las cinco grandes firmas contables creció tan desmedidamente que llegó a ser una verdadera preocupación para la SEC, la autoridad reguladora de los Estados Unidos. Los abusos cometidos por las firmas contables eran tales que el 27 de junio de 2000, la SEC, a través de su presidente Leavitt, emitió una iniciativa que reforzaba la obligación de los contadores para mantener su independencia con respecto a sus clientes. Ahora bien, como *Andersen* hacía lo que Enron deseaba debido a que la firma contable dependía de los honorarios de esta empresa, la firma contable tenía que moverse políticamente para eliminar la iniciativa normativa de Leavitt. De esta manera, *Andersen*, conjuntamente con las otras cuatro firmas contables, comenzó toda una gue-

⁵³ *Ibidem*, p. 233.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 235.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 237.

rra contra la nueva iniciativa. Las cinco grandes firmas contables hicieron una importante actividad de *lobby*, al tiempo que entregaban cuantiosas contribuciones económicas a algunos de los miembros del Congreso. Para finales de 2000, de acuerdo con el Center for Responsive Politics, el sector de la contabilidad había entregado 14.7 millones de dólares en contribuciones para financiar campañas políticas y había gastado 12.3 millones en *lobby*. Buena parte de ese dinero tenía como objetivo primordial eliminar las reformas de Leavitt. Pero, ¿quién fue el principal receptor de esos recursos? En el caso de los recursos provenientes de *Andersen*, el miembro del Congreso que más se benefició fue Phil Gramm, esposo de Wendy Gramm, quien trabajaba para Enron. En efecto, de acuerdo con los registros de la Comisión Federal Electoral, Gramm había recibido 76,850 dólares de *Andersen* desde 1989. Finalmente, la iniciativa de Leavitt estaría destinada al fracaso y la impunidad de Enron y *Andersen* tendría un poco más de vida.⁵⁶

VIII. LA DEBACLE O LA INFORMACIÓN COMIENZA A FLUIR

Si bien Enron había mantenido por largo tiempo alejada a la opinión pública sobre el valor real de la empresa y de sus ganancias, gracias a la complicidad de la autoridad reguladora y de la firma contable *Andersen*, que avalaban su especial contabilidad *mark-to-market* y sus operaciones con derivados, particularmente a través de las SPE, esto parecía que no sería para siempre. A principios de 2000 apareció un artículo en la revista *Fortune* que tenía como encabezado; “¿Está sobrevaluada Enron?”, en el cual el periodista Bethany McLean hacía eco de la molestia y preocupación de algunos inversionistas y analistas sobre los altos precios de Enron en la bolsa de valores. El artículo, entre otras cosas, se concentraba en la falta de transparencia de Enron, en que nadie sabía, con precisión, cómo estaba haciendo su dinero. Por otro lado, el 17 de abril de 2001, Enron emitió sus resultados financieros para el primer cuatrimestre de 2001. Los resultados parecían lo suficientemente sanos para la empresa: las ganancias superaban en 18 por ciento a las del mismo cuarto en los años anteriores. Sin embargo, cuando Enron presentó sus números detallados a la SEC, en el mes siguiente, era claro que sus ganancias no se

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 238 y 239.

estaban traduciendo en dinero en efectivo. La información anterior comenzó a despertar incertidumbre en los mercados financieros y las acciones de Enron comenzaron a tener una ligera baja en su precio.⁵⁷

Parecía que Enron ya no podría ocultar por más tiempo su verdadera situación financiera. En efecto, desde principios de 2000, Enron estaba teniendo serios problemas para conseguir efectivo y había tenido que pedir prestado para mantenerse en el negocio. En ese momento, la compañía obtuvo un préstamo de 1.2 billones de dólares, lo cual incrementaba su deuda a largo plazo hasta 9.7 billones de dólares, un monto demasiado grande de endeudamiento. Sus operaciones en efectivo eran negativas en 464 millones de dólares; adicionalmente, Enron quedaba muy expuesta ante las empresas eléctricas de California, a las que les debía decenas de millones de dólares.⁵⁸

La burbuja había crecido demasiado y no tardaría en estallar. Como hemos podido observar, los problemas de liquidez de Enron se remontan hasta los días en los cuales estableció su contabilidad *mark-to-market*, y los mismos eran ya muy serios para el 2001, momento en el cual Enron comenzó a ser requerido por sus deudores para pagar. Igualmente, algunas SPE, como Raptor, Whitewing y Osprey, entre otras, también mostraban problemas de insolvencia, lo cual significaba pagos de centenas de millones de dólares para Enron. Todos estos adeudos, así como la falta de liquidez para hacerles frente, comenzaron a ser percibidos negativamente en la bolsa, lo que dio inicio a la caída en el valor de las acciones de Enron que había comenzado desde principios de 2001. En efecto, en enero de ese año, cada acción costaba 82 dólares, y para agosto se encontraba en 40.25 dólares. La falta de liquidez y la caída en el precio de las acciones preocuparon seriamente a Jeffrey Skilling, quien había ocupado el lugar de Kenneth Lay como director en jefe de Enron desde principios de año. Skilling decidió renunciar alegando “razones personales” y Lay regresó a ocupar su puesto. La renuncia de Skilling enviaba señales negativas a los analistas bursátiles y financieros, quienes quedaron sorprendidos ante el repentino anuncio de un hombre que había hecho todo lo posible por encumbrarse en la máxima dirección de Enron y que había sido el principal constructor de muchos de los “innovadores” pro-

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 108 y 109.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 244.

ductos financieros de la empresa. El anuncio de la renuncia de Skilling precipitó aún más la caída en el precio de las acciones, pues los rumores comenzaron a volar y ya era un secreto a voces, dentro del sector financiero, que algo estaba marchando mal en Enron, lo que comenzó a alarmar a los inversionistas. En otras palabras, la renuncia de Skilling daba a conocer públicamente que en el interior de Enron no sólo había problemas financieros, sino que además existían diferencias entre sus ejecutivos, quienes tenían temores fundados de que las cosas no estaban funcionando bien y se precipitaban a salir. En cuestión de días, el precio de las acciones se depreciaba cada vez más.⁵⁹

Un elemento más que se agregó a esta crisis de información que comenzaba a crecer en los medios financieros fue el memorándum que Sherron Watkins, quien era una de las asistentes de Skilling, envió por *e-mail* a Lay y en el que exponía toda una serie de observaciones sobre el estado en el cual se encontraba Enron, haciendo énfasis en la necesidad de corregir algunas de las operaciones contables que la empresa había realizado en el pasado, al tiempo que estimaba la necesidad de enderezar varias de las operaciones que Enron llevó a cabo con las *Entidades para Propósitos Especiales* (SPE), como LJM, Condor y Raptor, algunas de las cuales estaban dirigidas por Andy Fastow, ejecutivo de Enron y que acreditaba un claro conflicto de intereses, algo que prohibía la ley. Las observaciones que hacía Watkins a Kenneth Lay cuestionaban, sin lugar a dudas, la transparencia y la posible viabilidad financiera de esas operaciones, al tiempo que sugería algunos procedimientos para corregirlas. La carta de Watkins a Lay probaría ser un detonador importantísimo en el colapso de Enron, y como la misma fue conocida por otros ejecutivos de Enron, hacía pública al interior de la empresa información secreta de Enron. El memo de Watkins también tendría otro tipo de repercusiones al interior de Enron, pues precipitó algunos cambios en el seno de la empresa; por ejemplo, poco tiempo después Andy Fastow, principal director financiero, sería removido de su puesto, lo cual no era cosa menor, pues había sido, junto con Skilling, el cerebro de muchas de las operaciones con derivados y con las SPE. Otra reacción inmediata a este memo fue la necesidad que Lay tuvo de iniciar una investigación sobre los asuntos que se habían expuesto en él. En efecto, Watkins le sugie-

⁵⁹ *Ibidem*, p. 290.

ría a Lay contratar una firma de abogados distinta a *Vinson & Elkins* (que era la firma que tradicionalmente asistía a Enron) para que examinara algunas de sus operaciones; Lay hizo caso omiso de tal recomendación y llamó a la misma firma de abogados para que examinara todos aquellos asuntos que se habían mantenido fuera de la contabilidad de Enron. Lamentablemente, algunas semanas más tarde, *Vinson & Elkins* le aseguraba a Lay que no había ningún problema con las operaciones que se habían mantenido al margen de la contabilidad de Enron. *Vinson & Elkins*, que era una de las firmas más prestigiada del estado de Texas, era un cliente cautivo de Enron, ya que, por ejemplo, Enron le había pagado 30 millones de dólares en 2001, cantidad que representaba alrededor del 7% del total de las ganancias de esa firma de abogados. Claramente se puede apreciar que *Vinson & Elkins* no era el despacho de abogados más conveniente para revisar las operaciones de Enron.⁶⁰

El memo de Watkins no sólo fue conocido por los altos ejecutivos de Enron, sino también por muchos empleados menores de la empresa, lo que facilitó que personas ajenas a la empresa conocieran la situación, además de que la prensa, intrigada por la caída en el precio de las acciones, no tardó en ocuparse del asunto.

Para octubre de 2001, el *Wall Street Journal* publicó un par de artículos en los que exponía algunas de las operaciones fraudulentas de Enron, poniendo particular atención en aquellas que había realizado Andy Fastow con las SPE.⁶¹ Lo anterior precipitaba aún más el precio de las acciones de Enron, que para el 19 de octubre de ese año era ya de 26.05 dólares. Después de los artículos del *Wall Street Journal*, del 17 y 19 de octubre, la SEC tomó cartas en el asunto. En efecto, el 22 de octubre Enron anunció que la SEC había iniciado una investigación acerca de las transacciones que Fastow había llevado a cabo con Enron a través de diversas SPE. La noticia golpeó de nuevo el valor de las acciones de Enron: para el final de ese día, su valor había caído 21%, para cerrar en 20.75 dólares. La caída de Enron parecía incontenible: ese mismo día, la importante firma de abogados *Milberg Weiss Bershad Hynes & Lerach* demandó a Enron alegando que Lay, Fastow y otros ejecutivos de la empresa habían ocultado información a los tenedores de acciones de Enron.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 298.

⁶¹ *Ibidem*, p. 308.

Sin lugar a dudas, entre todas las dificultades que Enron estaba enfrentando, esta demanda sería uno de los hechos de mayor preocupación para la empresa, ya que exponía nuevamente ante la opinión pública cómo Enron había sido poco transparente en el manejo de su información, ahora frente al gran público inversionista.⁶²

Para estos momentos, los inversionistas, tenedores de acciones y todas las empresas físicas o morales que, de alguna u otra manera, habían realizado negocios y transacciones con Enron le exigían una explicación respecto a lo que había aparecido en la prensa y la posibilidad de que procedieran las demandas, así como que aclarara todos los rumores que se cernían en torno a Enron. En particular, se exigía a Enron que aclarara las operaciones que Fastow había realizado con la propia empresa cuando se desempeñaba como director financiero, en un claro conflicto de intereses. El 23 de octubre, Enron convocó a una conferencia con los analistas de Wall Street para responder a todos los cuestionamientos; sin embargo, Lay, quien encabezó la conferencia de prensa, no dejó satisfechos a los analistas e inclusive defendió a Fastow, con lo cual hacía suponer una complicidad con este ejecutivo de Enron. La falta de información suficiente hacía más daño a Enron, pues el precio de sus acciones seguía cayendo.⁶³ Para esos días, Enron ya ocupaba un espacio importante en todos los periódicos financieros de los Estados Unidos y una gran cantidad de periodistas se había trasladado a Houston para obtener mayor información sobre el caso. El 29 de octubre, la agencia calificadora de crédito *Moody Investors Service* colocó a Enron en una muy mala posición como futuro sujeto de crédito, apenas dos puntos arriba de la última calificación que Enron podía obtener, lo cual generó que sus acciones cayeran otra vez, ahora hasta los 13.81 dólares.⁶⁴

Así, mientras las acciones de Enron seguían cayendo, los altos ejecutivos de esta empresa, quienes se habían percatado de la debacle durante los meses previos al derrumbe accionario de Enron, previeron inescrupulosamente vender con toda anticipación las acciones que poseían de Enron. Así, por ejemplo, Skilling antes de renunciar vendió sus acciones y se hizo de 70.6 millones de dólares en 2001, aunque, desde luego, ese no era el único dinero que Skilling había hecho en Enron durante ese año,

⁶² *Ibidem*, p. 314.

⁶³ *Ibidem*, p. 316.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 320.

pues tenía un salario de 1.1 millones de dólares, un bono de 5.6 millones de dólares y un pago adicional de 1.9 millones de dólares.⁶⁵ Asimismo, en los dieciocho meses anteriores al memo de Watkins, Lay vendió más de 100 millones de dólares en acciones de Enron. En fin, los altos ejecutivos de Enron se estaban enriqueciendo a costa de perjudicar a la empresa, pues la venta de sus acciones inevitablemente hacía caer el valor de las mismas por el exceso de oferta. En su totalidad, los altos ejecutivos y otras personas al interior de Enron vendieron la increíble cantidad de un billón de dólares en los meses previos al colapso de Enron.⁶⁶ Es decir, cuando esos ejecutivos supieron que la caída de Enron era inevitable, vendieron sus acciones todavía a buen precio; en otras palabras, se enriquecieron con información privilegiada que sólo ellos como directivos de la empresa podían conocer.

Así, mientras los altos ejecutivos de Enron —con información que debería ser del conocimiento de todos— vendían sus acciones para enriquecerse, la caída en el precio de las acciones de Enron tenía graves repercusiones para muchas otras personas, entre las que se encontraban los mismos empleados de Enron, quienes habían invertido en un plan de retiro compuesto de 2.1 billones de dólares en activos, 62% de los cuales estaba invertido en acciones de Enron. Para el momento en que esos activos se congelaron, lo que sucedió el 19 de noviembre de 2001, el valor de las acciones de Enron se había desplomado hasta 9.06 dólares, lo que significaba que miles de empleados de esa empresa prácticamente perdieran los ahorros de toda su vida. No olvidemos que para principios de 2001, Enron tenía más de 20 mil trabajadores.⁶⁷

Mientras tanto, el 8 de noviembre, con el propósito de recuperar alguna confianza entre sus inversionistas, Enron hizo pública una corrección sobre una parte de sus ganancias; de esta forma, aclaró que desde 1997 había inflado sus ganancias en aproximadamente 600 millones de dólares. Por ejemplo, Enron dijo que de los 105 millones de dólares que había reportado en ganancias a finales de 1997, en realidad la compañía sólo había ganado 9 millones, y los otros 96 millones habían sido fabricados gracias a la contabilidad especial que utilizaba, así como a las operaciones que venía realizando con derivados y con sus SPE. Asimismo, señaló

⁶⁵ *Ibidem*, p. 322.

⁶⁶ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, p. 115.

⁶⁷ Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 319.

que había inflado sus ganancias de 1998 en 113 millones de dólares, las de 1999 en 250 millones de dólares y las de 2000 en 132 millones de dólares.⁶⁸ Ahora bien, aunque la aclaración pública del 8 de noviembre no dejaba muy bien a Enron frente a la opinión pública, lo cierto es que tampoco fue un golpe fatal; es más, en Wall Street la noticia fue bien recibida, quizá porque también estuvo acompañada por el anuncio de Dynegy, que era la rival de Enron, relativo a la compra de las acciones de esta última. La compra de Enron por Dynegy parecía ser la única salvación para la primera. Así, el 14 de noviembre el valor de las acciones de Enron cerró con un ligero incremento, alcanzando los 10 dólares. Sin embargo, la compra que Dynegy quería hacer de Enron encontraba grandes dificultades para llegar a buen término por la falta de información clara y precisa. Por ejemplo, el 19 de noviembre Enron declaró que tenía algunos otros billones de dólares de deuda adicional que debían ser cubiertos en efectivo para ser solvente, lo que tomaba por sorpresa a Dynegy. Adicionalmente, el personal de Dynegy que se encargaba de la fusión, se quejaba constantemente de que, desde el principio, Enron le ocultaba información importante, con lo cual no estaba en posibilidades de conocer con precisión qué es lo que iba a comprar. El 20 de noviembre el precio de las acciones de Enron cayó casi en un cuarto más, llegando a 6.99 dólares.⁶⁹

Los días posteriores al 19 de noviembre fueron caóticos. Los altos ejecutivos tanto de Enron como de Dynegy tenían que convencer a las agencias calificadoras de que la fusión de estas dos empresas podía tener éxito. Si lo conseguían, podían evitar que las agencias calificaran más bajo a Enron. Sin embargo, cada día que pasaba todas las agencias calificadoras, como *Standard & Poor's*, *Moody's* y *Fitch*, estaban cada vez más nerviosas, pues billones de dólares dependían de su decisión y del destino de los adeudos de Enron. Además, las dos partes de la fusión, Dynegy y Enron, necesitaban alguna estabilidad para avanzar en sus transacciones, ya que, por ejemplo, cuando la fusión fue anunciada —el 13 de noviembre— el precio de las acciones era de 9.98 dólares; diez días más tarde valían ya 4.71 dólares. En este sentido, como el precio de las acciones estaba continuamente deslizándose, Dynegy tenía que realizar un cómputo distinto que le permitiera determinar el precio de Enron,

⁶⁸ *Ibidem*, p. 328.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 330 y 331.

y de esta manera hacer una oferta. El final llegó a las 10:57 de la mañana del 28 de noviembre, cuando *Standard & Poor's* dio el golpe de gracia a Enron, pues le otorgó la calificación más baja posible. La respuesta del mercado de valores casi fue instantánea: si el 27 de noviembre las acciones de Enron habían cerrado en 4.11 dólares, en las horas siguientes al anuncio que hicieron las agencias calificadoras, el precio de las acciones cayó a 60 centavos de dólar. Desde luego, Dynegy no podía mantener su interés en comprar a Enron y retiró su propuesta de fusión. Enron había llegado a su fin.⁷⁰

Debido a los vínculos entre Enron y la administración de Bush, no había forma de que el gobierno de los Estados Unidos pudiera otorgar una fianza para salvar a la empresa de la quiebra, pues ello hubiera dado pie a que se alegaran de inmediato hechos de corrupción a nivel mismo de la Presidencia, algo que desde luego quería evitar el gobierno federal.⁷¹ De esta manera, el 1o. de diciembre tuvo lugar una reunión de la junta directiva de Enron con el único objeto de declarar la quiebra.⁷²

IX. EPILOGO O LO QUE FALTA POR SABER

Para el momento de su quiebra, Enron se movía de una debacle financiera a un completo escándalo internacional. Una vez que la quiebra fue declarada, el auditor de Enron, *Andersen*, fue acusado de complicidad con los fraudes contables de Enron. El 14 de enero, David Duncan, el director en jefe de *Andersen* en Houston, fue despedido y acusado de ordenar la destrucción de muchos de los documentos relacionados con Enron, incluidos algunos que habían sido requeridos por la SEC. El hecho de haber aprobado en repetidas ocasiones las operaciones de Enron, hacía de *Andersen* cómplice en el escándalo, pero el hecho de tratar de ocultar información importante para las investigaciones, a través de su destrucción, hizo de *Andersen* un objetivo inmediato de los fiscales federales. Con ello, *Andersen* se hundía en la ignominia e iniciaba su desaparición.⁷³

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 334-337.

⁷¹ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, p. 122.

⁷² Bryce, Robert, *op. cit.*, nota 3, p. 339.

⁷³ Fusaro, Peter C. y Miller, Ross M., *op. cit.*, nota 1, p. 127.

Por lo que respecta a los ejecutivos de Enron, no fue sino hasta el 9 de enero de 2002 que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos abriría una investigación para determinar los posibles delitos que pudieran haber cometido.⁷⁴ A estos ejecutivos no solamente les esperaban una investigación federal, sino que además el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos los había llamado a comparecer ante las cámaras de televisión. Los legisladores estaban ansiosos de presentar a los ejecutivos de Enron frente a la audiencia nacional en un acto de franca hipocresía, como si Enron no hubiera hecho lo que hizo gracias a los apoyos políticos necesarios dentro de ese órgano legislativo y dentro de la administración de Bush. De esta manera, parecía que Enron podía ser un excelente chivo expiatorio, pues seguramente Enron no es el único caso en su tipo dentro de los Estados Unidos.

Tan no era el único caso que, después de Enron, comenzó una especie de paranoia en el mercado de valores de los Estados Unidos. En efecto, algunos de los competidores de Enron y otras grandes compañías como Tyco, General Electric e IBM enfrentaron severos cuestionamientos después del desastre de Enron, ya que estas compañías poseían estados financieros que aparentemente escondían más de lo que revelaban. También se puso marcaje especial sobre las otras cuatro grandes firmas contables que quedaban, ya que era evidente que lo que *Andersen* había hecho también sucedía en otros casos. Claro está que si el gobierno de los Estados Unidos hubiera seguido con sus investigaciones en otras empresas y despachos contables, seguramente hubiera encontrado muchas otras cosas que no le hubieran gustado y que estremecerían todavía más el mercado de valores. Así que prefirió descargar todo su coraje contra la única que hasta ese momento había aparecido y que era Enron. Y no porque Enron y sus ejecutivos no fueran responsables, desde luego que lo eran, pero también lo son todos los políticos que directa e indirectamente le ayudaron para que su política de “libre expansión” creciera sin medida y control. Más aún, Enron es sólo un buen ejemplo de las prácticas que un sector del mundo corporativo de los Estados Unidos utiliza para crecer y crecer, ocultando frecuentemente información a sus inversionistas y generando riquezas para un puñado de personajes que con información privilegiada dentro del mercado de valores y del alto mundo corporativo, se hacen de riquezas de fantasía frente a toda una sociedad que pierde

⁷⁴ *Ibidem*, p. 124.

sus escasas inversiones frente a esa hueca ideología de la desregulación sin medida.

Ahora bien, ¿qué pasó con todos esos altos directivos de Enron y de las instituciones financieras y gubernamentales que estaban implicadas en el caso? Para finales de 2004, aparte de *Andersen*, se habían fincado cargos contra Lay, Skilling, Fastow y algunos ejecutivos menores de Enron y del banco Merrill Lynch.⁷⁵ Finalmente, Lay fue declarado culpable en mayo de 2006, pero murió repentinamente dos meses después. En octubre de 2006, Skilling y Fastow fueron declarados culpables. Skilling fue sentenciado a cumplir una pena de prisión de veinticuatro años y cuatro meses. Fastow fue condenado a seis años de prisión a condición de que colaborara con las autoridades y brindara toda la información necesaria para que prosperaran las demandas contra los bancos que colaboraron en el fraude de Enron.⁷⁶

Independientemente de estos altos ejecutivos de Enron, que bien podrían fungir como chivos expiatorios, aún no se han presentado cargos contra ningún alto ejecutivo de los importantes bancos que financiaron a Enron, mucho menos aparece implicado algún personaje de la administración de Bush o algún legislador. Parece que la información que surgió y que hizo que se apreciara públicamente lo que realmente valía Enron, un valor de papel, nunca real, y que finalmente fue la causante de su colapso, no ha sido suficiente para que a todos aquellos que formaban parte de la red de complicidad financiera y política que protegía a Enron, también se les pueda pedir que rindan cuentas. Efectivamente, se les sigue protegiendo de la manera más descarada posible, lo que nos enfrenta a uno de los mayores casos de impunidad que se hayan presenciado en los Estados Unidos. Esto lo podemos entender, que no justificar, si consideramos que las mayores riquezas que existen en el mundo (desde las que se formaron en los Estados Unidos con el *boom* de la bolsa de valores, pasando por Rusia con las mafias que se adueñaron de las privatizaciones del petróleo y llegando a México con su gigantesco y grotesco rescate bancario) comenzaron a formarse desde mediados de los ochenta, y

⁷⁵ Para un seguimiento sobre las investigaciones que se han seguido contra los implicados en el caso de Enron, puede consultarse el *Washington Post*, que tiene en línea todo un archivo histórico sobre el caso: www.washingtonpost.com/wp-dyn/business/specials/energy/enron.

⁷⁶ *The New York Times*, 2 y 24 de octubre de 2006.

vieron en los noventa la culminación de su ambición de riquezas, además de que todas tienen vínculos con ese poderoso sector financiero y bursátil internacional al que Enron se había asociado. No vaya a ser que si el Departamento de Justicia de los Estados Unidos continúa investigando, aparezcan muchos otros secretos que no le es conveniente conocer ni al gobierno de los Estados Unidos ni a sus socios comerciales en otros países. Sin embargo, creo que sería necesario que en los Estados Unidos, así como en todos aquellos países en los que han tenido lugar fraudes multimillonarios en los que esté implicado el sector financiero o el destino de las privatizaciones, se forme una especie de *Comisiones de la verdad en materia financiera y de privatizaciones*, integradas por comisionados independientes y apoyadas por las diversas fuerzas políticas que integran esas democracias, ya que de otra manera no estaremos en posibilidades de pedir cuentas a todos aquellos que ilícitamente se hicieron de impresionantes riquezas a costa de las inversiones de otros o con recursos públicos. Que quede muy claro: la democracia no sólo se forma de órganos y partidos políticos que garanticen el voto, también debe garantizar que los recursos que se canalizan a las instituciones financieras (las que siempre han tenido una responsabilidad ante el público, aunque puedan ser negocios privados), o aquellos que son producto de la privatización o desregulación, sean empleados con equidad y de manera transparente. En este sentido, las *Comisiones* que propongo serían, si aseguran su autonomía, mecanismos propicios para conocer la verdad y pedir cuentas.

Si no llegamos a saber públicamente toda la verdad sobre estos fraudes y, en consecuencia, no podemos pedir cuentas a los responsables de esta nueva generación de ricos, la desigualdad seguirá creciendo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde tuvo lugar el caso Enron, entre 1979 y 2000, el ingreso real de las familias que ganaban menos creció apenas 6.4%, mientras que el de las familias que se encontraban dentro del estrato más alto creció 184%, al tiempo que el del grupo más rico creció mucho más rápido.⁷⁷ Si esto pasa en los Estados Unidos, imaginemos la proporción del desastre en países como Rusia o México, donde la desigualdad es mucho más dramática. Mientras tanto, la pregunta continúa siendo válida y justa: ¿hasta cuándo sabremos los otros secretos que esconden los oscuros pasillos del mundo corporativo, financiero y bursá-

⁷⁷ *The Economist*, "Ever Higher Society...", *cit.*, nota 10, p. 22.

til? Enron sólo ha sido la punta del iceberg de un negocio de la ambición que tiene sucursales en otras partes del mundo.

X. BIBLIOGRAFÍA

BRYCE, Robert, *Pipe Dreams. Greed, Ego, and the Death of Enron*, Nueva York, Public Affairs, 2002, 394 pp.

FOX, Loren, *Enron. The Rise and Fall*, Estados Unidos, John Wiley & Sons, Inc., 2003, 370 pp.

FUSARO, Peter C. y MILLER, Ross M., *What Went Wrong at Enron? Everyones's Guide to the Largest Bankruptcy in U.S. History*, Estados Unidos, John Wiley & Sons, Inc., 2002, 240 pp.

STIGLITZ, Joseph E., *Los felices noventas. La década más próspera de la historia como causa de la crisis económica actual*, México, Taurus, 2004, 415 pp.

WATKINS, Shderron y SWARTZ, Mimi, *Power Failure. The Inside Story of the Collapse of Enron*, Estados Unidos, Doubleday, 2003, 386 pp.

Revistas y periódicos

Washington Post, visible en: www.washingtonpost.com/wp-dyn/business/specials/energy/enron.

The Economist, 2001, 2002, 2005.

LA LECHE ES BLANCA PERO NO TRANSPARENTE.
PARMALAT, BREVE RECUENTO DE UN GRAN FRAUDE

David GÓMEZ-ÁLVAREZ*
Verónica GONZÁLEZ**

SUMARIO: I. *La Coca-Cola de la leche: construcción del coloso de los lácteos.* II. *Leche rancia: crónica del colapso del emporio de Calisto Tanzi.* III. *El “tangentopolis” de la leche: efectos globales de un fraude mundial.* IV. *De la ciudad de Parma a las Islas Caimán: causas y consecuencias de la quiebra.* V. *Bibliografía.*

Como leche en polvo que con un soplo se pierde, la quiebra de *Parmalat* ocasionó pérdidas millonarias de un soplo. De un día para otro, miles de granjeros en diversos países del mundo ya no pudieron vender su leche; miles de ahorradores de todo el planeta perdieron sus inversiones; miles de trabajadores perdieron sus fuentes de empleo; miles de ciudadanos, dentro y fuera de Italia, fueron afectados por el quebranto de *Parmalat*, el emporio italiano de la leche que parecía imbatible.

En efecto, a finales de 2003, el coloso de los lácteos quebró estrepitosamente, afectando a productores, intermediarios, accionistas, ahorradores, consumidores y trabajadores vinculados a la industria lechera y alimenticia. Miles de millones de euros fue el costo financiero del fraude más grande en la historia de Europa; de ese tamaño es el fraude de *Parmalat*. Además de las repercusiones económicas, el caso *Parmalat* tuvo fuertes consecuencias políticas, sociales, institucionales y hasta cultura-

* Profesor-investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios de Occidente de Guadalajara, México.

** Asistente de investigación en el Instituto Tecnológico y de Estudios de Occidente de Guadalajara, México. Agradecemos a Argelia García, estudiante del ITESO, su apoyo para la investigación del caso.

les en la forma de hacer empresa y de regular los corporativos, no sólo en Italia, sino en todo el viejo continente. Lo que se pensaba que sólo podía ocurrir al otro lado del Atlántico, sucedió en el pleno corazón de Europa: en Parma, Italia. La imbricada red de complicidades políticas y la maraña especulativa financiera que permitieron que ocurriera el fraude son un caso típico de falta de transparencia en una empresa privada que, a su caída, tuvo enormes repercusiones en todo el planeta. De ahí la relevancia de hacer un breve recuento de un gran fraude como lo es, y sigue siendo, el caso de *Parmalat* y de la familia de Calisto Tanzi, fundador y dueño del emporio, hoy enfrentando cargos por fraude desde la prisión.

I. LA *COCA-COLA* DE LA LECHE: CONSTRUCCIÓN DEL COLOSO DE LOS LÁCTEOS

La historia del magnate de los lácteos, como se le conocía a Calisto Tanzi, es la historia con que muchos italianos han soñado: un joven que hace de un pequeño negocio casero un emporio internacional. La historia de Tanzi comienza en Collecchio —un pueblo cercano a la ciudad de Parma, en la región de Emilia Romagna, al norte de Italia—, donde su familia tenía una pequeña tienda de *delicatessen*, “*Tanzi e Figli, Salumi e Conserve*”. Debido a la súbita muerte de su padre, Calisto Tanzi tuvo que abandonar sus estudios de contabilidad para encargarse del negocio de la familia. Así, en 1961, con apenas veintidós años, Calisto se convirtió en propietario de una empresa que, un cuarto de siglo más tarde, lo convertiría en uno de los hombres de negocios más influyentes en la historia de Italia. El origen provinciano y, hasta cierto punto, trágico, por la temprana muerte de su padre, son dos características que forjaron el carácter de Tanzi y que serían muy apreciadas por la opinión pública italiana como símbolos de fortaleza.

La pequeña empresa heredada por Tanzi era, en su origen, fundamentalmente artesanal y se encargaba de producir salamis y conservas de tomate para pasta. Sin embargo, el parmesano pronto decidió adentrarse en el comercio de la leche pasteurizada, un mercado poco competido en aquel entonces. Apenas dos años después de haber asumido el control del negocio familiar, en 1963, fundó la compañía *Dietalat*. Esta empresa comercializadora de lácteos tomaría poco tiempo después el nombre del coloso italiano de la leche: *Parmalat*, que a la postre se convertiría en la primera compañía productora de leche en Italia, abasteciendo de lácteos a la ciu-

dad de Parma y a otras ciudades de las regiones vecinas de Toscana, Liguria y Piamonte. Era apenas el comienzo.

Tanzi desafió así el monopolio de la distribución de leche en Italia, dominado hasta ese momento por las centrales lecheras —distribuidoras municipales de leche—.¹ El éxito de la venta de sus productos se basó fundamentalmente en dos factores clave: en la larga vida que éstos tenían gracias al uso del proceso de pasteurización a ultra-alta temperatura (UHT, por sus siglas en inglés) y en la tecnología sueca que importó para envasar la leche en cartones rectangulares al alto vacío —también conocidos como *tetrapak*—, para conservarla sin refrigeración durante meses. Tanzi no imaginaba que la combinación de estos dos factores tecnológicos, la pasteurización y el alto vacío, sería la clave para desplazar a otras lecherías que apostaban por productos frescos en una sociedad de consumo cada vez más comercial y masivo.

Los años comprobarían que Tanzi acertó con su arriesgada apuesta de competir en el mercado de los lácteos: su estrategia de ventas de puerta en puerta y de entrega del producto en camionetas con el logotipo de la empresa continuó su propagación en las cercanías de la ciudad de Parma. La innovación tecnológica, junto con la agresiva estrategia de expansión, permitió que la empresa de Tanzi tuviera un crecimiento anual cercano a cincuenta por ciento, una de las tasas de crecimiento más altas no sólo de Italia, sino de toda Europa. *Parmalat* crecía a pasos agigantados.² “Queríamos que *Parmalat* se convirtiera en la *Coca-Cola* de la leche”, cuenta Domenico Barili, ex director general de la compañía y colaborador de Tanzi desde la fundación de *Dietalat*.³

Una vez que se facilitó la conservación del producto, su expansión a otras ciudades de la península italiana fue consecuencia predecible debido a que no era necesaria su refrigeración. Desde 1973, una vez que arrebató el mercado nacional italiano a las centrales lecheras municipales, y que logró tener presencia a lo largo y ancho del país, Calisto Tanzi había encontrado “*l’America nella propria terra*”,⁴ así que decidió —como dos

1 “2003 Credit Risk Profile of Parmalat Finanziaria”, *Shibui Markets*.

2 “Calisto Tanzi: splendori e miserie del granduca di Parma”, *Il Giornale*, 29 de diciembre de 2003.

3 Galloni, Alessandra y Trofimov, Yaroslav, “Al zozobrar la unión negocios-política en Italia, cayó Parmalat”, *Listín Diario*, 9 de marzo de 2004.

4 “Trovare l’America” es un dicho italiano que se usa cuando una persona encuentra algo muy valioso. Hace referencia a la abundancia que al colectivo italiano refiere el conti-

de sus compatriotas más célebres, Cristóbal Colón y Marco Polo— expandir sus horizontes y probar fortuna en tierras lejanas. Tanzi optó entonces por encontrar *l'America nelle Americhe*: en 1974, con su incursión en Brasil, inició el camino hacia un crecimiento que no sólo abarcó el continente americano, sino un total de 30 países en los cinco continentes.⁵ Tanzi había convertido un modesto establecimiento local de comestibles en un gigante empresarial de alimentos a nivel internacional.

Desde entonces, la compañía aumentó dramáticamente la variedad de productos que ofrecía, aunque el principal en ventas continuó siendo la leche. Así fue como comenzó a producir otros productos —como yogurt, jugo de frutas, galletas, entre otros tantos— que para el año 2002 representaron casi el sesenta por ciento de las ventas totales del grupo.⁶

La empresa, que desde entonces ya competía con la francesa *Danone* por el tercer lugar en la industria láctea a nivel mundial —después de la suiza *Nestlé* y de un conglomerado de firmas de Estados Unidos—,⁷ tuvo una espectacular expansión durante la década de los noventa. Fue en esos años que *Parmalat*, apoyada en la estrategia de endeudamiento crediticio creada por Tanzi para llevar a cabo este impresionante crecimiento, pudo establecer filiales en los cinco continentes.

Entre 1989 y 2001, el emperador de la leche adquirió 27 sociedades llamadas *offshore* —sociedades instrumentales de inversión— y siete centros de distribución en distintos puntos del planeta. El crecimiento de la trasnacional fue tal que, en 2001, solamente el 33 por ciento de la facturación de *Parmalat* fue producida en Europa.⁸ Para el año siguiente, 2002, la facturación del coloso italiano sumó 7 mil 600 millones de eu-

nente americano, ya sea por las riquezas que éste aportó a Europa después de su descubrimiento, como por la atracción que en los italianos pobres —sobre todo del sur— genera el sueño que vendía Estados Unidos, país que también es llamado *America* en italiano.

⁵ Además de su Italia natal, *Parmalat* se instaló en dieciséis países de América: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; en ocho de Europa: Alemania, España, Francia, Hungría, Portugal, Reino Unido, Rumania y Rusia; en cinco países africanos: Botswana, Mozambique, Sudáfrica, Suazilandia y Zambia; en dos asiáticos: China y Tailandia, y en Australia.

⁶ Raitano, Pietro, *Sul Brasile i denti da latte di Parmalat & Co.*

⁷ Waksman, Guillermo, “Parmalat, el imperio que hizo y deshizo Calisto Tanzi”, semanario *Brecha*, 20 de febrero de 2004.

⁸ “Profilo aziendale della società Parmalat Finanziaria”, visible en *Spystocks.com*.

ros.⁹ A mediados de ese mismo año, la calificación crediticia de *Parmalat* era positiva: *Standard & Poor's* —uno de los principales proveedores mundiales de calificaciones crediticias— había ascendido a la lechera “de estable a positiva”, lo que significaba que las acciones de la empresa eran consideradas como “razonablemente seguras”.¹⁰ Gracias a su impresionante crecimiento, *Parmalat* se convirtió en el tercer productor de galletas en Estados Unidos, mientras que su presencia en América Latina fue tal, que esta región alcanzó a constituir la cuarta parte de las ventas globales del grupo italiano.¹¹ Si bien *Parmalat* seguía siendo una empresa italiana, en realidad se había convertido en un emporio de carácter mundial con más ventas, inversiones y empleados fuera que dentro de Italia: de un total de 37 mil empleados, sólo 4 mil trabajaban en *Parmalat Italia*,¹² es decir, apenas un poco menos del diez por ciento eran italianos.

El grupo *Parmalat* continuó haciendo otras adquisiciones: *Eurolat*, comprada al grupo productor de salsas para pasta *Cirio*,¹³ además de otras importantes filiales, como *Lactis* y *Latte Sole*. Tanzi no paró de comprar empresas. Para 2002, *Parmalat* se había convertido en un emporio con miles de “embajadores” en todo el mundo representando los intereses del César de Parma.

El auge financiero de *Parmalat* permitió que Tanzi debutara en otros mercados que nada tenían que ver con la industria alimenticia. Su éxito en ventas hizo imposible que, como muchos otros empresarios italianos, se resistiera a tener su propio club de fútbol. En 1987, *Parmalat* comenzó a cotizar en la bolsa de Milán y tres años después adquirió el club

⁹ “De cómo Parmalat se volvió amargo para los inversores”, *El Mundo*, 29 de diciembre de 2003.

¹⁰ Gherra, Franco, *The Case Parmalat*, estudio presentado en Estocolmo para la Reunión Anual de ICSA (The International Council of Securities Associations), mayo de 2004, p. 2.

¹¹ Montero, Carlos, “Terremoto en filiales latinoamericanas de Parmalat”, *Radio Nederland*, 15 de enero de 2004.

¹² Guía del mundo 2003-2004, Amnistía Internacional, Control Ciudadano.

¹³ *Cirio*, productora de salsas para pasta, también cometió fraude y se sigue actualmente la investigación del mismo. El fraude por 1,250 millones de euros cometido por el grupo *Cirio* fue considerado por el Tribunal de Milán, que también investigaba el caso *Parmalat*, como muy similar al caso del coloso lechero. El empresario italiano Sergio Cragnotti, ahora ex presidente del grupo *Cirio* y ex presidente del club de fútbol Lazio, fue detenido después de ser investigado por los presuntos delitos de fraude, falsificación y bancarota agravada y reiterada en febrero de 2004.

Parma Associazione Calcio SpA, el equipo de la ciudad de Parma. Más que su afición por *il calcio*, la ambiciosa política de expansión de Tanzi lo llevó a comprar también el equipo *Palmeiras*, de Brasil. El empresario inyectó fuertes cantidades de dinero en esos clubes. En el Parma, cuya camiseta azul y amarilla portaba el logotipo de *Parmalat*, financió la compra de jugadores estrella que ayudaron al equipo a obtener un par de títulos europeos en los noventa, cuando el club era administrado por su hijo Stefano Tanzi; mientras que el equipo brasileño fue dos veces campeón en Brasil.

Por si el fútbol fuera poco, Tanzi también incursionó en la lucrativa industria del turismo con la creación de *Parmatour*, una agencia de viajes manejada por su hija, Francesca Tanzi, así como en la industria de los medios de comunicación, compitiendo con el empresario y ex primer ministro italiano Silvio Berlusconi.¹⁴ Sin embargo, Tanzi probó por primera vez la leche agria al perder casi 80 mil millones de liras (en 2002, año en que el euro reemplazó a la lira como moneda oficial italiana; esta cifra equivalía a 40 millones de euros) con su fallida empresa de medios, *Odeon*. Se trató de un fracaso más simbólico que financiero, pues a pesar de que Tanzi perdió poco dinero comparado con su fortuna, quedó evidenciado que la industria de los medios era imperio de otros césares, como el ex primer ministro Berlusconi.

La expansión de *Parmalat*, como de muchos otros emporios italianos, no se puede explicar únicamente por la genialidad empresarial de Tanzi. Debe tomarse en cuenta también la intervención del Estado italiano en la economía. La agresiva política pro empresarial de los gobiernos italianos de la posguerra, predominantemente demócrata-cristianos, se caracterizó por su fuerte impulso a los grandes corporativos. La combinación de esta circunstancia política favorable a los grandes corporativos italianos, con la iniciativa agresiva de Tanzi, propició el surgimiento y auge de una corporación que innovó la forma en que se comercializan los productos lácteos en el mundo. Las mayores aportaciones de *Parmalat* fueron dos:

¹⁴ Silvio Berlusconi es dueño del grupo *Fininvest*, que incluye tres canales de televisión —*Mediaset 5*, *Mediaset 1* y *Mediaset 4*—, la casa editorial *Mondadori*, la firma cinematográfica *Medusa*, el equipo de fútbol Milán, los directorios telefónicos *Pagine utili*, y la consultoría en servicios financieros *Mediolanum*. El actual primer ministro italiano es clasificado por el diario inglés *Financial Times* en la cuarta posición en la lista de los veinticinco hombres más ricos y poderosos del mundo; mientras que la revista *Forbes* lo catalogó como el hombre más rico de Italia.

haber creado una marca mundial en un mercado donde predominaban las marcas locales, y haber innovado en la producción de leche deslactosada y empacada al alto vacío que permitió ofrecer un producto accesible en cualquier supermercado del mundo. Tanzi hizo de un producto fresco y local, un artículo conservable y mundial: había logrado que *Parmalat* se convirtiera en la *Coca-Cola* de la leche. En cientos de miles de supermercados alrededor del mundo entero se vende la leche *Parmalat*.

La cercanía del emporio *Parmalat* con el gobierno italiano era notable. En 1984, Calisto Tanzi recibió el título de *Cavaliere del lavoro*, una importante distinción concedida por el presidente de la república italiana a ciudadanos distinguidos o creadores de empleo, por su contribución a la economía italiana: el otrora negocio artesanal de *delicatessen* llegó a representar en el punto más álgido del *boom* el 1.5 por ciento del producto interno bruto del país.¹⁵ Este reconocimiento público colocó a Tanzi en una categoría parecida a la del magnate de los medios de comunicación y ex primer ministro, Silvio Berlusconi, y al amo de la industria automovilística, Giovanni Agnelli, dueño de Fiat.

“*El lechero*”, como también le decían a Tanzi, llegó así a convertirse en el propietario de una de las cinco mayores fortunas de Italia. Entre sus bienes, contaba con una flota de aviones y helicópteros, casas y edificios, ostentosos coches y artículos de gran lujo. De extracción humilde y provinciana, Tanzi gustaba de ostentar su riqueza, símbolo de su poderío empresarial. Tenía relación con importantes personalidades del mundo financiero, político, eclesiástico y cultural. Profundamente religioso, Tanzi era amigo de muchos cardenales italianos de la Iglesia católica. Lo que es más, conocía bien los pasillos y escaleras del Vaticano y se jactaba de tener línea directa con el Papa Juan Pablo II.¹⁶ Sus amistades incluyeron también a destacados políticos italianos y no italianos, de derecha y de izquierda, liberales y conservadores, siempre que le pudieran ser de utilidad para hacer negocios. Sin embargo, Tanzi no ocultaba su profunda simpatía por el partido de la Democracia Cristiana italiano, a cuya financiación contribuía generosamente durante las campañas electorales. Tampoco negaba su estrecha relación con varios de los principales miembros

¹⁵ Celani, Claudio, “The Story Behind Parmalat’s Bankruptcy”, *Executive Intelligence Review*, 16 de enero de 2004.

¹⁶ Waksman, Guillermo, “Parmalat, el imperio que hizo y deshizo Calisto Tanzi”, *op. cit.*, nota 7.

de los distintos gobiernos italianos de los ochenta y noventa.¹⁷ Al entonces presidente del grupo *Parmalat* también le gustaba el mundo de la cultura y las artes. Como buen empresario italiano que se jacta de ser heredero de una de las mayores culturas del mundo, Tanzi financió la restauración de varios templos de su región natal, y por esa condición de benefactor recibió, en 1988, el *Premio d'Oro di Parma*. En suma, Calisto Tanzi era considerado como un mecenas de la cultura, un contribuyente de las campañas políticas y un donador de la Iglesia católica.

Para mediados de 2003, el fundador de *Parmalat* era un símbolo de poder, éxito y ejemplo a seguir en Italia. La empresa de Tanzi llegó a ocupar el número ocho en importancia en la lista de industrias italianas, y la primera firma de ese país en el campo alimenticio.¹⁸ Encarnaba el sueño de muchos italianos al haber construido un emporio internacional a partir de una lechería en su pueblo natal. Tanzi era un orgullo nacional para Italia por haber logrado posicionar a *Parmalat* como una de las marcas italianas de mayor renombre mundial. Poco antes de su caída, Calisto Tanzi se había convertido —pese a las sospechas que había sobre él y las dudas que crecían sobre su emporio— en uno de los hombres más respetados, influyentes y admirados de Italia. Era apenas el principio del fin. Todo estaba por conocerse. Para finales de 2003, Calisto Tanzi gozaba, aparentemente tranquilo, de sus últimos partidos de fútbol con su equipo, el Parma.

II. LECHE RANCIA: CRÓNICA DEL COLAPSO DEL EMPORIO DE CALISTO TANZI

El 12 de noviembre de 2003, *Parmalat* cayó en la bolsa de valores de Milán en más de ocho por ciento, lo que para la mayoría de los accionistas fue una gran sorpresa, aunque para algunos enterados de las maniobras del coloso de los lácteos era un suceso que se había anunciado años atrás, con los primeros tropiezos financieros de la firma italiana.

La caída bursátil sucedió después de que *Deloitte & Touche* —la firma estadounidense que auditaba la mayor parte de las cuentas de *Parma-*

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Ibáñez, Raquel, “Los fiscales creen haber encontrado la ‘caja fuerte’ de la familia Tanzi”, *La Semana*, 20 de febrero de 2004.

lat— expresó serias dudas sobre la transparencia en los libros de contabilidad de la trasnacional. Los temores de *Deloitte & Touche* relacionados con las cuentas de *Parmalat* se centraban fundamentalmente en sus compañías instrumentales, las cuales no eran auditadas por esta firma, sino por *Grant Thornton*, otra firma de auditores. Aunque la caída en bolsa fue abrupta, era apenas el inicio del derrumbe del imperio de Tanzi.

Pocos días después, el 8 de diciembre, *Parmalat* se confiesa incapaz de hacer frente a un pago de 150 millones de euros, correspondientes a una serie de bonos que habían vencido. La compañía de Tanzi argumentó que no había podido recuperar una inversión hecha en una de sus sociedades instrumentales, *Bonlat*, filial del grupo *Parmalat*. No obstante, la empresa promete liquidar los bonos una semana después, el 15 de diciembre. Sin embargo, ese mismo día, el Consejo de Administración de la empresa decide, en una reunión extraordinaria de carácter urgente, nombrar a Enrico Bondi —uno de los expertos italianos más conocidos en lograr la recuperación de empresas al borde del colapso— como asesor para instrumentar un plan de reestructuración financiera del emporio de los lácteos.

Al día siguiente, 16 de diciembre, *Standard & Poor's* —uno de los principales proveedores mundiales de calificaciones crediticias— rebajó diez niveles el *rating* de la deuda de *Parmalat*, para situarlo cerca del que califica a una compañía en suspensión de pagos, provocando la caída de las acciones del grupo en un cuarenta por ciento. Ese mismo día, *Parmalat* es también castigada por el organismo regulador del mercado de valores de Milán, que suspende la cotización de sus títulos. *Parmalat* iba en caída libre. Unos días antes de la debacle, el 10 de diciembre, durante una reunión con autoridades bursátiles, Tanzi se había mostrado “sorprendido” por la incapacidad de su empresa para pagar los bonos.¹⁹

Pero Calisto Tanzi se defendía frente al derrumbamiento de su emporio. El 15 de diciembre la empresa cumplió con su promesa de pagar 150 millones de euros pendientes, tras recibir ayuda de sus acreedores, gracias a una serie de maniobras desesperadas que le permitieron reunir esa cantidad. Pero poco le duraría esta momentánea solvencia frente a sus deudores. Dos días después, el 17 de diciembre, llegó el siguiente episodio de la crisis cuando la compañía no logró hacer efectivo otro pago vencido. Esta vez se trató del primer abono de los 400 millones de euros

¹⁹ *The Case Parmalat, cit.*, nota 10.

requeridos por inversores minoritarios en la plaza brasileña. Desesperada, la compañía de Tanzi trató entonces de aplazar el acuerdo de pago, presentando un documento que certificaba la existencia de un fondo por 3 mil 950 millones de euros, el cual estaría depositado en una cuenta bancaria ubicada en uno de los paraísos fiscales, las Islas Caimán.

El 19 de diciembre de 2003, *Bank of America* —representante de los inversores de la filial brasileña de la transnacional italiana— se encargó de poner punto final a las sospechas ya desencadenadas acerca del mal estado financiero del corporativo italiano. El tiro de gracia consistió en calificar de “falsos” los documentos con los que *Parmalat* se había escudado para comprobar la existencia de liquidez en sus arcas de las Islas Caimán. Tanzi había sido acorralado: esta vez no había para dónde hacerse.

El desmentido de *Bank of America* obligó al grupo *Parmalat* a admitir depósitos inexistentes y deudas ocultas por al menos 10 mil millones de euros. Esto desencadenó lo que hoy en día constituye el mayor escándalo financiero del que haya sido testigo Europa.²⁰

En efecto, el escándalo financiero de diciembre de 2003 demostró que este tipo de acontecimientos no son exclusivos de los Estados Unidos, como se llegó a pensar después de lo sucedido con el gigante energético *Enron* un año antes, en 2002. Los mercados europeos confiaban en que las especulaciones financieras que ocurrían dentro de sus fronteras jamás llegarían a tener repercusiones semejantes a las que, debido al mayor tamaño de su mercado, han ocurrido en los Estados Unidos.²¹ Se habían equivocado: Europa no estaba exenta de grandes fraudes, al estilo americano.

La situación en Italia era insostenible y el nombre de Calisto Tanzi estaba en el primer sitio de la lista de responsables. Así, el 22 de diciembre de 2003, la Fiscalía de Milán acusó al magnate lechero de fraude, mientras el valor de las acciones de su grupo se desplomó 63 por ciento más, llegando al precio simbólico de un centavo de euro, frente a los 2.23 euros que valían apenas dos semanas atrás. Ese mismo día, el *Bank of America* presentó en Milán una denuncia penal por falsificación de documentos privados en contra del mismo Calisto Tanzi. Quien había sido uno de los clientes más distinguidos del banco estadounidense, ahora se había

²⁰ “Parmalat. Situación actual. Impacto en Latinoamérica”, Radio Nederland, 15 de enero de 2004.

²¹ Gray, Michael *et al.*, “Italy: Corporate Governance Lessons from Europe’s Enron”. *CorpWatch*.

convertido en lo contrario: una persona *non grata*. Pasó de cliente a acusado de sus principales defraudadores.

Italia estaba atónita. Roma, la capital, observaba perpleja de caída de uno de los orgullos nacionales italianos, mientras alistaba una misión de rescate. Al día siguiente, en la víspera de Navidad, el gobierno italiano aprobó un decreto de ley para el rescate de grandes empresas en dificultades financieras. Lo que la nueva legislación básicamente buscaba era agilizar los procedimientos necesarios para una rápida declaración de bancarrota y una pronta intervención por parte de las autoridades gubernamentales. El entonces gobierno de Silvio Berlusconi no tuvo más remedio que salir al rescate del emporio de Tanzi, de forma que el decreto de ley se hizo con trámite de urgente. Se trató de una legislación con dedicatoria: había que salvar al gigante de los lácteos, y para ello se necesitaba reformar la ley vigente. Fueron cuatro días los que *Parmalat* tardó para “declararse en suspensión de pagos”, justo lo necesario para que se hiciera bajo el recientemente decretado procedimiento de quiebras. Este nuevo decreto no fue bien visto por la Comisión Europea, que hasta ese momento se oponía rotundamente al rescate de empresas quebradas a costa de los gobiernos europeos.

A partir de entonces, la nueva ley de quiebras permite al gobierno italiano intervenir las empresas que se encuentren en estado de insolvencia, siempre y cuando superen los mil trabajadores y tengan deudas mayores a mil millones de euros, es decir, que se parezcan a, o simplemente sean como *Parmalat*. Se trató de una legislación a imagen y semejanza del coloso lácteo de Calisto Tanzi. Gracias a este decreto de ley, *Parmalat* continúa protegida de sus acreedores, lo que hasta ahora ha posibilitado su supervivencia y hasta recuperación. Además, este decreto permitió al gobierno designar de manera formal a Enrico Bondi como director general de *Parmalat* —conocido como el “agente 007”—, con el único encargo de rescatar la empresa, pese a que en ese entonces la familia Tanzi todavía controlaba el 51 por ciento de las acciones del grupo lechero.

La prioridad era, antes que nada, salvaguardar la planta laboral italiana y preservar la actividad industrial de *Parmalat* dentro de la península, para después comenzar negociaciones con los acreedores y reestructurar la deuda. Esta medida buscaba proteger sólo a *Parmalat Italia*, de tal suerte que las filiales debían ponerse en venta: el rescate no destinaba fondos para las filiales en otros países, aun cuando éstas fueran más importantes que las de casa, como era el caso. Además, se pretendía que la firma ma-

triz italiana fuera comprada por italianos a cambio de una acción de salvamento en favor de los 120 mil accionistas también italianos.²² Se trató de un “rescate patriótico” que buscaba proteger a los accionistas, empleados y lecheros italianos, y no tanto al corporativo *Parmalat* como tal.

El 24 de diciembre, en plena Nochebuena, cuando la autoridad bursátil, por medio de la *Procura della Repubblica*, le notifica una orden de comparecencia ante la magistratura, el ya ex presidente de *Parmalat* no se encontraba en su domicilio: había abandonado el país con intención, según sus abogados, de alejarse de la presión suscitada por el escándalo y “meditar con calma” sobre lo que estaba pasando. En realidad, en vez de unas tranquilas vacaciones, Tanzi había emprendido un acelerado periplo que en pocos días le llevó a recorrer medio mundo: Suiza, España, Portugal y varios países de América Latina. Según las primeras evidencias recabadas por los investigadores designados por el gobierno para aclarar lo ocurrido en *Parmalat*, el objetivo de este viaje fue el de destruir pruebas, esconder documentos y transferir capitales. De hecho, las investigaciones aseguran que los 8 millones de euros que aún no se encuentran fueron escondidos en alguna cuenta bancaria de América Latina durante este insólito viaje navideño.²³

Finalmente, el 28 de diciembre de 2003 —día de los Santos Inocentes— Calisto Tanzi fue arrestado en Milán y puesto en prisión preventiva acusado de falsedad de balance, quiebra fraudulenta, uso de información privilegiada y presunto engaño a los auditores de los estados contables.²⁴ A estas acusaciones se unen las que un día después le hizo la Fiscalía de Parma por apropiación indebida de 800 millones de euros. El otrora prestigiado empresario italiano se había convertido en una vergüenza nacional. La opinión pública italiana estaba atónita: el magnate de Parma había resultado ser un pillo.

En el marco de las investigaciones, entre diciembre de 2003 y febrero de 2004, fueron encarceladas 17 personas de un total de 29 acusados. Entre los detenidos figuraron el propio Calisto Tanzi, por supuesto, junto

²² Estos pequeños inversionistas poseían 1,900 millones de euros de la propiedad, según el artículo “Parmalat arma el equipo para encabezar su nueva etapa”, visible en la página Web de Nutrar, el portal de la alimentación.

²³ Amón, R. y Lobato, M., “«Agujero» en Parmalat: blanco y en botella”, *El Mundo*, 11 de enero de 2004.

²⁴ SRA-MGM, “Cronología: los pasos del «caso Parmalat»”, diario electrónico *expansión.com*, 8 de enero de 2004.

con los jefes financieros de *Parmalat*, Fausto Tonna y Luciano del Soldado. De igual forma, también fueron detenidos los directivos de la consultora *Grant Thornton*, Lorenzo Penca y Mauricio Bianchi, y los contadores Gianfranco Bocchi y Claudio Pessima.

El alcance de la indagación llegó también a afectar a siete bancos, que enfrentan ya un importante daño no sólo en sus finanzas sino también en su reputación como instituciones financieras. Entre los bancos señalados destacan los estadounidenses *Citigroup*, *Bank of America*, *JP Morgan Chase* y *Morgan Stanley*; el alemán *Deutsche Bank*; el español *Banco Santander*; los italianos *Capitalia*, *Intesa* y, finalmente, los más implicados en la colocación de bonos *Parmalat*: *Banca Popolare Lodi*, *S. Paolo di Torino*, *Unicredito* y *Monte dei Paschi*.

También resultaron seriamente afectadas las consultoras *Grant Thornton*²⁵ y la propia *Deloitte & Touche* —que fue la que jaló el gatillo que desató el escándalo—, amén de estar acusadas de especulación abusiva, falsa información contable y de obstaculizar a la autoridad de vigilancia del mercado accionario. La estrepitosa caída de *Parmalat* no evitó que salpicara lodo a muchas instituciones financieras que hasta la fecha no han podido explicar, y mucho menos convencer, su estrecha relación con la lechera.²⁶

Pese a las investigaciones hechas sobre el caso, muchas de las cuales aún no concluyen, todavía no se ha logrado desenmarañar totalmente la madeja ni saber a cuánto asciende el monto del fraude o a dónde fue a dar el dinero faltante. Probablemente nunca se sepa con exactitud el tamaño del fraude, menos aún sus consecuencias. Muchas de las pruebas fueron mandadas destruir por orden de Tanzi, de ser necesario “dándole de martillazos a la computadora”.²⁷ No obstante la falta de precisión sobre el quebranto, el entonces secretario de Economía italiano, Giulio Tremonti, estimó, a principios de 2004, que el impacto económico del frau-

²⁵ *Grant Thornton* está particularmente involucrada en el fraude, ya que entre las diecisiete filiales de *Parmalat* que auditaba, se encuentra la situada en las Islas Caimán. Su reacción ante el escándalo fue la cancelación de todos sus contratos italianos, según se reseña en *The Case of Parmalat, cit.*, nota 10.

²⁶ El diario alemán *Handelsblatt* recuerda que aún no está claro por qué a finales de noviembre el *Deutsche Bank* elevó su participación en el grupo alimentario a 5 por ciento, para reducirla el día antes de conocerse la crítica situación de *Parmalat* hasta 1.6 por ciento. Amón, R. y Lobato, M., *op. cit.*, nota 23.

²⁷ *Idem.*

de podría ascender a más del uno por ciento del producto interno bruto italiano.²⁸ Nunca en la historia de la Unión Europea se había visto que una sola empresa afectara tanto la economía de una nación, como sucedió en Italia con el grupo *Parmalat*. No se trató únicamente del estrepitoso colapso de un gran gigante, sino de las olas que provocó a su caída. Un tsunami que a la fecha sigue causando estragos en la economía italiana y europea en general.

A la par de las investigaciones que condujo la justicia italiana se presentaron varias demandas a fuego cruzado: por una parte, diversos acreedores demandaron a *Parmalat* por incumplimiento de pago; por la otra, Enrico Bondi —en su tarea de levantar la empresa que le fue encomendada— organizó, literalmente, una campaña de demandas en contra de los bancos y consultores de *Parmalat* con el propósito de recuperar más de 10 mil millones de dólares; y en un tercer frente estaban las demandas que el propio gobierno italiano y los accionistas interpusieron en contra de los bancos que llevaban las cuentas de *Parmalat*, acusados de no haber notificado a los accionistas sobre el riesgo que implicaba la compra de bonos de la compañía, y por la colusión en la desaparición de 14 mil millones de euros. La detención de Tanzi había desatado una auténtica guerra civil de demandas, contrademandas y juicios civiles y penales en toda Italia. Las familias de la mafia estaban saldando cuentas en los tribunales.

La guerra sin cuartel, sin embargo, pronto desbordó la península para extenderse a ultramar: el 30 de diciembre de 2003, el organismo regulador del mercado de valores estadounidense (SEC, por sus siglas en inglés) anunció una demanda contra *Parmalat* por engañar a los inversionistas de ese país, donde el grupo italiano había colocado 1,500 millones de dólares en bonos desde 1998. A partir de entonces, diversas demandas de accionistas en todo el mundo se han interpuesto en contra de *Parmalat*, o de quien resulte responsable, por defraudación. A más de un año del inicio del escándalo, muchas de estas demandas siguen a la espera de resolverse. El expediente de Calisto Tanzi sigue abierto, y en septiembre de 2006, el juez de la audiencia preliminar de Milán, Cesare Tacón, ordenó el reenvío del caso a juicio. Aún quedan muchas cuentas por saldar con la justicia italiana e internacional. No deja de sorprender que en cues-

²⁸ Cortés, Maricarmen, “Cunde la «Enronitis»”, *Mundo Ejecutivo*, febrero de 2004, pp. 16-22.

tión de semanas, un emporio que fue construido en décadas se haya derrumbado casi por completo, y que su dueño, un personaje que llegó a ser altamente respetado, haya terminado encarcelado enfrentando cargos por fraude.

III. EL “TANGENTOPOLIS” DE LA LECHE: EFECTOS GLOBALES DE UN FRAUDE MUNDIAL

Cuando resultó evidente que el caso *Parmalat* no era un asunto sólo de la incumbencia del gobierno italiano, Europa se vio obligada a actuar. Así, el 7 de enero de 2004, la Comisión Europea finalmente reaccionó ante lo sucedido al tener que adecuar el marco regulatorio de las corporaciones con el propósito casi único de evitar quebrantos como el de *Parmalat*. Entre otros aspectos reformados, la Comisión Europea determinó que la entidad fiscalizadora encargada de vigilar las cuentas de los grupos empresariales también asumiría la responsabilidad de vigilar las cuentas de todas las filiales dentro y fuera de Europa. Esto nunca sucedió con el emporio de Tanzi. La Comisión Europea aprovechó el caso para anunciar una serie de recomendaciones adicionales de políticas de fiscalización acerca del papel de los supervisores y directivos externos, encaminado a darles más voz y participación en la toma de decisiones corporativas.²⁹ Al igual que dentro de Italia, también en Bruselas se actuó pronto para hacerle un traje a la medida a *Parmalat*.

El colapso del corporativo lechero italiano llamó rápidamente la atención sobre la inmensa cantidad de acuerdos financieros poco transparentes que se efectuaron a través de las sociedades instrumentales de inversión en los paraísos fiscales como las Islas Caimán. Negocios que se cerraban en el Caribe tenían repercusiones en el Mediterráneo, y viceversa. Así, las consecuencias de la quiebra fueron especialmente resentidas en el continente americano, donde Calisto Tanzi había dirigido su estrategia de expansión durante la última década. El golpe económico fue duro, sobre todo en Sudamérica, provocando que los gobiernos de esta región se

²⁹ Una de las preocupaciones fundamentales de la Comisión era la transparentación y publicación de la remuneración de los directores y consejeros de las grandes corporaciones. Paradójicamente, tuvo que suceder un escándalo de las magnitudes de *Parmalat* para avanzar en un aspecto nodal de la “gobernanza corporativa” (traducción del término *corporate governance*), que había estado pendiente en Europa por más de una década.

vieran obligados a amortiguarlo con recursos propios. Incluso países en donde no había una significativa presencia de *Parmalat*, como México, fueron afectados. Ante los problemas de insolvencia que enfrentó *Parmalat México*, en febrero de 2004 el gobierno mexicano tuvo que comprar —por medio de Liconsa y la distribuidora Conasupo (Diconsa)— alrededor de 85 millones de litros de leche a productores del occidente del país afectados por incumplimientos de la trasnacional italiana.³⁰ Como en el caso de los lecheros mexicanos, miles de productores alrededor de América Latina y del mundo se vieron afectados.

Como es sabido, las sociedades instrumentales de inversión sirven para muchos propósitos, algunos de ellos ilícitos e ilegítimos, que van desde financiar campañas políticas hasta ocultar movimientos especulativos de alto riesgo, como fue precisamente lo que sucedió con el caso de *Parmalat*. Además de evidenciar las riesgosas operaciones especulativas de la lechera, las investigaciones judiciales del caso pusieron en tela de juicio las conexiones que Calisto Tanzi tenía con el alto mundo político, dentro y fuera de Italia.

Para conocer el flujo de capitales que había ocurrido entre las diferentes compañías y filiales del corporativo lechero, también se investigó al club de fútbol Parma, que había generado una pérdida de 320 millones de euros.³¹ Al indagar sobre la adquisición de jugadores colombianos sobrevaluados “y otras extravagancias”,³² se abrió una línea de investigación que podría apuntar a un supuesto entendimiento entre el grupo *Parmalat* y el Cartel de Medellín. En esa misma dirección apunta el informe de la sociedad de investigación internacional *Kroll* —contratada por Enrico Bondi—, que menciona el posible lavado de dinero y las presuntas conexiones mafiosas del fundador de *Parmalat* con los capos de la droga sudamericanos. El informe de *Kroll* también señala que Tanzi, antes de ser detenido, estuvo en Quito, Ecuador. El propósito de su viaje era el de asistir a una reunión de urgencia para intentar reorganizar la “estructura paralela” del coloso italiano con base en Sudamérica. De esa reunión se deducirían eventuales conexiones entre Tanzi y la mafia siciliana, la *Co-*

³⁰ La empresa dejó de pagarle a 200 ganaderos proveedores de leche de Jalisco. El adeudo ascendía a un millón de pesos. Castruita, César, “Broncas de Parmalat”, *La Crónica*, 20 de febrero de 2004.

³¹ “El ex presidente de Cirio, Sergio Cragnotti, detenido por la quiebra del grupo alimentario”, *El Mundo*, 12 de febrero de 2004.

³² Celani, Claudio, “The Store Behind Parmalat’s Bankruptcy”, *op. cit.*, nota 15.

sa Nostra, y con los carteles de la droga colombianos, en particular el Cartel de Medellín.³³

En lo que respecta a la telaraña de relaciones políticas, el 29 de enero de 2004 Tanzi declaró, en el marco de las investigaciones judiciales, que una treintena de políticos y banqueros habían recibido pagos de su compañía durante décadas a cambio de fondos públicos y tratos privilegiados. Fausto Tonna, ex director financiero de *Parmalat*, señaló al ex presidente de la República italiana, Francesco Cossiga, quien supuestamente había presionado a *Parmalat* para que comprara una empresa en problemas financieros a unos “amigos”. Al defenderse de esta acusación, el ex presidente Cossiga respondió con todo cinismo: “Sinceramente no me acuerdo, pues he realizado docenas de recomendaciones de este tipo a industriales de derechas y de izquierdas”.³⁴

Según un tribunal de la ciudad de Boloña, Italia, los directivos de *Parmalat* detenidos por fraude “se mostraban seguros de poder contar con una red de protección que ha asegurado durante años la impunidad, a pesar de las desenfundadas conductas ilegales realizadas por el principal acusado, Calisto Tanzi”.³⁵ Muchos, dentro y fuera del corporativo de lácteos, apostaban a que pocos serían encarcelados, y que esos pocos serían liberados rápidamente. Se equivocaron: el escándalo siguió creciendo y dando de qué hablar no sólo en la opinión pública italiana, sino europea. La larga y estrecha relación de complicidad entre Tanzi y Cossiga quedó evidenciada cuando se supo que Cossiga viajó en 1998 a Bilbao, en el País Vasco, en un avión particular de su amigo Tanzi; en retribución al favor, *Parmalat* recibió del gobierno italiano un pago por 52 millones de liras por concepto de “suministración de servicios”.³⁶ El escándalo salpicó a muchos ex funcionarios del gobierno italiano. El ex ministro de Agricultura, el democristiano Calogero Mannino, y la esposa del ex jefe de

³³ “Bank of America recibe una demanda por responsabilidad en la quiebra de *Parmalat*”, *El Mundo*, 8 de octubre de 2004.

³⁴ Según las declaraciones de Fausto Tonna, en 1996 *Parmalat* compró por aproximadamente 200 millones de euros “una sociedad completamente inútil que se llamaba *Margherita Yoghurt*. El motivo, según me dijo Tanzi, era una recomendación de Francesco Cossiga, quien tenía parientes y amigos entre los socios”, según sostiene el artículo “*Parmalat* vendió favores a Francesco Cossiga y a un ministro democristiano”, *Notizie Parma*, 31 de enero de 2004.

³⁵ *Idem*.

³⁶ En 2002, la cifra era de 26 mil euros, monto equivalente al valor de cien boletos de avión.

gobierno Lamberto Dini, también fueron señalados durante las investigaciones y llamados a declarar.

Desde la cárcel, el otrora poderoso empresario lechero señalaba nombres de prestigiadas personalidades implicándolas en el escándalo. Entre las personas que Tanzi citó se encuentran el vicepresidente del gobierno, Gianfranco Fini; el ex jefe de Estado, Óscar Luigi Scalfaro; el ex presidente del Consejo, Lamberto Dini; el ex ministro de Agricultura, Gianni Alemanno, y el ex presidente del *Partito Democratico della Sinistra*, Massimo D'Alema. Asimismo, Tanzi declaró que también financió a periódicos como *Informazione*, *Il Foglio* e *Il Manifesto*.³⁷

Según lo declarado por el ex presidente de *Parmalat* en sus comparecencias en el Tribunal de Milán, se dedicaban “dos o tres millones de euros al año a financiar las actividades de los políticos, las campañas electorales, periódicos y diversos eventos”.³⁸ Incluso, Tanzi llegó a declarar que cuando el entonces empresario Silvio Berlusconi decidió dar el salto a la política y ganó las elecciones de 1994, *Parmalat* decidió incrementar el dinero destinado a la publicidad en favor de los canales de televisión de Berlusconi.³⁹ Tanzi había delatado a muchos de sus cómplices que le permitieron erigir su emporio. No obstante, muchos de estos señalamientos no fueron investigados, como el nexa con el actual primer ministro Romano Prodi.

Los nombres más destacados entre la treintena de políticos denunciados tanto por directivos de *Parmalat* como por el propio Tanzi fueron precisamente los de funcionarios del anterior gobierno de Romano Prodi, e incluso del entonces gobierno de Silvio Berlusconi. Estos nombres aún se mantienen en riguroso secreto mientras se preparan —según fuentes de la magistratura— nuevas órdenes de arresto.⁴⁰ De hecho, se teme que con ello venga la repetición del descubrimiento de las *tangenti* (la palabra italiana para soborno) como motor de la vida empresarial y política italiana. Esto sucedió cuando, en los años noventa, de un caso de corrupción menor en Milán se desencadenó una serie de acusaciones por este delito que involucró a personajes de las más altas esferas políticas. La re-

³⁷ Ibáñez, Raquel, “Tanzi implica a Berlusconi y a Prodi en el caso Parmalat”, *La Semana*, 14 de febrero de 2004.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ “Parmalat vendió favores a Francesco Cossiga...”, *op. cit.*, nota 34.

percusión de este suceso fue tal, que ahora es conocido como el caso *tangentopolis*.

No obstante la sorprendente lista de políticos italianos involucrados, las relaciones de complicidad de Tanzi iban más allá de las fronteras de la península itálica y del viejo continente. En el acta del interrogatorio del 26 de enero de 2004 practicada a Tanzi por las autoridades judiciales de Parma, se mencionó a José María Sanguinetti, ex presidente de Uruguay, entre otros ex mandatarios latinoamericanos que recibieron recursos del grupo *Parmalat* para sus campañas políticas en la década de los noventa. “En Uruguay, nuestro directivo [del corporativo], Jorge Gutman, me dijo que había financiado a Sanguinetti, ex presidente de ese país”, declaró Tanzi desde prisión.⁴¹ Mientras estas aparentemente tibias declaraciones tenían lugar en algún juzgado de Italia, en Montevideo se generaba un escándalo político por la hasta entonces desconocida relación del ex presidente de la república uruguaya con el ex presidente del grupo *Parmalat*.

Pero Calisto Tanzi no se quedó callado como en las películas de *El Padrino* para no delatar a sus cómplices que aún estaban libres. Por el contrario, *il Cavaliere* denunció a muchos de los políticos que habían recibido financiamiento de sus empresas en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Uruguay. Las acusaciones, como en el caso uruguayo, implicaron a los más altos niveles de la política, alcanzando a presidentes y ex presidentes. En el caso de Brasil —donde *Parmalat* tiene incluso más inversiones que en la misma Italia—, Tanzi no dudó en afirmar que sus empresas financiaron a los ex presidentes Tancredo Neves, Fernando Collor de Mello y Fernando Henrique Cardoso a través de diputados locales y de un vicepresidente “cuyo nombre no recuerdo”.⁴² En la nación carioca, el respaldo financiero a distintos políticos se canalizó por medio de Gianni Maria Grisendi, quien estuvo al frente de la filial brasileña durante casi dos décadas. Por si esto fuera poco, Grisendi también fue el encargado de financiar a Carlos Saúl Menem, ex presidente de Argentina, a través de varios políticos, entre los cuales había “un tal Duhalde, presidente [de la provincia] de Buenos Aires”.⁴³

⁴¹ Waksman, Guillermo, “Parmalat financió a Sanguinetti”, semanario *Brecha*, 2 de abril de 2004.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*.

Muchos otros casos de políticos, quizá menos conocidos mundialmente, pero poderosos localmente, también salieron a la luz pública una vez descubierta la red de complicidades del grupo *Parmalat* en América Latina.

La forma en que Calisto Tanzi hacía negocios era intercambiando favor por favor. Aun cuando *Parmalat* pudiera perder dinero en una determinada operación, de lo que se trataba era de apostarle a futuras dádivas que no sólo le permitieran recuperar lo “invertido”, sino obtener ganancias. De esta forma, Tanzi compraba empresas quebradas o financiaba campañas políticas con la expectativa de recibir favores en un futuro que le permitieran hacer negocios desde una posición de privilegio. Fausto Tonna —ex director de *Parmalat*, hoy en prisión— fue contundente: “Compramos la sociedad *Cipro Sicilia*, de Termini Imerese, que venía con unos 75 millones de euros de deudas y era de un sector que no nos interesaba”.⁴⁴ A pesar de lo absurdo que pudiera parecer haber adquirido una empresa endeudada, la compra tiene una explicación perfectamente racional: el propietario “era un protegido de Calogero Mannino”, una relación que a Tanzi le interesaba cultivar. Bajo esta lógica, una relación política clave como ésta valía millones de euros de deuda, pues los dividendos de los negocios habrían de ser mayores. Muchas de las adquisiciones de compañías en sectores que poco o nada tenían que ver con la industria alimenticia, y que en muchos casos estaban en problemas financieros, no se pueden explicar sino por medio de este tipo de favores y conexiones políticas.

Más allá de la política, el escándalo también involucró a importantes personalidades del mundo empresarial italiano. El presidente del banco italiano *Capitalia*, Cesare Geronzi —uno de los bancos investigados por la venta de bonos sobrevaluados de *Parmalat*—, fue señalado por haber intentado que *Parmalat* adquiriera una división de la empresa alimentaria *Cirio*, que estaba en bancarrota. La relación entre Tanzi y ciertos banqueros, como Geronzi, era parecida a la relación que guardaba con políticos: ofrecía favores a cambio de una retribución futura que le permitiera obtener jugosas ganancias. Favor con favor se paga. Este era el *modus operandi* del parmesano preso en Milán.

Pero Calisto Tanzi era, después de todo, un hombre de familia. Como buen padre, siempre se preocupó porque sus hijos participaran del nego-

44 “Parmalat vendió favores a Francesco Cossiga...”, *cit.*, nota 34.

cio familiar, que era el grupo *Parmalat*. Al igual que en muchas corporaciones transnacionales, también en *Parmalat* había directivos altamente calificados, pero en el negocio de Tanzi —como en el del legendario don Vito Corleone—, ser miembro de la familia era lo que marcaba la diferencia. Sólo los Tanzi tenían poder de decisión. Las investigaciones en torno al emporio lechero han revelado cuantiosos desvíos de recursos a cuentas privadas y de negocios familiares.⁴⁵ Según publicó el diario italiano *La Repubblica*, el rastreo de los tesoros ocultos de *Parmalat* ha llevado a las autoridades italianas a sumergirse en las aguas turbias que rodean a las Islas Caimán y otros paraísos fiscales para descubrir al menos ocho sociedades instrumentales relacionadas directamente con miembros de la familia Tanzi. Detenido por la justicia, el mismo Tanzi reconoció el 30 de diciembre de 2003 haber desviado 500 millones de dólares a ciertos negocios familiares, entre ellos la agencia de viajes *Parmatour* y el equipo de fútbol Parma,⁴⁶ ambos a cargo de sus hijos. Todo quedaba en familia.

IV. DE LA CIUDAD DE PARMA A LAS ISLAS CAIMÁN: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA QUIEBRA

El fraude de *Parmalat* —una de las seis grandes bancarrotas que afectaron a los inversionistas italianos en el periodo de 2001 a 2003—⁴⁷ derivó en una investigación judicial con muchas ramificaciones y líneas de investigación. Esta indagación tenía, entre sus objetivos, precisar el mon-

⁴⁵ “Parmalat arma el equipo para empezar su nueva etapa”, *op. cit.*, nota 22.

⁴⁶ SRA-MGM, “Cronología: los pasos del «caso Parmalat»”, *op. cit.*, nota 24.

⁴⁷ Las demás bancarrotas son: la de *Bipop Carire*, un pequeño banco que brinda esencialmente servicios electrónicos, ocurrida en octubre de 2001, por un valor de diez mil millones de euros y que afectó a 73 mil 500 ahorradores; la ocurrida a causa de los bonos emitidos por el gobierno de la República Argentina, que, cuando este país se declaró incapaz de afrontar sus pagos, en enero de 2002, afectó por 14 millones de euros a 450 mil ahorradores; el fraude de *Cirio*, que afectó a 35 mil ahorradores por 1,250 millones de euros, en noviembre de 2002; la caída de *My Way - For You*, ofertante de productos financieros de inversión y de préstamo que defraudó a 100 mil ahorradores por 1.35 millones de euros, en marzo de 2003; y el de *Giacomelli Sport*, una tienda de artículos deportivos que defraudó por 25 millones de euros, en octubre de 2003, a 6 mil 500 ahorradores involucrados. *Crack finanziari dall'ottobre 2001 al gennaio 2004*, Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali e Assicuratrici (ADUSBEF), 28 de enero de 2004.

to total del fraude, deslindar responsabilidades y explicar cómo fue que se pudo cometer un fraude de esa magnitud sin que hubiera sido detectado antes. Este último punto buscaba, en concreto, determinar cómo había sido posible que ni el Banco de Italia (el banco central) ni el organismo de control bursátil italiano (*Consob*, por sus siglas en italiano), o los bancos extranjeros con los que trabajaba el coloso alimentario, hubieran advertido a tiempo su quiebra. Una de las hipótesis de la investigación aún en curso es que la complejidad de los registros contables fue avalada, e incluso fomentada, por los propios auditores externos, para así ser aprovechada por los grandes grupos financieros que obtuvieron jugosas ganancias con la compraventa de bonos y derivados financieros de la lechera. Aunque algunos expertos anticipaban una fuerte crisis del grupo *Parmalat*, en realidad nadie anticipó una quiebra así de estrepitosa.

Al abuso de las consultoras y de los bancos hay que añadir un entramado institucional débil, como lo era —hasta hace muy poco— la legislación italiana sobre corporaciones privadas. Por increíble que parezca, las empresas italianas están obligadas sólo a declarar el balance de ingresos y pérdidas, pero no es preceptivo acreditar la liquidez ni atenerse a los sistemas de control relacionados con muchas operaciones financieras que se realizan fuera del país. Fue precisamente la no obligatoriedad para acreditar la liquidez de los corporativos lo que permitió el fraude de *Parmalat*.

Aprovechándose de este tipo de resquicios legales para evadir controles financieros, Calisto Tanzi tuvo la habilidad financiera para hacer muchos negocios al margen de la ley, pero no necesariamente de manera ilegal, es decir, aprovechó las lagunas legales sin necesariamente violar la legislación. Asimismo, Tanzi supo burlar los controles fiscales una y otra vez, cruzando las fronteras italianas, aunque su empresa estuviera asentada en el corazón mismo de Italia: Parma.

Estos aparentes “vacíos legales”, sin embargo, no necesariamente son fortuitos ni simples descuidos: en muchos casos se trata de omisiones deliberadas, cabildeadas por las grandes corporaciones, para ampliar el margen de maniobra de las transnacionales. El propio ex primer ministro Silvio Berlusconi reconoció hace algunos años, en 2003, haber recurrido él mismo a las sociedades instrumentales como medio de especulación financiera. Según el periódico *El Mundo*, Berlusconi llegó a enorgullecerse por haber aprobado una serie de leyes y procedimientos que despenalizaron algunos de los delitos relacionados con la falsificación de los

balances contables.⁴⁸ Lo que es más, Berlusconi, siendo primer ministro, consiguió frenar una investigación judicial sobre su propio grupo empresarial, logrando que se aprobaran, además, reformas que flexibilizaron la legislación sobre fraudes. Mientras que para muchos eurodiputados la legislación italiana sobre corporaciones era demasiado laxa, para otros —entre ellos el propio Berlusconi— era aún demasiado rígida. El escándalo de *Parmalat* terminó por darles la razón a los eurodiputados: había que rigidizar la legislación sobre corporaciones. No se podría admitir otro fraude como el de *Parmalat*. La economía italiana no lo soportaría.

La apabullante, y aparentemente exitosa, expansión del grupo *Parmalat* durante la segunda mitad de los años noventa había opacado por completo los diversos indicadores de falta de transparencia, que sí los había, del emporio de Tanzi. El impresionante éxito había dividido y diluido los señalamientos en contra del emporio lechero. De ahí que, una vez desatado el escándalo, la baja calificación otorgada por *Standard & Poor's* no fuera tan sorpresiva como se pensaba, sobre todo si se mira el comportamiento financiero de *Parmalat* en retrospectiva. No era la primera vez que alguna agencia de medición del desempeño empresarial la castigaba en sus *rankings*: Noemi Colombo, analista de *Sam* —la sociedad que se encarga de los índices éticos del *Dow Jones*— explica: “*Parmalat* nunca fue seleccionada para ingresar al *Dow Jones Sustainability Index*, desde su lanzamiento en 1999”.⁴⁹ Lo que es más, Colombo añade: “la sociedad de Tanzi fue invitada a participar en esta valoración, pero no lo hizo, y tampoco respondió a los cuestionarios que le fueron enviados. Un comportamiento que obviamente incidió muy negativamente en la valoración de la empresa”,⁵⁰ y que la excluyó *a priori* para ser considerada confiable y ser recomendada dentro de las “inversiones socialmente responsables”.⁵¹

A esto hay que añadir el análisis sobre la quiebra de *Parmalat* que el grupo *Fortis Investments* hizo, según el cual muchas señales del mal desempeño del grupo lácteo se pudieron haber detectado desde el reporte anual de 2002, entregado por *Parmalat* a *Elris* —*Ethical Investment Re-*

⁴⁸ Amón, R. y Lobato, M., *op. cit.*, nota 23.

⁴⁹ Di Turi, Andrea, “Risparmio, la lezione della finanza etica”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ “Inversiones socialmente responsables” es la traducción literal de *Socially Responsible Investment*.

search Service, una base de datos especializada en recabar indicadores de las inversiones socialmente responsables—. ⁵² Con lo que respecta al evidente déficit de transparencia del corporativo italiano, Paolo Sardi, director de *E. Capital Partners* —sociedad que realizó los primeros índices éticos accionarios europeos—, señaló:

Parmalat destacaba también por tener un *rating* [en el desempeño] ambiental más bien bajo; para ser una empresa del sector agroalimentario, no tenía una gestión de riesgos ambientales correcta, mientras hoy día, en la evaluación del valor del mercado de una empresa, ésta es una dimensión que debe ser considerada con atención, ya que de ser mal gestionada puede exponer a la empresa a fuertes demandas de compensación. Además, al interior de la estructura del grupo ocurría un número excesivo de operaciones entre contrapartes, un elemento que en una situación como la de *Parmalat* infundía serias sospechas. ⁵³

Por si fuera poco, según el *Institutional Shareholder Service's Global Corporate Governance Quotient* —encargado de evaluar las prácticas de gobernanza corporativa por medio de 61 criterios—, el puntaje obtenido por *Parmalat* para noviembre de 2003 era particularmente pobre. De hecho, la compañía estaba situada en el último lugar de las sesenta y nueve compañías italianas evaluadas. ⁵⁴ De igual forma, *Parmalat* obtuvo un mínimo puntaje en diversos indicadores de gobernanza corporativa en el índice *MSCI EAFE*, ⁵⁵ que comprende las mayores compañías en Europa y Asia. *Parmalat* apenas superó a poco menos del tres por ciento de las compañías europeas en ese índice que es cada vez más utilizado. ⁵⁶ No obstante estos indicadores, la exitosa expansión de *Parmalat* hacía que no se prestara suficiente atención a estos focos amarillos encendidos des-

⁵² En ese reporte se podía apreciar la falta de independencia en las funciones de Tani como propietario y director de la empresa; así como la dependencia del comité de accionistas a lo dictado por el propietario. Otro elemento que destaca en este reporte es la falta de políticas o procedimientos para evitar sobornos y corrupción, así como la ausencia de un código ético de la compañía. *Were Parmalat Problems Really Invisible?*, Fortis Investments.

⁵³ Di Turi, Andrea, "Risparmio, la lezione della finanza etica", *op. cit.*, nota 49.

⁵⁴ Gray, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 21.

⁵⁵ *Morgan Stanley Capital International Inc.* es proveedor de índices financieros; el índice EAFE es el aplicado por esta compañía para los corporativos en Europa, Asia y Oriente.

⁵⁶ Gray, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 21.

de tiempo atrás. Y es que en términos de ventas, *Parmalat* lucía fresca, como leche recién ordeñada.

En la ampliación internacional del coloso de lácteos se pueden encontrar varias claves para entender lo sucedido en la quiebra de *Parmalat*. Esperando recuperar mediante ventas la importante inversión realizada, la transnacional de lácteos pagó demasiado por algunas de las empresas adquiridas. Sacrificó así su liquidez, lo cual la hizo peligrosamente vulnerable al cobro, por parte de sus aproximadamente cien mil inversionistas internos y externos, de dividendos y bonos vencidos. Aunado a esto, la economía mundial había entrado en una desaceleración económica y, como consecuencia, las ventas del grupo *Parmalat* disminuyeron.⁵⁷ Esto provocó una situación de incapacidad de pago que impidió hacer frente a los compromisos vencidos e intereses generados. Las deudas comenzaron a crecer rápidamente. Esta compleja e insostenible situación financiera impidió a Tanzi recuperar rápidamente las grandes cantidades de dinero invertido. Por el contrario: lo obligó a especular —con la complicidad de algunos bancos y despachos contables— cada vez más para pagar las deudas contraídas. Ya sin red de protección, los malabarismos financieros del grupo *Parmalat* eran cada vez más arriesgados. La caída, mortal, era inminente. Sólo era cuestión de tiempo.

La empresa, sin embargo, nunca se expuso a que su falta de liquidez fuera conocida públicamente —a eso ayudaron las múltiples amistades en la política del fundador de *Parmalat*— sino hasta que el escándalo fue incontenible e inocultable. Hasta finales de 2003, Tanzi, las auditoras, los bancos y los organismos de control financiero actuaban como si tuvieran todo bajo control. No había, en apariencia, razones para sospechar que el coloso lechero estaba tambaleante. Esta situación de supuesta estabilidad fue maquillada y disimulada por la estrategia en que *Parmalat* se había apoyado para su expansión: en la creación de todo un sistema de obligaciones, créditos y acciones al que se agregaba un trabajo de sofisticada ingeniería financiera sustentada en las llamadas sociedades instrumentales con residencia en los paraísos fiscales. Esta imbricada estrategia consistía fundamentalmente en armar una red de préstamos entre las subsidiarias del grupo, amparada en la letra de las falsificaciones conta-

⁵⁷ El *Nasdaq*, mercado de acciones tecnológicas de Estados Unidos, y la Bolsa de Valores de Nueva York no comenzaron a recuperarse de esta tendencia sino hasta finales de 2003. Cortés, Maricarmen, *op. cit.*, nota 28.

bles, que hacía sumamente difícil su detección. En los libros, *Parmalat* era una sana empresa; en realidad, una bomba de tiempo.

La investigación, aún en curso, ha revelado que hacia finales de 2003 se hicieron intentos desesperados por obtener liquidez. Fausto Tonna declaró que falsificaron documentos bancarios para este propósito. El famoso documento desmentido por *Bank of America*, el 19 de diciembre de 2003, fue precisamente elaborado, como él mismo lo reconoció, con “un escáner, un par de tijeras y un poco de pegamento”.⁵⁸ Pocos imaginaron que altos directivos, como lo fue en su momento Tonna, llegaran a extremos tan insólitos como falsificar documentos con sus propias manos.

R. Amón y M. Lobato, periodistas del diario español *El Mundo*, sugieren como explicación adicional a la expansión internacional, que Tanzi convirtió su empresa en transnacional más como una estrategia para no perder el control de su empresa en favor del accionariado que por expandir sus horizontes comerciales. En realidad, lo que Tanzi buscaba era garantizar la solidez del poder familiar al interior de *Parmalat* por medio de amortizaciones infladas, inventarios irreales y balances inventados.⁵⁹ Para lograrlo, tenía que hacerlo fuera de Italia; no tanto por gusto como por necesidad.

Lo que falló en el caso de *Parmalat* fue el sistema de auditoría interno, representado por el Consejo de Auditores del grupo. Pese a que en el *Testo Unico della Finanza* se establece como atribución del Consejo de Auditores revisar que las decisiones de la directiva concuerden con la normatividad, en *Parmalat* nunca se verificaron muchas de las acciones emprendidas. Lo que es más, a pesar de que *Parmalat* había aprobado el código de gobernanza corporativa *Preda* (por sus siglas en italiano), *Parmalat* nunca cumplió con los mecanismos de control, transparencia e información requeridos por la legislación. A esto hay que añadir un clima casi festivo por parte de las agencias calificadoras, analistas financieros, banqueros, intermediarios y socios de Tanzi, que relajaron demasiado la supervisión contable al ver la aparente imparable expansión del emporio lechero. No había razones lo suficientemente aparentes para ser aguafiestas y señalar debilidades en plena pujanza.

Las prácticas de especulación financiera en *Parmalat* se remontan por lo menos a quince años atrás, a finales de los ochenta. Fausto Tonna con-

⁵⁸ Celani, Claudio, “The Story Behind Parmalat’s Bankruptcy”, *op. cit.*, nota 15.

⁵⁹ Amón, R. y Lobato, M., *op. cit.*, nota 23.

fesó en uno de los primeros interrogatorios que las iniciales y casi tímidas —comparado a lo que vendría después— manipulaciones de balances contables comenzaron en 1989, cuando la empresa atravesó un bache financiero.⁶⁰ A partir de que la empresa se recuperó exitosamente de aquella leve crisis, Tanzi y Tonna entendieron que en la manipulación contable había un recurso prácticamente inagotable para sortear dificultades y continuar con la imparable expansión del emporio lechero. Una *peccata minuta* que se convertiría, a la postre, en un pecado capital.

De esta primera etapa de manipulaciones contables menores, el grupo *Parmalat* pasó a una nueva estrategia financiera más agresiva a partir de 1989. Esta nueva etapa se caracterizó por la constitución de filiales y sociedades instrumentales, entre ellas *Bonlat*: la piedra de toque de toda la construcción financiera del emporio de Tanzi. Creada a sugerencia nada menos que de la auditora estadounidense *Grant Thornton*, el corporativo financiero *Bonlat* se erigió para ocultar los crecientes boquetes financieros del grupo *Parmalat*.

Debido a que la legislación italiana no consiente que los auditores sean los mismos después de transcurridos nueve años, *Grant Thornton* —la firma que había ayudado a Tanzi a levantar su emporio— no podía continuar siendo el despacho titular. Por tanto, para que esta auditora pudiera continuar ocupándose en la práctica de la contabilidad —aunque oficialmente *Deloitte & Touche* fuera la nueva firma contratada por *Parmalat*— se creó esta sociedad instrumental. Sólo *Grant Thornton* conocía los números reales de las finanzas del emporio de Parma. Sería injusto afirmar que *Grant Thornton* fue el “autor intelectual” del fraude de *Parmalat*, pero resulta claro que sin la complicidad —la autoría material, para decirlo de alguna manera— de la firma de auditores, Tanzi difícilmente se podría haber salido con la suya, como lo hizo por largos años. Sin la complicidad y buen entendimiento de ambas partes, no se explicaría tanto tiempo de ocultamiento de información.

Sin embargo, las irregularidades se fueron haciendo cada vez más inculcables, hasta el punto de que *Bonlat* tuvo que aglutinar las numerosas sociedades instrumentales del coloso lácteo. La telaraña financiera se fue destejiendo, los movimientos de dinero se hicieron cada vez más frenéticos y, cuando ya no dio para más, la funambulesca construcción finan-

⁶⁰ *Idem.*

ciera se desplomó como un castillo de naipes. *Bonlat*, que era considerado el “patio de los desechos” del emporio, quedó al descubierto.

Mientras que las investigaciones judiciales siguen avanzando, el fraude de *Parmalat* podría acarrear nuevas consecuencias todavía incalculables. Entre ellas, que Italia —siendo la quinta potencia mundial y miembro del poderoso Grupo de los 7— podría experimentar durante los próximos años una pérdida paulatina de confianza de la clase inversionista, bajo el riesgo de quedarse “desclasada”, es decir, sin inversionistas nuevos. Como lo advirtió el ex ministro italiano de economía, Giulio Tremonti, el fraude de la lechera podría detonar una fuga lenta pero constante de capitales de la península hacia otras latitudes menos permisivas, sobre todo si se considera que *Parmalat* es el tercer escándalo financiero sucedido en Italia sólo en el 2003. Esto podría llevar al país a una “insolvencia corporativa general”.⁶¹ Más allá del punto porcentual del producto interno bruto que se calcula afectó la quiebra del coloso de los lácteos, *Parmalat* podría tener repercusiones adicionales que podrían afectar en el mediano plazo la confianza en la economía italiana. Incluso, la confianza de los consumidores, como de hecho ya sucedió con el surgimiento del *Movimento Difesa del Cittadino*, un movimiento nacional en defensa de los consumidores, clientes y accionistas de *Parmalat*. Según el Instituto de Estudios y Análisis Económicos de Italia, la confianza del consumidor descendió de 103 a 99.4 puntos, uno de los niveles más bajos en la última década. El riesgo de la desconfianza es tan real como el fraude mismo de *Parmalat*.

A pesar de su manejo familiar, la estructura de *Parmalat* se asemejaba más a los grandes corporativos estadounidenses que a las tradicionales compañías italianas. Ciento noventa y siete filiales en 30 países, con casi 40 mil empleados y un número indeterminado de granjeros productores de leche trabajando para ella en todos los países en los que tenía presencia, hicieron que la magnitud de la repercusión de su quiebra trascendiera por mucho las fronteras de Italia.

Mientras el proceso judicial concluye, miles de personas en Italia y otros países se quedaron sin poder garantizar la venta de su producción lechera. En muchos países del mundo, sobre todo en naciones en desarrollo, trabajadores agrícolas y cooperativas lecheras dependen de grandes corporaciones como *Parmalat*. La deuda de la compañía a los granjeros

⁶¹ Celani, Claudio, “The Story Behind Parmalat’s Bankruptcy”, *op. cit.*, nota 15.

a principios de 2004 era de alrededor de 100 millones de euros. Se ha calculado que la crisis del grupo *Parmalat* supuso pérdidas totales de 30 mil millones de euros a unos 800 mil inversionistas italianos. Algo nunca antes visto en la historia económica de Italia.

Como resultado de esta defraudación masiva surgió el *Movimento Difesa del Cittadino* (MdC, por sus siglas en italiano), una asociación de ciudadanos afectados por el quebranto de *Parmalat* que se ha organizado para exigirle a las autoridades que se les indemnice. Esta suerte de “sindicato de afectados” por el quebranto forma parte del *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*, un consejo independiente que nació en 1987 con el propósito de defender al consumidor italiano. El Movimiento de Defensa del Ciudadano, asesorado por los abogados italianos Claudio de Filippi y Francesco Luongo, ha logrado incorporar a 35 mil partes civiles al proceso legal —entre campesinos, profesionistas, pequeños empresarios, trabajadores— para exigir pagos compensatorios. Este *increcendo* movimiento está exigiendo indemnizaciones que van desde cuatrocientos hasta medio millón de euros. Hasta septiembre de 2006, el movimiento ha logrado indemnizaciones entre el 50 y 100 por ciento de lo solicitado por los demandantes por medio de procesos de conciliación y negociación, lo cual ha colocado aún más presión al proceso judicial de *Parmalat*.

Con la entrada en vigor de la nueva legislación italiana sobre corporaciones privadas, importantes innovaciones en la forma de conducir las grandes empresas han ocurrido no sólo en Italia sino en el resto de Europa. A partir del 25 de febrero de 2004 —cuando el gobierno italiano envió una iniciativa de ley al Parlamento para “proteger a los ahorradores de casos como el de *Parmalat*”— la autoridad bursátil italiana está siendo redefinida en sus atribuciones, a fin de otorgarle mayores facultades regulativas.⁶² Al mismo tiempo, un comité del Parlamento italiano continúa investigando el caso para conocer todas las aristas del quebranto.

Como lo señaló Geard Hausler —director del Departamento de Mercado de Capitales del Fondo Monetario Internacional—, la forma de prevenir fraudes como el de *Parmalat* es, contra lo que se podría suponer, por medio del fortalecimiento tanto de la arquitectura de la gobernanza corporativa, como de los instrumentos de supervisión de las autoridades

⁶² *The Case Parmalat, cit.*, nota 10.

financieras nacionales.⁶³ No es a nivel global como se pueden prevenir mejor los fraudes, sino localmente con mecanismos de control más estrictos. Aunque Europa tiene un sistema contable distinto —y supuestamente más seguro— que el de los Estados Unidos, el caso de *Parmalat* demostró que el viejo continente no es inmune a los grandes fraudes. Por el contrario, fue evidente que las longevas legislaciones europeas requerían, y en muchos casos aún requieren, ser reformadas y actualizadas.

El fraude de *Parmalat* también ha evidenciado la imperiosa necesidad de modernizar la forma de hacer empresa en Italia. Incluso después del escándalo de *Parmalat*, la arquitectura corporativa italiana muestra un significativo rezago respecto a otros países de Europa. Grandes firmas italianas como Gucci, Versace y Benetton todavía se muestran reacias a modernizar sus estructuras corporativas tradicionales. Como estas empresas, muchas otras corporaciones se debaten entre la tradicional forma de hacer empresa y una nueva manera más transparente y socialmente responsable de conducir las compañías que no termina de gestarse.⁶⁴ Mucho de esto dependerá no sólo de lo que hagan las autoridades, sino de que los inversionistas y accionistas se conviertan en verdaderos participantes involucrados —*stakeholders*— y no sólo en accionistas —*shareholders*— de las grandes corporaciones. Sólo así, por medio de la transparencia y la rendición de cuentas, se logrará evitar fraudes como lo fue, y lo sigue siendo, pues aún no concluye, el caso de *Parmalat*.

V. BIBLIOGRAFÍA

“2003 Credit Risk Profile of *Parmalat Finanziaria*”, *Shibui Markets*:
<http://www.shibuimarkets.com/parmalat.html>.

AMÓN, R. y LOBATO, M., “«Agujero» en Parmalat: blanco y en botella”,
El Mundo, 11 de enero de 2004, visible en: <http://www.el-mundo.es/nuevaeconomia/2004/204/1073917198.html>.

“*Briefing Papers: the Case of Parmalat*”, Article 13 (Specialist Advisers on Issues of Corporate Governance and Responsibility), visible en: http://www.article13.com/A13_ContentList.asp?strAction=GetPublication&PNID=808.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Deeg, Richard, “Corporate Governance Italian Style”, documento presentado a la 14th International Conference of Europeanists, Chicago, mimeo.

- “Bank of America recibe una demanda por responsabilidad en la quiebra de Parmalat”, *El Mundo*, 8 de octubre de 2004, visible en: <http://elmundodinerio.elmundo.es/mundodinerio/2004/10/07/Noti20041007193451.html>.
- BRUNI, Gian Bruno, *The Collapse of Parmalat: the Chronicle of a Death Foretold*, en: <http://www.britchamitaly.com/legaltax/download/Parmalat2.pdf>.
- “Calisto Tanzi: splendori e miserie del granduca di Parma”, *Il Giornale*, 29 de diciembre de 2003, visible en: <http://www.barby25.com/modules.php?name=News&file=print&sid=274>.
- CASTRUITA, César, “Broncas de Parmalat”, *La Crónica*, 20 de febrero de 2004, visible en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=110438>.
- CELANI, Claudio, “The Story Behind Parmalat’s Bankruptcy”, *Executive Intelligence Review*, 16 de enero de 2004, visible en: http://www.larouchepub.com/other/2004/3102parmalat_invest.html.
- Concentrazioni aziendali: 77mila operazioni negli anni novanta*, Labitalia: sitio de información laboral, 5 de febrero de 2004, visible en: <http://www.labitalia.com/articles/Approfondimenti/5111.html>.
- Corporate Governance Wins over Social and Financial Factors in Sustainability Awards*, World Business Council for Sustainable Development, 3 de noviembre de 2004, visible en: <http://www.wbcds.ch/plugins/DocSearch/details.asp?type=DocDet&ObjectId=MTEzOTQ>.
- CORTÉS, Maricarmen, “Cunde la «Enronitis»”, *Mundo Ejecutivo*, febrero de 2004.
- Crack finanziari dall’ottobre 2001 al gennaio 2004*, Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali e Assicuratrici (ADUSBEF), 28 de enero de 2004, visible en: <http://www.adusbef.it/consultazione.asp?Id=1385&T=P>.
- “De cómo Parmalat se volvió amargo para los inversores”, *El Mundo*, 29 de diciembre de 2003, visible en: <http://elmundodinerio.elmundo.es/mundodinerio/2003/12/19/Noti20031219210050.html>.
- DEEG, Richard, *Corporate Governance. Italian Style: Is the Northern Galaxy Realigning or going supernova?*, visible en: http://www.europanet.org/conference2004/papers/G2_Deeg.pdf.
- “Empresa comprará leche a productores afectados por incumplimiento de Parmalat”, Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Tra-

- bajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (REL-UITA), 27 de febrero de 2004, en: <http://www.reluita.org/campanias/parmalat-2004/dossier-27.htm>.
- “El ex presidente de Cirio, Sergio Cagnotti, detenido por la quiebra del grupo alimentario”, *El Mundo*, 12 de febrero de 2004, en: <http://el.mundodinero.elmundo.es/mundodinero/2004/02/11/Noti20040211111418.html>.
- FERRARI, Massimo, *The State of the Art of Corporate Governance in Italy from a Multiperspective Point of Views*, en <http://www.luiss.it/seminario/wharton/abstracts/ferrari.pdf>.
- “Fiscales de Milán acusan a los bancos de provocar la crisis de Parmalat”, *El Mundo*, 22 de julio de 2004, visible en: <http://el.mundodinero.elmundo.es/mundodinero/2004/07/22/Noti20040722171919.html>.
- Fordam Institute for Ethics and Economic Policy, *To Promote Governance with Respect Ethics Accountability and Transparency (GREAT)*, en <http://www.fordham.edu/economics/vinod/cie/italy.htm>.
- Fortis Investments, *Were Parmalat Problems Really Invisible?*, en www.fortisinvestments.com/En/news/publications/Insight_01-04_en.pdf.
- GALLONI, Alessandra y TROFIMOV, Yaroslav, “Al zozobrar la unión negocios-política en Italia, cayó Parmalat”, *Listín Diario*, 9 de marzo de 2004, en: <http://www.listin.com.do/antes/marzo04/090304/cuerpos/dinero/wallstreet/wall4.htm>.
- GHERRA, Franco, *The Case Parmalat*, estudio presentado en Estocolmo para la Reunión Anual de ICSA (The International Council of Securities Associations), mayo de 2004, visible en: http://www.besa.za.com/events/icsa_agm/TAB_11.pdf.
- GRAY, Michael *et al.*, “Italy: Corporate Governance Lessons from Europe’s Enron”, *CorpWatch*, en <http://www.corpwatch.org/article.php?id=11564>.
- Guía del mundo 2003-2004 (capítulo Italia)*, Amnistía Internacional, Control Ciudadano, visible en: <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/ita/History.html>.
- IBÁÑEZ, Raquel, “Los fiscales creen haber encontrado la ‘caja fuerte’ de la familia Tanzi”, *La Semana*, 20 de febrero de 2004, visible en: <http://www.lasemana.es/periodico/noticia.php3?cod=8292>.

- , “Tanzi implica a Berlusconi y a Prodi en el caso Parmalat”, *La Semana*, 14 de febrero de 2004, visible en: <http://www.lasemana.es/periodico/noticia.php3?cod=8263>.
- “Il premier Silvio Berlusconi al quarto posto tra 25 uomini più ricchi e potenti del mondo, nella classifica del Financial Times”, *Fondazione Italia*, www.fondazioneitalianelmondo.com/2004/NOTIZIARIO/Sezione_NOTIZIE/Berlusconi_al_quarto_posto_tra_i_piu_ricchi_del_mondo.htm.
- MONTERO, Carlos, “Terremoto en filiales latinoamericanas de Parmalat”, *Radio Nederland*, 15 de enero de 2004, visible en http://www.rnw.nl/rnw/es/actualidades/americas/mercosur/act040115_parmalat.html.
- New Corporate Governance Principles Highlight Links with CSR*, Center for Sustainability, 3 de marzo de 2004, http://www.c4s.info/News/corporate_governance.htm.
- Organizations and the External Environment, *Global Business Toolbox: Culture, Social Structure and Change*, University of Maryland University College, Masters of Business Administration, en: <http://polaris.umuc.edu/~acreed/AMBA606-Toolbox2/themesarticles/overviews/wk30vrvw.htm>.
- “Parmalat arma el equipo para encabezar su nueva etapa”, *Nutrar*, el portal de la alimentación, visible en <http://www.nutrar.com/detalle.asp?ID=5673>.
- “Parmalat. Cossiga «restituisce» 26 mila euro”, *Emilianet*, 19 de marzo de 2004, en: <http://www.emilianet.it/database/emilianet/emilianet2.nsf/0/B33EC03C2B541673C1256E5C00332E02?OpenDocument>.
- “Parmalat. Situación actual. Impacto en Latinoamérica”, *Radio Nederland*, 15 de enero de 2004, en http://www2.rnw.nl/rnw/es/actualidades/americas/mercosur/act040115_parmalat.html.
- “Parmalat vendió favores a Francesco Cossiga y a un ministro democristiano”, *Notizie Parma*, 31 de enero de 2004, visible en: <http://notizie.parma.it/page.asp?IDCategoria=127&IDSezione=1003&ID=30326>.
- “Profilo aziendale della società Parmalat Finanziaria”, visible en: <http://www.spystocks.com/dettaglioprofili.asp?titolo=PRF>.
- RAITANO, Pietro, *Sul Brasile i denti da latte di Parmalat & Co.*, en <http://www.altreconomia.it/Numeri/numero43/latte.html>.

Silvio Berlusconi's portrait. Forbes, en <http://www.forbes.com/finance/lists/10/2002/LIR.jhtml?passListId=10&passYear=2002&passListType=Person&uniqueId=EEPT&datatype=Person>.

SRA-MGM, “Cronología: los pasos del «caso Parmalat»”, diario electrónico *Expansión.com*, 8 de enero de 2004, visible en: <http://expansiondirecto.com/edicion/noticia/0,2458,429638,00.html>.

TURI, Andrea de, “Criteri sostenibili per prevenire il crac”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004, visible en: http://www.db.avvenire.it/pls/avvenire/ne_cn_avvenire.c_leggi_articolo?id=412336&id_publicazione=12.

———, “I consumatori puntano sui fondi alternativi”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004, visible en: http://www.db.avvenire.it/avvenire/edizione_2004_01_23/primopiano.html.

———, “I fondi etici in Italia: la storia e lo sviluppo”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004, visible en: http://www.db.avvenire.it/pls/avvenire/ne_cn_avvenire.c_leggi_articolo?id=412337&id_publicazione=12.

———, “Il crac Parmalat fa crollare la fiducia”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004, visible en: http://www.db.avvenire.it/pls/avvenire/ne_cn_avvenire.c_leggi_articolo?id=412335&id_publicazione=12.

———, “Risparmio, la lezione della finanza etica”, *Avvenire*, 23 de enero de 2004, en http://www.db.avvenire.it/avvenire/edizione_2004_01_23/primopiano.html.

WAKSMAN, Guillermo, “Parmalat financió a Sanguinetti”, semanario *Brecha*, Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines, 2 de abril de 2004, visible en: <http://www.rel-uita.org/campanias/parmalat-2004/sanguinetti.htm>.

———, “Parmalat: el imperio que hizo y deshizo Calisto Tanzi”, 20 de febrero de 2004, visible en: http://www.rel-uita.org/campanias/parmalat-2004/el_imperio.htm.

ZOETEMAN, Kees y HARKINK, Eric, *Sustainable Development in the Dairy Industry*, Tilburg University, 15 de octubre de 2004, visible en: <http://www.tilburguniversity.nl/globus/publications/publications03/public03.02.pdf>.

*DAÑOS KOHLATERALES: EL ESCÁNDALO
DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE LA DEMOCRACIA
CRISTIANA Y SU IMPACTO EN LA VIDA
POLÍTICA ALEMANA*

Juan Pablo SORIANO*

SUMARIO: I. *Definir la corrupción política.* II. *El escándalo Kohl: ¿cómo empezó todo?* III. *Alemania y la regulación del financiamiento político.* IV. *El canciller, el traficante de armas y el dinero de las cuentas secretas.* V. *Los daños electorales.* VI. *Las lecciones.*

Hace tres cuartos de siglo, el papel del dinero en la política fue calificado como “el talón de Aquiles de la democracia”.¹ Una descripción que hoy no ha perdido su validez, no obstante que en el transcurso de los años las democracias han acumulado una vasta experiencia en la regulación del financiamiento de los partidos políticos. La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en los políticos y en los partidos debilita los valores democráticos. En los países donde la democracia se comienza a construir, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad del régimen democrático y vuelve vulnerables a las jóvenes instituciones democráticas.²

* Investigador del Instituto de Estudios de la Integración Europea, y profesor del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM.

¹ Pollock, James, *Money and Politics Abroad*, Nueva York, 1932, p. 324, citado en Scarrow, Susan E., “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes”, *German Politics and Society*, Issue 66, vol. 21, núm. 1, primavera de 2003, p. 120.

² Hodes, Robin, “Introducción”, *Transparencia Internacional: Informe global sobre la corrupción 2004*, Buenos Aires, Pluto Press, 2004, p. 25.

Los escándalos relacionados con los partidos políticos y con la naturaleza, orígenes y consecuencias del apoyo financiero que reciben, no son nuevos en ninguna parte del mundo. Y tampoco lo son los intentos por regular el financiamiento de los partidos. Entonces, ¿por qué revisar un caso de corrupción política en Alemania? El escándalo de financiación del Partido de la Democracia Cristiana (en adelante CDU) en Alemania llamó la atención del público y de los medios de comunicación en muchas partes del mundo, no solamente por el importante impacto que tuvo en la vida política alemana, sino porque claramente demostró que las democracias consolidadas tampoco están exentas de estas cuestiones.

En Alemania, a finales de la década de 1990, se conoció una serie de escándalos sobre financiamiento político a partir de que uno de los dos principales partidos había dado información incompleta sobre el origen de sus fondos. Esta situación fue especialmente escandalosa en tanto que ese partido había gobernado la República Federal Alemana de 1982 a 1998. El escándalo reveló que, durante varios años, la CDU había proporcionado información incorrecta sobre sus finanzas, contrariamente a los requerimientos constitucionales y a la Ley de Partidos que regula el financiamiento de los mismos. Aún más, se hizo público que el líder del partido, Helmut Kohl, había administrado personalmente cuentas bancarias no reportadas por un monto de 12 millones de marcos, las cuales incluían donaciones por casi un millón de dólares, que presuntamente le había entregado un vendedor de armas; y que la representación de la CDU de la región alemana en Hesse había mantenido en secreto cuentas en el extranjero por cerca de 30 millones de marcos. El resultado más impactante de estas revelaciones fue que Kohl se vio obligado a renunciar a su puesto como presidente honorario del partido, al igual que Wolfgang Schäuble como presidente del partido y líder de la CDU en el Parlamento (*Bundestag*).

Debido a estos escándalos, el tema del financiamiento político ha configurado gran parte de la dinámica política alemana desde finales de la década de los noventa y continúa haciéndolo hasta el día de hoy. Hay que señalar, no obstante, que la CDU no es el único partido que ha infringido la ley en Alemania. Pero su actuar ha sido por mucho el más espectacular y más prolongado en el tiempo. A la par que se iban desvelando los manejos financieros de la CDU, se hacía evidente que los actos irregulares de financiación privada del partido no eran incidentes aislados, sino

episodios en una continua operación encubierta que venía de mucho tiempo atrás.³

La prensa ama los escándalos y es fácilmente disuadida con argumentos de que las conductas no fueron ilegales, sino que solamente dieron la apariencia de no ser adecuadas. Los escándalos —de acuerdo con Robert Williams— adquieren vida propia y sus consecuencias pueden ser desproporcionadas a la gravedad de la falta original. Sin embargo, el punto importante, dice Williams, es que “los sabuesos del escándalo están siempre hambrientos y no importa cuántos huesos se les arrojen, su apetito permanece inalterable”.⁴

Sin duda, otros países europeos han tenido sus propios escándalos de corrupción, pero sería equivocado comparar el caso alemán con los sucedidos en Francia, Italia o España, porque la situación en Alemania quizá va más allá de solamente corrupción y dinero. La cuestión aún por dirimir en este caso es si la corrupción fue el precio que se tuvo que pagar por la estabilidad de los dieciséis años del gobierno de Kohl.

Este ensayo no pretende ser solamente un recuento de los escándalos de corrupción política de Kohl y la CDU. El objetivo es analizar cómo la acumulación de fondos y su detección arrojan luz sobre las leyes alemanas que regulan el financiamiento político, sobre el pensamiento que está detrás de ellas, y sobre la forma en que han sido implementadas.

I. DEFINIR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Pero, ¿qué es exactamente la corrupción política?, ¿cómo podemos definirla? Es claro que las definiciones sobre lo “aceptable” y lo “corrupto” varían considerablemente en cada país y a lo largo del tiempo. Asimismo, el concepto de partido varía ampliamente de norte a sur, de un régimen autoritario a uno democrático, y de democracias emergentes a democracias consolidadas. Sin embargo, Robert Williams, un experto inglés en corrupción política, argumenta que sin importar la forma que

³ Pulzer, Peter, “Votes and Resources. Political Finance in Germany”, *German Politics and Society*, Issue 58, vol. 19, núm. 1, primavera de 2001, p. 31.

⁴ Williams, Robert, “Aspects of Party Finance and Political Corruption”, en Williams, R. (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, Houndmills-Basingstoke-Hampshire-Londres, MacMillan Press, 2000, p. 4.

adopte la organización política en cada país, existe un problema común, y que en gran parte es responsable de la corrupción política que observamos: ¿cómo encontrar recursos suficientes para financiar las actividades que las organizaciones políticas buscan realizar? Y es que la competencia entre partidos, divididos por líneas ideológicas, económicas, sociales o étnicas, depende del financiamiento; lo que incrementa el costo de las campañas e intensifica la búsqueda de fuentes de ingreso adicionales, incluso mediante actos que están fuera de la ley.⁵

Por si fuera poco, a esto se suma otro problema: ¿cómo probar que un acto de corrupción política ha sucedido? Como los fiscales en muchos países han descubierto, probar la intención detrás de los “regalos financieros” es muy difícil. Los donantes a las campañas políticas raramente son lo suficientemente indiscretos para dejar escrito el *quid pro quo* esperado, el favor que esperan a cambio de su dinero. Por esto, aquellos que intentan descubrir los esfuerzos ilegales para influenciar a quienes tienen un puesto político, o administrativo, a menudo tienen que conformarse con evidencia circunstancial sobre transacciones que parecen irracionalmente generosas; a menos que favores políticos específicos estén involucrados. En la mayoría de los casos, estas contribuciones pueden ser explicadas como meros gestos de apoyo a un político con el que se simpatiza.⁶ Por tanto, a menudo los investigadores tienen que conformarse solamente con que la sociedad comparta la impresión de que un acto de corrupción se ha producido, esperando que sea ésta quien, a través de las urnas, castigue a los políticos.

En la mayoría de las democracias, la legislación sobre el financiamiento de los partidos intenta reconciliar las desigualdades económicas que surgen de una economía de mercado con los ideales de igualdad política que son la base de la democracia representativa.⁷ En este sentido, si la igualdad política fuera el único valor en peligro, podría ser relativamente fácil diseñar reglas para mantener el dinero privado alejado de la política, no obstante lo difícil que pueda ser lograr que estas reglas se cumplan. Pero otro principio clave que las regulaciones sobre financiamiento partidista deben tomar en cuenta en una democracia es la idea de

⁵ *Ibidem*, p. 1.

⁶ Scarrow, Susan E., “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes”, *op. cit.*, nota 1, p. 121.

⁷ *Ibidem*, p. 119.

que a los ciudadanos se les debe permitir, e incluso se les debe alentar a participar activamente en el proceso político. Y bajo muchas interpretaciones constitucionales, dar dinero a las causas políticas que uno crea conveniente es una extensión de los derechos de libre expresión, y una parte fundamental del marco democrático.⁸

Estas consideraciones conflictivas generan que los países adopten distintas aproximaciones para la regulación del financiamiento político con el fin de preservar la legitimidad del sistema. Además, en cada país las reglas tienden a ser revisadas frecuentemente en tanto que los legisladores y los jueces reinterpretan el equilibrio entre todas estas cuestiones.⁹ Pero aunque el contexto indudablemente varía en cada país, las situaciones que generan espacios para que se produzca la corrupción política son sorprendentemente similares: falta de apertura y transparencia en el financiamiento de los partidos; regulaciones gubernamentales poco efectivas o inadecuadas; una indeseable cercanía entre los grandes donantes y los líderes de los partidos políticos, que lleva a la subversión del proceso democrático, o, simplemente, al robo de los recursos partidistas.¹⁰

Es importante subrayar que la creciente relevancia del combate a la corrupción política no pasa inadvertida para los organismos de la sociedad civil internacional. De ahí que *Transparencia Internacional*, un organismo no gubernamental que ha sido uno de los pilares de la lucha mundial contra la corrupción, haya dedicado su *Informe global sobre corrupción 2004* a analizar el impacto de esta forma de corrupción en el mundo, y proponer una serie de acciones para combatirla (véase “Recomendaciones clave para disminuir la corrupción política”). De acuerdo con este organismo, la corrupción política “es el abuso de poder que se le ha confiado a los políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de manos; puede tomar la forma de «tráfico de influencias» o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan la democracia”. La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función. Es diferente a la corrupción a pequeña

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ Williams, Robert, “Aspects of Party Finance and Political Corruption”, en Williams, R. (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, cit., nota 4, p. 2.

escala, o burocrática, en cuanto a que es perpetrada por líderes políticos o funcionarios electos que han sido investidos de autoridad pública y que tienen la responsabilidad de representar el interés público.¹¹

RECOMENDACIONES CLAVE PARA DISMINUIR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

- Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su difusión. Se debe dotar a las agencias encargadas de su aplicación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos por cuerpos públicos de control.
- Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado.
- Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de los medios.
- Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, y antes y después de las elecciones.
- Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios detallados para evaluar los niveles de corrupción.
- Los gobiernos deben poner en marcha campañas educativas que aseguren que los políticos, los hombres de negocios y la sociedad en general, conozcan las leyes anticorrupción y las penalidades que acarrea quebrantarlas.

Fuente: Basado en las “Recomendaciones clave” que hace Transparencia Internacional en su *Informe global sobre corrupción 2004*. El formato electrónico del informe puede consultarse en: <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html>.

¹¹ Hodes, Robin, *op. cit.*, nota 3, p. 25.

Es necesario destacar que en muchos países el desarrollo de legislaciones sobre el financiamiento de los partidos se ha dado más como una respuesta a los escándalos que como resultado de decisiones que busquen prevenir la corrupción política. Y Alemania es un ejemplo claro de cómo los avances en el combate a la corrupción política se han dado siempre a raíz de numerosos escándalos derivados de la forma en que se financian los partidos. Es por esto que resulta importante revisar el caso de las donaciones ilegales que durante varios años contribuyeron a financiar las actividades de la CDU, el partido que durante más de una década fue visto como el pilar de la estabilidad alemana. Los escándalos de corrupción de la CDU implicaron a organizaciones partidistas estatales y del nivel federal, y fundamentalmente a los líderes que precisamente se habían encargado de fortalecer las leyes para luchar contra las prácticas de corrupción política.

En un principio, los dirigentes de la CDU actuaron como si estuvieran totalmente sorprendidos por los descubrimientos. Pero para la sociedad alemana era difícil aceptar que muchos de los principales dirigentes no estuvieran al tanto de que había un misterioso dinero extra circulando y que no tuvieran por lo menos alguna sospecha sobre la procedencia de esos cuantiosos recursos.

II. EL ESCÁNDALO KOHL: ¿CÓMO EMPEZÓ TODO?

El primero y más importante de la serie de casos de corrupción política que salieron a la luz pública en noviembre de 1990 se dio a conocer casi por accidente, cuando se descubrieron discrepancias en los reportes financieros anuales de la CDU, como subproducto de una investigación sobre evasión fiscal por parte de un vendedor de armas alemán, Karlheinz Schreiber.

Ocho años atrás, el 26 de agosto de 1991, tres ciudadanos alemanes se reunieron en el estacionamiento de un restaurante italiano en St. Margrethen, un pequeño pueblo suizo cercano a la frontera con Austria. Uno de ellos llevaba un portafolio de metal que contenía un millón de marcos (casi medio millón de dólares). El maletín plateado fue entregado a otro de los presentes. Minutos después, los tres hombres abandonaron el lugar. Unos días más tarde, el dinero fue depositado en una de las cuentas

secretas que los dirigentes del Partido de la Democracia Cristiana (CDU) habían abierto en Suiza años atrás. La persona que entregó el maletín lleno de dinero era el traficante de armas Karlheinz Schreiber. Las otras dos personas eran Horst Weyrauch, asesor y amigo muy cercano del en aquel entonces canciller alemán, Helmut Kohl, y Walther Leisler Kiep, en ese momento tesorero del partido en el poder en Alemania, la CDU.¹² Ocho años después, en un día de verano de 1999, mientras Karlheinz Schreiber desayunaba en un restaurante en Toronto, la policía canadiense lo arrestó en nombre de las autoridades alemanas, que querían interrogarlo por una posible evasión fiscal derivada de no declarar aproximadamente 14.4 millones de dólares que había recibido entre 1988 y 1993.

Fue a partir de estos hechos que los medios de comunicación alemanes poco a poco descubrieron pistas sobre la existencia de una contabilidad paralela a disposición de Helmut Kohl, quien durante 25 años dirigió la CDU. En noviembre de 1999, Walther Leisler Kiep admitía públicamente haber recibido dinero de Schreiber.¹³ Esta confesión abrió una caja de Pandora que destapó un escándalo de corrupción política (en alemán, *das Spendenaffre*) que sacudió al sistema político de Alemania y que cambió para siempre la imagen de Helmut Kohl y de su partido.

Para enero de 2000, las prácticamente diarias revelaciones sobre flujos de dinero, cuentas bancarias secretas y venta de armas, habían sacudido de manera dramática a la normalmente tranquila vida política alemana. Los escándalos sobre financiamiento político incluso fueron señalados en ese momento como “el tema dominante en la política alemana”.¹⁴ El *Washington Post* se aventuraba a señalar que quizá ésta sería para Alemania una experiencia tan traumática como lo fue para Estados Unidos el escándalo *Watergate*; mientras que la prensa sensacionalista alemana no dudaba en llamar a Helmut Kohl “don Kohleone”, haciendo un juego de palabras con el nombre de Vito Corleone, personaje central de la novela *El Padrino*.

El descubrimiento de este escándalo desgraciadamente también implicó la muerte de por lo menos una persona. El jueves 20 de enero de 2000,

¹² Krauthausen, Ciro, “El maletín del millón de marcos”, *El País*, edición digital, 30 de diciembre de 1999.

¹³ Kiep fue tesorero de la CDU entre 1971 y 1992.

¹⁴ Scarrow, Susan E., “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes”, *cit.*, nota 1, p. 119.

poco después de las 7 de la mañana, Wolfgang Hüllen se ahorcaba en su departamento en Berlín. Desde 1984, Hüllen había sido responsable de finanzas y presupuestos del grupo parlamentario de la CDU, y estaba al tanto de los ingresos y de los gastos del grupo. Ante la embestida de las investigaciones judiciales, y ante el desprestigio y la presión que para su familia implicaría un largo proceso judicial, Hüllen decidió que era mejor quitarse la vida. Ese mismo jueves, pero a las 9 de la mañana, Wolfgang Schauble, presidente de la CDU, se dirigía al *Bundestag* para pedir perdón en nombre del partido “por el daño causado a las instituciones democráticas”. Mientras daba su discurso, fue informado de la muerte de Hüllen. Pocas semanas después, Schauble puso su renuncia sobre la mesa, con lo que se cortaron de tajo sus aspiraciones a lograr la candidatura de su partido a canciller en las elecciones que se celebrarían en 2002.

En ese momento de evidente crisis interna, la CDU se dio a la tarea de buscar una nueva generación de líderes que no estuvieran vinculados con las operaciones de financiamiento de la era Kohl. La elección recayó en Angela Merker, quien asumió la presidencia de la CDU con la misión de limpiar la casa y reconstruir la confianza de la sociedad alemana en su partido. Merker, la primera mujer líder del partido, había conseguido la mayor parte de su experiencia política al trabajar en el gabinete del canciller Kohl; sin embargo, fue la primera líder importante que repudió la negativa de Kohl de revelar los nombres de sus generosos donantes. Este decisivo rompimiento con su mentor, y el hecho de no haber estado estrechamente vinculada con la organización política de la CDU, le dio a Merkel el empuje necesario para hacerse de la presidencia del partido.¹⁵

La CDU era el partido que mejor representaba a la Alemania occidental pos-1945. Su identidad estaba definida por el anticomunismo, el antisocialismo, y después por los prejuicios en contra del Partido de los Verdes. Su mismo nombre implicaba que defendía los valores de la Iglesia católica y los valores sociales y familiares. La defensa de una estricta legalidad había sido fundamental para su identidad, que había sido fácilmente traducida por sus dirigentes en un énfasis en la ley y el orden.¹⁶ Lo impensable había sucedido en Alemania, un país que tradicionalmente se había sentido orgulloso de su sentido de orden y estabilidad. Pero,

¹⁵ *Ibidem*, p. 126.

¹⁶ Gerald Livingstone, Robert, “The Party’s Over: Kohl’s Disservice to German Democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 3, mayo-junio de 2000, p. 14.

¿por qué sucedió esto?, ¿cuáles eran los resquicios de las leyes alemanas que permitieron a los líderes de los partidos esconder las fuentes que financiaban sus esfuerzos de organización política?

III. ALEMANIA Y LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Desde mediados de la década de 1960, la aproximación alemana a la regulación del financiamiento de los partidos políticos se ha centrado principalmente en dos cuestiones: fondos públicos y transparencia. Por una parte, se ha intentado reducir la importancia política de las donaciones privadas mediante la entrega a los partidos de amplios fondos públicos. Por otra parte, se ha buscado imponer requerimientos de transparencia a las transacciones financieras que impliquen a los políticos y a los partidos políticos.¹⁷ Veamos, con un poco de mayor detalle, estas dos cuestiones.

La regulación del financiamiento político en Alemania ha restringido los fondos que los grandes donantes individuales pueden aportar a los partidos, aplicando incentivos fiscales para promover pequeñas donaciones (desde 1967). Esta situación ha hecho que los partidos busquen este tipo de donantes. Pero como señalamos antes, tales medidas nunca han sido la aproximación central alemana a la regulación. Mucho más importante fue la estrategia de darles fondos públicos para reducir la dependencia de los partidos respecto de los donantes privados; estrategia que los partidos han abrazado con entusiasmo.

Alemania fue una de las primeras democracias que introdujo los fondos públicos para los partidos políticos, y estos subsidios han sido justificados por los partidos y por los jueces del Tribunal Constitucional, precisamente bajo el argumento de que liberan a los partidos de las presiones financieras que de otra forma los harían más dependientes de los donantes privados (grandes y pequeños). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha insistido en que los partidos no reciban más de la mitad de su ingreso de fuentes públicas; lo que significa que deben seguir buscando fondos de manera activa. El tema de las donaciones legales es fundamental para las fi-

¹⁷ Scarrow, Susan E., "Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes", *cit.*, nota 1, p. 121.

nanzas de los partidos. Por ley, los partidos reciben financiamiento del gobierno federal basado en el número de votos que obtienen. Pero además, el gobierno aporta el cincuenta por ciento del total de las donaciones que logran recaudar los partidos. Es decir, por cada dos euros (antes marcos alemanes) que recibe un partido, de manera legal, el gobierno le otorga un euro más.

Los fondos públicos permitieron que los partidos políticos profesionalizaran sus organizaciones de una manera que habría sido impensable si tuvieran que haber financiado todas sus actividades con fondos privados.¹⁸ No obstante, el confiar en que la financiación estatal es un medio idóneo para evitar que los partidos políticos sufran las potenciales influencias corruptoras del financiamiento externo, subestima los crecientes costos de la organización política y electoral moderna, y a la vez sobrevalora la efectividad de las leyes que regulan las donaciones externas, como demuestran los casos de corrupción en Alemania.

En cuanto a las medidas para promover la transparencia financiera, éstas han sido aceptadas de manera más reacia por los partidos. Se puede decir que tales reglas fueron un precio que inevitablemente tuvieron que pagar a fin de que el Tribunal Constitucional, y el público en general, dieran su respaldo a los subsidios con fondos públicos. Estas leyes de transparencia financiera han tenido un papel crecientemente importante porque los partidos y los políticos han mostrado una tendencia a meterse en problemas derivados del incumplimiento de dichas reglas, como es el caso de los escándalos que se dieron a conocer a finales de la década de 1990.¹⁹

Las leyes alemanas sobre financiamiento de campañas electorales son muy estrictas respecto a que las contribuciones económicas a los partidos deben ser declaradas. El artículo 21 de la Constitución alemana obliga a todos los políticos y a todos los partidos a hacer pública su situación financiera. Esta lección se aprendió a raíz del repentino crecimiento del partido nazi de Hitler, que fue secretamente financiado por donaciones de algunas industrias alemanas. Hoy, la ley obliga a declarar donativos superiores al equivalente a 10 mil dólares. Si estos donativos no superan dicha cifra, tampoco hay que hacer constar el origen, lo que ocasiona que algunos partidos simplemente “rompan” los donativos en pequeñas par-

¹⁸ *Ibidem*, p. 122.

¹⁹ *Idem*.

tes para no tener que reportarlas; práctica también seguida por empresas pertenecientes a un mismo grupo, a fin de evitar que sus nombres se hagan públicos.

El caso de la financiación pública de los partidos en Alemania como mecanismo regulatorio es particularmente interesante. Tomando en cuenta el tiempo que estos subsidios han estado en funcionamiento, y debido a que muchos otros países han adoptado esta aproximación como parte de la regulación de la financiación política, es relevante preguntarse por lo que los escándalos en Alemania nos pueden decir acerca de la efectividad de esta aproximación regulatoria.²⁰ De acuerdo con algunos autores, la razón de los orígenes y supervivencia de las prácticas ilegales para obtener financiamiento se explica en buena medida por la historia de los partidos políticos en Alemania.²¹

Los partidos políticos que se establecieron o se reestablecieron en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial no partieron de un acceso igual al mercado electoral. Mientras que por una parte el Partido Social Demócrata (en lo que sigue, SPD) recobró los recursos que le habían sido confiscados por los nazis, y además reconstituyó rápidamente su militancia, los partidos de centro derecha acaban de ser creados, y tuvieron que empezar de cero en términos de recursos financieros. Anteriormente a 1933 y 1914, los partidos de centro derecha no necesariamente tenían menos dinero para gastar que el SPD; sin embargo, sus ingresos eran más inseguros por lo volátil de su militancia.²² Mientras que el SPD podía planear financieramente hacia el futuro, los otros no.

En junio de 2000, al presentar evidencia en su favor ante el comité de investigación en el *Bundestag*, Helmut Kohl defendió las ilegalidades de su partido con el argumento de que estaban diseñadas para remediar la posición desigual de partida entre la CDU y el SPD.²³

Por otra parte, también hay una serie de diferencias en las estructuras de los partidos que quizá expliquen por qué la CDU se vio más inclinada a buscar fuentes “alternativas” de financiamiento. El SPD tiene una larga tradición de lealtad de sus miembros respecto al pago de sus cuotas. Mientras que el crecimiento importante de la militancia de la CDU no se dio

²⁰ *Ibidem*, p. 123.

²¹ Pulzer, P., “Votes and Resources. Political Finance in Germany”, *cit.*, nota 3, p. 31.

²² *Idem*.

²³ *Idem*.

sino hasta la década de 1960, incluso en esos momentos las cuotas permanecieron bajas y la recolección de las mismas no fue bastante. En este contexto se puede entender por qué la CDU dependía de manera importante de las donaciones empresariales, legales e ilegales.²⁴

El escándalo de las donaciones paralelas de la CDU generó una polémica sobre los métodos de financiación de los partidos y la posibilidad de cambiar la ley que regula este asunto. Un gran número de propuestas se dieron a conocer en ese entonces, algunas más realistas que otras. Por ejemplo: un límite al ingreso total producto de donaciones; una prohibición de donaciones por parte de las empresas; bajar el monto de las donaciones a partir del cual éstas se deben reportar; límites a los gastos de campaña; reducción de subsidios indirectos a los partidos; prohibir que quienes violen la Ley de Partidos puedan desempeñar un cargo público y sanciones criminales por violar la Ley de Partidos.²⁵

No obstante, los expertos se mostraban divididos sobre los resultados que una mayor regulación sobre los reportes financieros podría tener. El problema, decían algunos, no era fortalecer las reglas, sino hacer cumplir las que ya existían; lo que evidentemente no había sucedido en el caso de la financiación de la CDU.²⁶ Incluso aunque el mismo gobierno de Kohl había introducido nuevas y estrictas reglas anticorrupción en la década de los ochenta, una legislación modelo no fue un impedimento para que la CDU amasara millones de dólares en cuentas secretas en bancos suizos.

IV. EL CANCELLER, EL TRAFICANTE DE ARMAS Y EL DINERO DE LAS CUENTAS SECRETAS

En noviembre de 1999, Helmut Kohl aceptó que había utilizado un sistema de cuentas secretas para recibir donaciones para su partido, pero rechazó haber recibido sobornos durante sus 16 años en el poder. En una entrevista en televisión, el ex canciller admitió haber recibido entre 1.5 y 2 millones de marcos (entre 700 mil y 1 millón de dólares) en donacio-

²⁴ *Ibidem*, p. 32.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Scarrow, Susan E., "Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes", *cit.*, nota 1, p. 127.

nes entre 1993 y 1998. En un comunicado que leyó ante las cámaras señaló: “Siento si esto condujo a una falta de transparencia y control, y que fuera posiblemente una contravención de las reglas financieras del partido... Es importante para mí —añadió— asumir la responsabilidad política por las equivocaciones que se hicieran durante mi permanencia en el cargo”.²⁷ No obstante, Kohl se negó rotundamente a revelar el nombre de sus generosos donantes con el argumento de que les había dado su palabra de honor de que no los daría a conocer. “Para mí es imposible romper la promesa que le hice a las personas que financieramente apoyaron mi trabajo para la CDU”, señaló Kohl.²⁸ Dejaba claro que su honor estaba por encima de la ley. Aunque Kohl ha insistido hasta el cansancio que no se benefició personalmente del dinero, qué podía ser más personal que la habilidad, mediante cualquier medio, de incrementar la propia influencia en todo el espectro político, empezando por su propio partido.²⁹

Helmut Kohl alcanzó el cargo de presidente del Partido de la Democracia Cristiana (CDU) en 1973, y fue nombrado canciller de Alemania (primer ministro) en 1982; cargo que ocuparía durante 16 años, y que dejó tras su derrota electoral ante Gerhard Schroeder en 1998. En su periodo como canciller, Alemania, Europa y el mundo vivieron cambios fundamentales. Alemania pasó de ser un país dividido en dos a una Alemania reunificada, y a ser el principal motor económico de Europa. En ese periodo, el proceso de construcción de la Unión Europea avanzó de manera muy importante; en gran parte gracias a la implicación de Kohl en el proceso. Y el mundo bipolar de la Guerra Fría llegó a su fin.

Pero, ¿por qué actuó Kohl de esa manera, contraviniendo muchas de las leyes que él mismo había impulsado? Al parecer, Kohl creó personalmente las llamadas “cuentas negras” nada más para ser designado como número uno del partido en 1973, y tras comprobar que la caja del partido estaba vacía.

Después de la moción de censura en contra de Helmut Schmidt que llevó a Kohl al poder en 1982, éste ordenó la transferencia de seis millo-

²⁷ Kirschbaum, Eric, “Kohl admite existencia de cuentas secretas de partido”, *Reuters*, 30 de noviembre de 1999.

²⁸ Hammer, Joshua, “In Germany’s Rapidly Spreading Politics-and-Money Scandal, Helmut Kohl Resigns as CDU Chairman and a Key Party Official Commits Suicide”, *Newsweek*, edición digital, 31 de enero de 2000.

²⁹ Kielinger, Thomas, “The Kohl Affair: German Law is Above even Helmut Kohl”, *The Wall Street Journal Europe*, edición digital, 15 de febrero de 2000.

nes de marcos (3 millones de dólares) del grupo parlamentario de la CDU al partido. El dinero fue posteriormente colocado en “cuentas negras” por el asesor financiero del partido, Horst Weyrauch, quien años después recibiría en Suiza el famoso portafolio lleno de dinero.³⁰ Wolfgang Scheuble, quien ocupaba la presidencia de la CDU cuando se descubrió el escándalo de las cuentas secretas a finales de los noventa, reconocía: “[Helmuth Kohl] dirigió el partido en forma patriarcal. Se ocupó de todo... este estilo patriarcal significa que las reglas no se adherían exactamente a la forma que hoy las podamos querer”.³¹

En noviembre de 1990, después de que se creara en el Parlamento alemán (*Bundestag*) una comisión de investigación sobre las cuentas secretas de la CDU, y después de que el ex secretario general de ese partido, Heiner Geisser, reconociera públicamente que esas cuentas secretas habían existido, Kohl se vio obligado a asumir la responsabilidad política de la contabilidad paralela. Según la legislación alemana, los partidos tienen que informar al Parlamento de todas las donaciones que reciben, lo que evidentemente no sucedió en este caso.

Es importante señalar que ésta no era la primera vez que la CDU, y el mismo Kohl, eran investigados por cuestiones de financiamiento irregular. En 1986 se había abierto una investigación por falso testimonio al entonces canciller Kohl, debido a las millonarias donaciones recibidas por la CDU de parte del consorcio industrial Flick. Aunque en esa ocasión la investigación fue archivada dos meses después, el escándalo removió los cimientos del sistema político alemán, y a la postre condujo a una reforma de la legislación sobre financiación de partidos. Sin embargo, como hemos visto, Kohl volvió a aceptar donaciones ilegales muy poco tiempo después de que se zanjara el escándalo Flick.

Las investigaciones parlamentarias sobre las cuentas secretas avanzaron de tal forma que en enero de 2000 se formalizó el inicio de una investigación penal sobre las finanzas de la CDU. En noviembre de ese mismo año la Fiscalía de Bonn abrió otra investigación en contra de Kohl. Al ex canciller se le investigaba por su presunta responsabilidad en el cierre de una cuenta del grupo parlamentario de la CDU en el extranjero.

³⁰ Alonso, Ana, “Financiación ilegal de UDC. Helmuth Kohl creó personalmente las «cuentas negras»”, *El Mundo*, edición digital, 26 de agosto de 2000.

³¹ Kirschbaum, Eric, “Kohl admite existencia de cuentas secretas de partido”, *op. cit.*, nota 27.

ro con un millón de marcos (medio millón de dólares), que entre 1997 y 1998 habían sido traspasados al partido; algo que no está permitido por la ley alemana.

Aunque aceptar contribuciones no reportadas es una violación de las leyes alemanas sobre financiamiento político, es solamente una falta civil y no implica penas por crimen alguno. Por tanto, los fiscales decidieron investigar a Kohl por abuso criminal de confianza. Los expertos legales sabían que los cargos serían extremadamente difíciles de probar, debido a que todo lo que Kohl necesitaba para librarse de los cargos era una declaración de la CDU diciendo que la institución no había sufrido ninguna pérdida debido a sus acciones como líder del partido.³² Y de hecho así fue como Kohl se libró de esta acusación de abuso de confianza.

Una de las preguntas que con más insistencia se le hicieron a Kohl durante las investigaciones fue la de quiénes habían sido los anónimos benefactores que entregaban en efectivo sus donaciones al mismísimo canciller. Sorprendentemente, en diciembre de 1999 algunas encuestas de opinión señalaban que el 58% de los alemanes estaba de acuerdo en que Kohl cumpliera con su palabra de no revelar el nombre de los donantes, aunque el diario conservador *Frankfurter Allgemeine Zeitung* comparaba el silencio de Kohl con la *omerta* o juramento de silencio de la mafia italiana.³³

En marzo de 2001, las investigaciones penales en contra de Kohl fueron cerradas cuando éste aceptó pagar una multa de 300,000 marcos (150 mil dólares). El “caso Kohl” quedó archivado con el anuncio oficial, realizado el 2 de marzo por la Audiencia de Bonn, de que cerraba el sumario abierto por presunta malversación de fondos. Kohl simplemente tuvo que pagar una multa por vulnerar la normativa sobre financiación de partidos, y quedó sin antecedentes penales.

En la justificación de su decisión, la Fiscalía consideró que no compensaba invertir tiempo y dinero en proseguir la investigación para finalmente demostrar lo que el mismo Kohl ya había reconocido: que entre 1993 y 1998 recibió cerca de un millón de dólares en donativos que no

³² Wallace, Charles P., “The Second Shoe Drops Like Helmut Kohl, Christian Democratic Leader Wolfgang Schauble Admits to Accepting Illegal Donations to his Party”, *Time*, vol. 155, núm. 3, edición digital, 24 de enero de 2000.

³³ Krauthausen, Ciro, “La fiscalía de Bonn investigará a Helmut Kohl por financiación ilegal de la CDU”, *El País*, edición digital, 30 de diciembre de 1999.

registró en la contabilidad del partido. No había ningún indicio, además, de que Kohl se había enriquecido con ese dinero, y tampoco había pruebas claras de que favores políticos habían sido vendidos y comprados.

Las reacciones de los otros partidos políticos no se hicieron esperar. El secretario general del Partido Social Demócrata (el partido en el poder), Franz Münterfering, argumentó que Kohl había evitado ser procesado solamente mediante el pago de una multa, pero que eso no implicaba que no hubiera violado la ley, ya que la legislación sobre la financiación de partidos políticos obliga al registro de los donativos de cuantías elevadas. Por su parte, el secretario de organización de los Verdes, Reinhard Bütikofer, calificó a Kohl de desleal con la Constitución, y le acusó de que continuaba dañando al sistema político alemán al no revelar los nombres de los donantes.³⁴

Sin embargo, la investigación emprendida por el *Bundestag* continuó abierta. El presidente de la Comisión de Investigación del Parlamento, el socialdemócrata Volker Neumann, confiaba en que Kohl ya no tendría motivo para ocultar el nombre de los donantes, ya que la amenaza de ser castigado penalmente por los tribunales había desaparecido con la decisión de la Fiscalía de Bonn de archivar el caso. Pero en diciembre de 2001, cuando Kohl compareció ante el comité parlamentario, nuevamente se negó a revelar los nombres. Para ese momento, su negativa a dar los nombres de los donantes se había repetido ya en 30 comparencias desde el inicio del escándalo. Kohl calificó el trabajo del Comité del *Bundestag* como una campaña de difamación destinada a desacreditar su trabajo de 16 años como canciller.

No obstante haberse entrevistado en Canadá con el traficante de armas Karlheinz Schreiber en mayo de 2002, la Comisión de Investigación del *Bundestag* no pudo probar que el dinero recibido por la CDU era producto de la venta de unos tanques a Arabia Saudita en 1991. Unos meses después, el 12 de septiembre de 2002, Kohl dejaba su escaño en el *Bundestag* después de 26 años. Olvidado y denostado por la nueva dirigencia de su partido, Kohl había tenido que renunciar a la presidencia de honor de la CDU tras el escándalo de las donaciones ilegales. Y se marchaba también trágicamente viudo. Su esposa, Hannelore, se había suicidado en ju-

³⁴ “Archivado en forma oficial el sumario contra el ex canciller Helmut Kohl”, *Diario ABC*, 3 de marzo de 2001.

lio de 2001, después de una larga y dolorosa enfermedad que le impedía recibir la luz solar y que la tenía confinada a la oscuridad.

1. *El traficante de armas*

Y en todo esto, ¿cuál fue exactamente el papel de Karlheinz Schreiber, el traficante de armas germano-canadiense, en este escándalo? Aunque a principios de 2005 todavía no se había podido probar de manera concluyente cuál era el origen del dinero que Schreiber había dado al tesorero de la CDU en 1991, casi todas las investigaciones apuntaban a que ese dinero posiblemente formaba parte de las millonarias comisiones que en 1991 distribuyó el grupo industrial Krupp después de haber vendido 36 carros de combate a Arabia Saudita. Además, Schreiber aseguró en numerosas entrevistas que había mantenido contactos con varios políticos de la CDU, entre ellos Helmut Kohl y Wolfgang Schäuble, que a finales de los noventa ocupaba el cargo de presidente del partido.³⁵

De acuerdo con algunas investigaciones periodísticas, muy posiblemente el dinero fue entregado como recompensa a la CDU por el permiso gubernamental para exportar tanques a Arabia Saudita. En la primavera de 1991, la venta de 36 carros de combate *Fuchs* generó beneficios de 446 millones de marcos a la empresa alemana Thyssen-Henschel. Para esta venta, Walter Leisler Kiep, entonces tesorero de la CDU, pidió a Kohl que impulsara el proyecto dirigido por Schreiber. Según la prensa, gran parte de ese dinero se empleó en pagos de comisiones a intermediarios, y se sospecha que el pago de un millón de marcos de Schreiber a Kiep, que tuvo lugar en Suiza en el verano de 1991, estaba directamente relacionado con este negocio.³⁶

A mediados de enero de 2005, Alemania se preparaba para nuevas revelaciones sobre el caso. Holger Pfahls, un ciudadano alemán, fue arrestado en París el 13 de julio de 2004. Pfahls había desaparecido en 1999 sin dejar rastro, y había pasado cinco años escondiéndose de la justicia alemana. La policía alemana había emitido una orden de captura en su contra y, de hecho, hasta antes de su arresto, era considerado el hombre

³⁵ Bonet, Pilar, “Las confesiones de Kohl dejan al descubierto las fisuras de la CDU”, *El País*, edición digital, 2 de diciembre de 1999.

³⁶ Alonso, Ana, “Financiación ilegal de la CDU. Helmut Kohl y Hans-Dietrich Genscher deben aclarar la venta”, *El Mundo*, edición digital, 25 de enero de 2001.

más buscado en toda Alemania. ¿Por qué?, ¿cuál era el interés de la justicia alemana en este hombre? La respuesta, su relación con Helmut Kohl y Karlheinz Schreiber.

Pfahls había sido acusado de recibir el equivalente a casi 2 millones de dólares por ayudar a concretar la venta de los famosos tanques alemanes. La acusación planteaba que, como alto funcionario del Ministerio de Defensa durante el gobierno de Kohl, también había contribuido a impulsar la venta de los blindados a Arabia Saudita, y que había recibido dinero por parte del traficante de armas germano-canadiense Karlheinz Schreiber por estos servicios; dinero que posteriormente fue entregado al tesorero de la CDU para ser ingresado en las cuentas secretas del partido.³⁷

No obstante toda la información anterior, la versión de Kohl sobre la operación de venta es muy distinta. Dicha transacción se habría decidido en septiembre de 1990, tras una conversación suya con James Baker, en ese entonces jefe de la diplomacia estadounidense. Según Kohl, el Consejo de Seguridad alemán adoptó esta decisión como un compromiso con los aliados en el contexto de la Guerra del Golfo.³⁸ Si esta versión es cierta, la venta de los carros blindados se habría acordado cinco meses antes de que se efectuase el pago de Schreiber. Entonces, ¿cuál fue el motivo de la generosa donación de Schreiber a las arcas de la CDU?, ¿simplemente por simpatía con las posiciones defendidas por ese partido? Un poco difícil de creer.

2. *El dinero de las cuentas secretas*

¿Para qué se utilizó el dinero de las cuentas secretas de la CDU? Al parecer, Kohl utilizó el dinero de sus donantes secretos para apuntalar campañas electorales en el oeste y no para ayudar a su partido en las llamadas nuevas regiones federales de la ex República Democrática Alemana, como aseguró en un principio. Kohl transfirió 900 mil marcos, casi la mitad de la suma que recolectó entre 1993 y 1998, a una empresa de publicidad encargada de colocar grandes carteles para la CDU. También

³⁷ “France to Extradite Former German Defense Official”, *Dow Jones International News*, 19 de enero de 2005.

³⁸ Alonso, Ana, “Financiación ilegal de la CDU. Helmut Kohl y Hans-Dietrich Genscher deben aclarar la venta”, *cit.*, nota 36.

empleó el dinero en ayudar a los democristianos de su región natal, Renania-Palatinado.³⁹ La CDU entregó a la agrupación democristiana de Ludwigshafen, ciudad natal de Kohl, 100 mil marcos (50 mil dólares). El dinero provenía de los fondos ocultos gestionados por el ex canciller. Este dinero del que se benefició la agrupación local de la patria chica de Kohl encajaba bien en lo que se llamó “el sistema Kohl”: la gestión patriarcal y personalista del partido democristiano por parte de quien durante veinticinco años fue su presidente.⁴⁰ Pero el escándalo no acababa con las acciones de Kohl. El descubrimiento del medio millón de dólares que la CDU recibió de Schreiber provocó una investigación sobre lo que resultó ser un más amplio patrón de ilegalidad por parte de los líderes del partido.

Manfred Kanther, líder de la CDU en el estado alemán de Hesse, admitía en enero de 2000 que a principios de la década de los ochenta él también había recurrido al uso de cuentas secretas. Kanther había ocupado antes el cargo de ministro del Interior, y alguna vez había sido conocido como el *señor ley y orden* de Alemania.⁴¹ A fin de evadir las nuevas leyes sobre transparencia que su propio partido había impuesto, Kanther traspasó varios millones de euros en donaciones políticas a cuentas secretas en Suiza y Liechtenstein. El dinero fue invertido en la bolsa y generó más de 13.3 millones de dólares, gran parte del cual fue regresado a las arcas de la CDU en Hesse sin ser declarado. El dinero supuestamente fue utilizado para financiar campañas políticas, entre 1982 y 2000, sin conocimiento de la ejecutiva del partido. El ex asesor fiscal de la CDU, Horst Weyrauch, señaló que había abierto cuentas secretas en Suiza para la oficina regional en Hesse en 1984, justo después de que los legisladores alemanes habían endurecido las reglas sobre financiamiento que obligaban a hacer pública la fuente de donaciones por encima de los 12 mil 400 dólares.

³⁹ “Financiación ilegal de UDC. Helmut Kohl utilizó el dinero de sus donantes secretos para apuntalar campañas electorales en el oeste”, *El Mundo*, edición digital, 6 de agosto de 2000.

⁴⁰ Krauthausen, Ciro, “Un informe oficial acusa a Kohl de desviar fondos a la organización democristiana de su ciudad natal”, *El País*, edición digital, 31 de diciembre de 1999.

⁴¹ Hammer, Joshua, “In Germany’s Rapidly Spreading Politics-and-Money Scandal, Helmut Kohl Resigns as CDU Chairman and a Key Party Official Commits Suicide”, *cit.*, nota 28.

Un alto funcionario de la CDU en Hesse inicialmente declaró que el dinero había sido enviado por “ricos emigrantes judío-alemanes”, pero Kanther confesó que la historia era una mentira. De acuerdo con una investigación del semanario *Der Spiegel*, los funcionarios de la CDU en la región de Hesse intentaron cubrir las fuentes del dinero que venía de Suiza poniendo nombres falsos en más de 200 tumbas de un cementerio en Paraguay. El semanario señaló que el objetivo era generar evidencia de la muerte de exiliados alemanes inexistentes que habrían heredado a la CDU sus recursos, aunque en realidad el dinero venía de las cuentas secretas en Suiza y Liechtenstein, donde había sido depositado por la CDU para ser invertido y lavado.⁴²

V. LOS DAÑOS ELECTORALES

El escándalo Kohl, y los sucesivos descubrimientos que de él se derivaron, llevaron a la CDU a una crisis de respaldo popular que hoy, después de casi seis años, ha contribuido a dificultarle el camino de regreso al poder. No obstante el rápido cambio en la dirigencia de la CDU después de los escándalos de finales de 1999, el partido continuó su caída durante todo 2000 y 2001. El partido vio decrecer su popularidad de manera rápida y contundente en los primeros meses después de que se conocieran los escándalos sobre financiación. Este declive en popularidad afectó de manera clara el desempeño de la CDU en las elecciones estatales.

La CDU y sus aliados intentaron desviar parte de su imagen negativa hacia los problemas que el partido del canciller Schroeder, el SPD, estaba teniendo con algunas imprentas propiedad del partido.⁴³ Aunque estas acusaciones sin duda empeoraron la imagen del SPD, tampoco le fueron de mucha ayuda a la CDU, que se vio en dificultades para alejarse de sus propios escándalos, particularmente debido a que el ex canciller Kohl mantenía su rechazo a revelar los nombres de los anónimos donantes. La reiterada negativa de Kohl a revelar los nombres de sus generosos donan-

⁴² Hooper, John, “Mitterrand did not give me money, says Helmut Kohl”, *The Guardian*, 31 de enero de 2000.

⁴³ Scarrow, Susan E., “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes”, *cit.*, nota 1, p. 126.

tes refleja un grave problema que es común a muchos sistemas políticos: el que algunos líderes políticos, en una cuestión de ámbito público, se empeñan en poner su conciencia por encima de la ley, es decir, supeditar un tema personal al de los intereses del Estado y de sus leyes.

El comportamiento de Kohl, además de avergonzar a gran parte de su partido, también reflejaba un problema con el financiamiento de los partidos políticos: el hecho de que mientras los partidos debían pagar multas económicas por los errores en sus reportes financieros, la Ley de Partidos no tenía ninguna disposición que hiciera responsables a los funcionarios de los partidos por entregar reportes financieros que ellos supieran que estaban incorrectos.⁴⁴

La investigación iniciada por el Parlamento alemán en contra de Kohl no implicaba ninguna afirmación de culpabilidad. Tan solo en el eventual caso de que al término del proceso se formulase una acusación formal, el pleno del *Bundestag* tendría que decidir si levantaba la inmunidad parlamentaria del ex canciller. Algo que finalmente no sucedió. Pero la investigación de las cuentas de la CDU siguió un procedimiento distinto; al final del cual se decidió que ese partido debería pagar una millonaria multa que, de acuerdo con la ley, debía duplicar el monto total de las donaciones ilegales recibidas en los años noventa.

Sin embargo, la decisión del *Bundestag* no fue fácilmente aplicada. Aunque la investigación de la comisión parlamentaria había desvelado cuentas secretas, tanto a nivel federal como estatal, descubrió financiamientos de campañas con fuentes no declaradas y puso en evidencia la elaboración de reportes financieros falsos por parte de la CDU, una corte de Berlín revirtió la multa impuesta por el Parlamento. La corte de Berlín argumentó que las leyes sobre el financiamiento de los partidos no contemplaban castigos, o multas, por reportes incorrectos.

Afortunadamente para la legitimidad del Parlamento, en septiembre de 2004 la Suprema Corte de Alemania ratificó la multa de 21 millones de euros que se había impuesto a la CDU por falsificar sus estados financieros. Esta decisión del más alto tribunal alemán cerraba la batalla legal y daba certidumbre a los ciudadanos sobre la efectividad de los mecanismos de sanción previstos por la legislación alemana.

44 *Idem.*

Como ya hemos señalado, el escándalo de financiamiento de la CDU no fue el único que sacudió la vida política alemana a partir de 1999; aunque sí ha sido el más importante. En 2002, dos años después del escándalo Kohl, un escándalo del Partido Social Demócrata asestó un nuevo golpe a la idea de que con el descubrimiento del caso Kohl, los políticos alemanes no volverían a verse involucrados en prácticas corruptas de financiamiento de sus actividades. Pero estas nuevas revelaciones hicieron que se generalizara la percepción de que la corrupción política estaba enraizada definitivamente en el sistema político alemán.

El impacto en el SPD fue muy duro. A mediados de 2002, gran parte de la ventaja política que había obtenido por los escándalos de la CDU prácticamente desapareció al hacerse públicas sus propias operaciones ilegales de financiamiento. En marzo de ese año, la prensa alemana descubrió que el partido del canciller Gerhard Schroeder había violado la ley de financiamiento de partidos al no declarar algunas de las donaciones recibidas. El escándalo surgió en la oficina del partido en Colonia. Se trataba de 228 mil dólares no declarados y de la falsificación de las declaraciones fiscales. Este dinero, después se supo, fue donado por un empresario inmobiliario que se benefició de un contrato para la construcción de una planta incineradora.

De acuerdo con el experto alemán en corrupción política Hans-Herbert von Arnim, de la Universidad de Speyer, el “escándalo Colonia” del SPD no hizo más que revelar que en Alemania persiste un sistema político no oficial, utilizado por los políticos para acumular poder, puestos políticos y, por supuesto, dinero.⁴⁵ En enero de 2004, el SPD fue obligado a pagar una multa de 768 mil euros (casi un millón de dólares). Sin embargo, probablemente la pena más cara para el SPD fue el que este escándalo le impidió utilizar la cuestión del financiamiento de los partidos como un tema de campaña en las elecciones de 2002. El SPD tampoco tenía las manos limpias.

Finalmente, es importante señalar que en un esfuerzo para limpiar la imagen del sistema político alemán, el Parlamento de ese país aprobó en abril de 2004 una nueva legislación que endurece las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos e introduce penas de prisión para aque-

⁴⁵ Williamson, Hugh, “SPD Funds Affair Revives German Corruption Fears”, *Financial Times*, 9 de marzo de 2002.

llos que las violen. Bajo esta nueva legislación, se debe declarar el nombre de las personas que realicen donaciones en efectivo de más de 10 mil euros; las donaciones de 50 mil euros deberán ser reportadas al presidente del Parlamento federal (*Bundestag*); y aquellos que falseen las declaraciones de ingresos de los partidos podrán ser castigados hasta con tres años de prisión. La ley también prohíbe específicamente que los partidos acepten dinero de un donante que espere recibir a cambio un favor político o económico.

Esta reforma se daba en un contexto de profundo sentimiento de desencanto de la sociedad alemana respecto al comportamiento de sus políticos. En una encuesta elaborada en enero de 2004, el 78% de los encuestados creía que la corrupción era muy común en el financiamiento de los partidos políticos, y el 71% pensaba lo mismo acerca de los contratos otorgados por empresas estatales a otras compañías. Asimismo, 23% de los entrevistados consideró que la corrupción era algo “muy común” entre los miembros del Parlamento alemán. Lo sorprendente, sin embargo, es que el 59% consideró que la corrupción en Alemania estaba al mismo nivel que el de otros miembros de la Unión Europea.⁴⁶

Algo que llama la atención de esta encuesta es que se realizó en un momento en el que los efectos de los escándalos de financiamiento de la CDU y el SPD comenzaban a disminuir. Seguramente, unos años antes el porcentaje de personas que percibían el sistema político alemán como corrupto era mayor.

De acuerdo con la evolución del índice de percepción de la corrupción en Alemania elaborado por Transparencia Internacional (véase la tabla relativa a la evolución de la transparencia en Alemania) en 2004, los empresarios y otros sectores clave de la sociedad volvían a tener los niveles de confianza que se tenían en 1997, dos años antes de la difusión de los escándalos. La calificación más baja de Alemania en los últimos nueve años fue justamente en 1999, cuando se conoció el escándalo Kohl. Después el índice fue subiendo lentamente, y volvió a caer en el 2002, cuando se conocieron los escándalos del SPD en Colonia. La lección es clara, los escándalos de corrupción política no pasan desapercibidos para la sociedad.

⁴⁶ “23 Percent of Germans Say Corruption is very Common among MPs - TNS Poll”, *German News Digest*, 9 de enero de 2004.

EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ALEMANIA

<i>Año</i>	<i>Calificación (máx. 10.00)</i>
2004	8.20
2003	7.70
2002	7.30
2001	7.40
2000	7.60
1999	6.20
1998	7.90
1997	8.23
1996	8.27

VI. LAS LECCIONES

Para algunos observadores, el sistema político alemán, no obstante las constantes reformas que ha experimentado en las últimas dos décadas, continúa siendo uno de los menos transparentes de Europa. Y esto no es tanto porque los políticos y sus partidos “violen” constantemente las leyes sobre transparencia. El problema más bien tiene que ver con lo que está tipificado como delito y lo que no. Los escándalos de los dos principales partidos en Alemania nos demuestran que estamos frente a un sistema político en el que las estrechas relaciones entre políticos y empresarios marcan gran parte del funcionamiento, lo que genera dinámicas poco transparentes sobre el financiamiento que reciben los políticos para sus actividades. Y esto no parece que sea algo muy cercano de ser corregido por los propios partidos.⁴⁷

⁴⁷ En enero de 2005 se hizo pública la existencia de un esquema de “ayuda” a los salarios de cientos de funcionarios partidistas por parte de numerosas empresas alemanas,

La experiencia alemana, no obstante, parece validar lo importante que resulta la transparencia en la regulación del financiamiento político. Aunque al final las acusaciones de compra de favores que se le hicieron a Kohl no pudieron ser probadas por los fiscales, la apariencia de “impropio” que implicó la divulgación de las irregularidades, lastimó a la CDU económica y electoralmente. Y esto es importante destacarlo, porque en un sistema democrático la supervivencia misma de los partidos depende en gran parte de la imagen que los ciudadanos tienen de las actividades de los políticos. Por esto, no es de extrañar que muchos políticos se interesen en reformar, o al menos ser vistos como que reforman, las maneras en las que las formaciones políticas financian sus actividades a fin de hacerlas más transparentes.⁴⁸

Por otra parte, con los escándalos de financiación ilegal de la CDU a finales de los noventa, Alemania despertó a la realidad de que los instrumentos con que contaba la sociedad civil para fiscalizar el financiamiento de los partidos estaban poco desarrollados.

Las organizaciones civiles de control al gobierno, y otros grupos sociales dedicados a presionar para que el gobierno y los partidos se comportaran de una manera honesta y transparente, simplemente no estaban presentes.⁴⁹ No obstante, hay que reiterar que ante los escándalos que implicaron a Kohl y a su partido, el afán esclarecedor de la sociedad fue fundamental. Y a partir de esto, jueces, legisladores y la sociedad en general comenzaron a regular toda una serie de actividades que dificultaban la transparencia del sistema político alemán. En este sentido, está

como Volkswagen, el grupo mediático Bertelsmann, BASF, Allianz y el Dresdner Bank. Volkswagen rehusó especificar los oficios por los que los diputados eran retribuidos, pero prometió retirar de sus nóminas a todo político en ejercicio. BASF, el grupo industrial de productos químicos, reconoció que tenía 235 empleados que, de hecho, eran políticos de tiempo completo en los niveles local y nacional. El argumento en estos dos casos es que los salarios de los políticos, y ex trabajadores de dichas empresas, eran complementados para que recibieran lo mismo que si hubieran permanecido como ejecutivos de tiempo completo. Véase, Walker, Marcus y Crawford, David, “Politicians’ Place on Firms’ Payrolls Angers Germans”, *The Wall Street Journal*, 11 de enero de 2005, p. A18; y Benott, Bertrand, “VW Forced to Stop Paying Salaries to Ex-Workers in Politics”, *Financial Times*, 14 de enero de 2005, p. 6.

⁴⁸ Williams, Robert, “Aspects of Party Finance and Political Corruption”, en Williams, R. (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, cit., nota 4, pp. 1 y 2.

⁴⁹ Gerald Livingstone, Robert, “The Party’s Over: Kohl’s Disservice to German Democracy”, cit., nota 16, p. 16.

claro que los escándalos han tenido un impacto; los políticos y el sistema político no han quedado inermes.

La experiencia alemana también nos muestra que la transparencia como mecanismo de regulación del financiamiento político probablemente tendrá mayores efectos positivos cuando existe una prensa fuerte, con periodistas que estén alerta sobre posibles escándalos políticos. La creación de comisiones judiciales y políticas para mejorar las regulaciones sobre financiamiento político se produjo después de la revelación de algún escándalo.

Por otra parte, el caso de la CDU es un recordatorio de que también en las democracias avanzadas, las insaciables demandas de financiamiento de las campañas amenazan con vulnerar la democracia. En Alemania, al igual que en el resto del mundo, los fondos para la organización política, y para elecciones cada vez más competidas, han elevado los costos electorales a unos niveles alarmantes, llevando a los partidos a buscar fuentes externas que la mayoría de las veces prefieren mantener su identidad alejada del contacto político público.

Los escándalos en Alemania también nos muestran que los intentos por mantener el financiamiento de los partidos dentro del cauce legal han probado ser insuficientes. ¿Por qué? Quizá porque las reformas que busquen crear una democracia que rinda cuentas a todos los grupos de la sociedad requieren también de profundos cambios culturales sobre cómo las sociedades ven la corrupción. El salto cultural que implica dejar de ver la corrupción política como algo con lo que hay que aprender a vivir, y verla como algo totalmente inaceptable, no es sencillo. Esto es relevante si pensamos que en las últimas décadas el mundo ha visto surgir una vasta riqueza en varios grupos económicos y empresariales que no están atados a un solo país, y que tienen una enorme capacidad económica para comprar influencia política a nivel local y global; y que esta compra de influencia es en ocasiones vista, simplemente, como un elemento más, e inevitable, en sus estrategias financieras.⁵⁰

En Alemania se continúa experimentando con leyes sobre el financiamiento de los partidos, pero estas reformas han demostrado una cosa: las nuevas legislaciones, en muchos casos, no hacen más que redefinir las re-

⁵⁰ Bussey, Jane, "Campaign Finance Goes Global", *Foreign Policy*, núm. 118, primavera de 2000, p. 75.

glas del juego de cómo se compra la influencia política.⁵¹ Parece que algunos políticos siempre encontrarán formas de evadir las regulaciones, por más duras que éstas sean. Sin embargo, algo de lo que algunos políticos alemanes (y del resto del mundo) no se dan cuenta, o abiertamente les importa muy poco, es que no solamente están violando la ley cuando no declaran el dinero que reciben para sus actividades políticas o cuando recurren a mecanismos ilegales para financiar las actividades de sus partidos, sino que también dañan severamente la confianza pública que les ha sido depositada. Y esta confianza es el regalo más precioso que una sociedad democrática puede otorgar a sus líderes.

En cuanto al papel de Helmut Kohl, quizá es posible argumentar que sus violaciones a las leyes sobre financiación electoral son faltas menores comparadas con el bien que hizo impulsando la reunificación de Alemania y la construcción europea.⁵² ¿Cómo será visto el legado de Kohl en tres o cuatro generaciones? Eso nadie lo sabe. De lo que si podemos estar seguros es de que el escándalo de la CDU se tradujo en una más robusta y vigilante actitud de la sociedad civil alemana hacia sus políticos, y esto, al final del día, puede ser la herencia más importante de Helmut Kohl a sus compatriotas y a la democracia alemana.

⁵¹ Johannes, Uwe, "Countering Corruption through Controlling Party and Campaign Finances. The European Experience: A Comparative Analysis", *Political Party Strategies to Combat Corruption*, Bangkok, Tailandia, National Democratic Institute-Council of Asian Liberals and Democrats Workshop 2002, 14-16 de enero.

⁵² "Editorial", *The Globe and Mail*, 4 de febrero de 2000.

LO “SECRETO” DE LA DEMOCRACIA: VENTA DE ARMAS ARGENTINAS A ECUADOR Y CROACIA*

Karina ANSOLABEHHERE**

Debéis, pues, saber que hay dos modos de combatir: uno con las leyes; el otro con la fuerza; el primero es propio de los hombres, el segundo de las bestias; pero, puesto que el primero muchas veces no basta, conviene recurrir al segundo. Por lo tanto es necesario que un príncipe sepa actuar según convenga, como bestia y como hombre.

MAQUIAVELO, *El príncipe*

SUMARIO: I. *La historia*. II. *Las posibilidades del secreto y de la publicidad: actores e instituciones*. III. *Lo secreto, lo visible y la democracia*. IV. *Fuentes documentales*.

Durante los calurosos meses del verano argentino de 2001-2002, la consigna “*que se vayan todos, que no quede ni uno solo*” ganó la calle al ritmo de los cacerolazos. Esta forma de manifestación se convirtió en el repertorio preferido de la protesta ciudadana ante la imposibilidad de disponer del dinero que habían confiado a los bancos, porque el país se encontraba virtualmente en quiebra.

Muchas fueron las reacciones en torno de esa consigna. Algunos la escucharon alarmados por la deslegitimación que expresaba de la elite política. Otros, en cambio, la festejaron como una oportunidad de cambio

* Deseo agradecer la colaboración brindada por María Paula Ansolabehere en la tarea de recolección de información para la realización de este trabajo.

** Profesora-investigadora de FLACSO, México.

estructural. Independientemente de tomar una posición personal en torno al tema, no puede dejar de señalarse, tal y como lo muestra la evidencia de la investigación sobre acción colectiva y movimientos sociales, que semejante consenso público no se genera de un día para otro ni es producto de la espontaneidad y la improvisación del descontento. Aceptar esta afirmación supone admitir que la salida a la calle de la población argentina en el verano de 2001-2002 y su interpelación directa a la dirigencia política se gestaron durante un periodo largo en que aquélla (salvo excepciones) parecía estar desconectada de los problemas ciudadanos más acuciantes. Esta desconexión fue conceptualizada como una separación de los gobiernos de las tradiciones partidarias que portaban,¹ e incluso caracterizada como transformismo de la clase política por su capacidad para adoptar los requerimientos de los sectores dominantes.²

Historias como la que a continuación se narra no sólo ilustran la desconexión concreta de la dirigencia política argentina respecto de la ciudadanía durante la década de los años noventa, sino que, también, constituye un ejemplo de la multiplicidad de gotas que colmaron el vaso en este país del sur, cuya población “sorpresivamente” puso un límite, al menos simbólico, a prácticas que perjudicaban a la mayor parte de ella, afirmando su respeto a las instituciones democráticas pero negándose a aceptar acríticamente a las personas que las encarnaban.

El caso del contrabando de armas a Ecuador y Croacia por parte del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) constituye un ejemplo del tipo de prácticas que contribuyeron a que esa desconexión se convirtiera en crisis de legitimidad política.

I. LA HISTORIA

Entre el 23 de enero y el 27 de febrero de 1995 tuvo lugar la llamada Guerra del Cóndor entre Perú y Ecuador. Durante el mes de febrero de 1995, una denuncia de los servicios de inteligencia peruanos indicaba que

¹ Sidicaro, Ricardo, *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Eudeba, 2003.

² Basualdo, Eduardo, *Sistema político y modelo de acumulación en Argentina*, Buenos Aires, UNQUI-FLACSO-IDEP, 2001.

Argentina le había vendido armas a Ecuador durante el conflicto. Denuncia especialmente grave en vista de que la Argentina, junto con Brasil, Chile y Estados Unidos, era garante del tratado de paz —conocido como Protocolo de Río de Janeiro— firmado por ambos países en 1942. Posteriormente, también en 1995, se descubre la existencia de armas argentinas en Croacia durante el embargo establecido por la ONU y cuando el país formaba parte de las tropas de paz enviadas por Naciones Unidas a la ex Yugoslavia. Luego de diez años de investigación periodística y judicial, ha quedado claro que esta maniobra fue posible por la connivencia de múltiples funcionarios de primera y segunda línea del gobierno de Carlos Menem (entre ellos tres ministros, el comandante en jefe del ejército y el comandante en jefe de la fuerza aérea).

Fue una operación desarrollada fundamentalmente por políticos, militares y empresarios dudosos, a la cual la dirigencia política, esa que se desconectó de las tradiciones partidarias y se calificó de transformista, en su mayoría no sólo minimizó sino que incluso obstruyó la investigación de la justicia. Pago de “mordidas”,³ perjuicio a las finanzas públicas y algunas muertes sospechas, así como la explosión de una empresa pública de fabricación de explosivos ubicada en Río Tercero, Córdoba a fines de 1995,⁴ son algunas de las consecuencias derivadas de la red de complicidades que la hicieron posible.

En 2005, casi diez años después de comenzada la investigación, la justicia, más allá del interés de más de uno de sus miembros, no ha podido cerrar este caso por el que están procesados el ex presidente Carlos Menem, el ex ministro de defensa Erman González,⁵ el ex jefe del ejército, general Martín Balza,⁶ el ex canciller Guido di Tella⁷ (muerto el año

3 “Coimas” en Argentina.

4 Sobre la que existen sospechas de que se realizó para ocultar el faltante de municiones en los polvorines del ejército, producto de estas ventas.

5 Funcionario de máxima confianza del presidente Menem, oriundo de la provincia de La Rioja como éste, originalmente miembro del Partido Demócrata Cristiano. Durante los diez años en que gobernó el presidente Menem, se desempeñó como ministro de Economía, ministro de Trabajo, ministro de Defensa, ministro de Acción Social y diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires.

6 Oficial prestigioso del ejército que se caracterizó por sus críticas al terrorismo de Estado perpetrado por el último gobierno militar argentino (1976-1983).

7 Militante peronista histórico, proveniente de una importante familia de industriales.

pasado), el ex ministro de defensa Óscar Camilión,⁸ el ex interventor de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga,⁹ el ex cuñado de Carlos Menem, Emir Yoma,¹⁰ y muchos funcionarios de rango inferior. Sin embargo, un largo camino hubo de recorrerse para llegar a este punto; camino que intentaremos reconstruir.

1. *Conocimiento del secreto*

Esta historia tiene una trama especialmente compleja. Lo que parecía claro de repente no lo es tanto; los inocentes se convierten en culpables, los jueces y fiscales en acusados, los funcionarios encargados de clarificar la jugada pasan a ser sospechosos. Lo oculto se ha ido develando por aproximaciones sucesivas, aunque todavía quedan zonas de sombra.

En esta historia pueden identificarse diferentes etapas que van desde el desconcierto inicial al desenlace, pasando por un momento en el que abundan las sospechas que rápidamente dan lugar a algunas certezas.

2. *Desconcierto. Una mala noticia en un mal momento*

El 23 de enero de 1995 había comenzado la Guerra del Cóndor, que enfrentaba a Perú y Ecuador por la posesión de la sierra del mismo nombre. Argentina era uno de los garantes del tratado de paz firmado por estos países en 1942. El presidente Carlos Menem del Partido Justicialista (peronismo) estaba finalizando su primer gobierno, que había comenzado en 1989. El 14 de mayo de ese año habría elecciones. Luego de la reforma constitucional de 1994, lograda a través de un acuerdo —conocido como Pacto de Olivos— con el otro partido político relevante de la Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR), la reelección presidencial era posible y el presidente se candidateaba para un nuevo periodo. Todo parecía indicar que Menem ganaría otra vez las elecciones en virtud del

⁸ Personaje con una amplia trayectoria política vinculada con el partido desarrollista.

⁹ Empresario oriundo de La Rioja (provincia del presidente), muy cercano a la familia Menem.

¹⁰ Empresario, jefe del Grupo Yoma (de la familia de la ex esposa del presidente Menem), ex asesor presidencial, involucrado en otras denuncias de corrupción como el otorgamiento de mordidas a funcionarios públicos por parte del frigorífico Swift.

éxito que había obtenido en la estabilización de la economía que superó la crisis hiperinflacionaria en el marco de la cual había asumido su encargo.

El primer gobierno democrático (1983-1989) —luego de la dictadura militar de 1976-1983— encabezado por Raúl Alfonsín (de la UCR) finalizó abruptamente producto de la imposibilidad de controlar la inflación. El segundo gobierno elegido democráticamente fue el del peronista Carlos Menem.

Su principal reto era estabilizar la economía, tarea que logró exitosamente a través del denominado Plan de Convertibilidad,¹¹ el cual estuvo acompañado por la aplicación de una batería de reformas estructurales tendentes a achicar el Estado y reducir su intervención en la economía. Reformas que fueron posibles en gran medida por su capacidad para contar con el apoyo de la bancada oficialista en las cámaras de Diputados y de Senadores, las que a su vez le otorgaron facultades extraordinarias para la toma de decisiones.¹² Entre las principales reformas que posibilitaron el arreglo anteriormente descrito se destaca la privatización de importantes empresas de servicios públicos, que incluyó a la compañía de teléfonos, de agua, de luz, de petróleo y gas natural —entre las principales—, ventas que generaron recursos adicionales que provocaron una “burbuja de bienestar”. Aumentó la inversión, se desreguló la economía, se reestableció el crédito y, entre 1991 y 1994, se registró un crecimiento económico mayor al 4% anual.¹³

En este contexto, todo parecía indicar que las elecciones de 1995 mantendrían a Menem en el poder. Y efectivamente así fue: ganó con casi el 51% de los votos. Sin embargo, dos meses antes del acto electoral, se da a conocer, a través de los medios de comunicación, que los servicios de

¹¹ A través de la Ley de Convertibilidad se establecía que cada peso argentino debía estar respaldado por la reserva de un dólar en el Banco Central de la República Argentina. De esta manera, por una parte se valuaba el peso, y por otra se controlaba la emisión monetaria, en la medida en que sólo sería posible emitir dinero siempre que existiera un respaldo equivalente en dólares.

¹² Torre, Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

¹³ Como veremos más adelante, esta “bonanza económica” y la estabilidad sostenida por la convertibilidad peso-dólar, después de 1995, producto del denominado “efecto tequila”, comienza a derrumbarse y a exigir para su mantenimiento un endeudamiento creciente del Estado que finalizaría con la bancarrota de 2001.

inteligencia peruanos denuncian la venta de armas argentinas a Ecuador, su contendiente en la Guerra del Cóndor. Se hace público un hecho que hasta ese momento se manejaba en las más altas esferas del gobierno. En marzo de 1995, el embajador de Perú en Argentina, Alberto Ochoa Elías, mantuvo una entrevista reservada con el canciller Guido di Tella, quien le aseguró que iniciaría una investigación, aunque “*oficialmente y legalmente no hubo ninguna venta de armas a Ecuador*”.¹⁴

Este tema, evidentemente incómodo para el gobierno, trasciende las puertas de las dependencias oficiales, y se inicia una investigación periódica y judicial que ha continuado durante casi diez años. Reina el desconcierto en el gobierno y en los medios de comunicación. La primera respuesta oficial pública es la apertura de una *investigación interna* que realizarían los servicios de inteligencia, la aduana y la dirección de migraciones para determinar si existió triangulación en las ventas de armas realizadas; esto es, si los destinos consignados en los decretos presidenciales secretos que autorizaban la venta de armas no fueron respetados y las empresas “estadounidenses”¹⁵ intermediarias encargadas de la operación enviaron la carga a un destino diferente del indicado oficialmente.

El Poder Ejecutivo encargó a instancias subordinadas la investigación de las irregularidades denunciadas que indudablemente lo involucraban.

El principal argumento de defensa oficial en ese momento fue que el gobierno había sido engañado por la empresa intermediaria, quien había enviado las armas a un destino diferente del pactado. El gobierno buscó desresponsabilizarse de la venta culpando a un tercero: las empresas intermediarias a quienes hizo depositarias de las armas para su entrega al país consignado en el decreto presidencial. La versión oficial indicaba que el gobierno había vendido armas a Venezuela, por lo tanto, si llegaron armas argentinas a Ecuador, cuando oficialmente estaban destinadas a Venezuela, correspondía a las empresas intermediarias responder por el caso.

Esta posibilidad no fue del todo convincente para los medios de comunicación y la oposición política, ya que desde el restablecimiento de

¹⁴ Diario *Clarín*, 6 de marzo de 1995.

¹⁵ El avance de la investigación demostrará que la empresa Hayton Trade, intermediaria en la venta de las armas, no era estadounidense sino una empresa fantasma constituida en Uruguay, cuyo representante era un teniente coronel retirado del ejército argentino: Diego Palleros.

la democracia, el proceso de venta de armamento está fiscalizado por una comisión tripartita integrada por representantes del Ministerio de Defensa, de Economía, y de Relaciones Exteriores, y dichas operaciones son informadas a las Naciones Unidas. Por otra parte, si bien toda venta de armas se realiza a través de decretos presidenciales secretos (esto es, no pasan por el Parlamento ni se publican en el *Boletín Oficial*), los mismos debían ser rubricados por los ministros de Defensa, Economía y Relaciones Exteriores. Finalmente, la confirmación de la entrega de las armas está dada por la presentación de un certificado de destino final que acredita la entrega del material.

En este caso, la clave estuvo en el certificado de destino final de las armas. Cuestionado por el diario *Clarín* el 9 de marzo de 1995, el ministro de Defensa venezolano, general Moisés Orozco, negó que las armas hayan sido compradas por su país. Seis días después, el 15 de marzo, Venezuela confirmó oficialmente a través de su embajador en Buenos Aires que nunca realizó esa compra. El 17 de marzo, dos días después, el canciller argentino Guido di Tella reconoció que había documentos falsificados en la venta de las armas; entre ellos, el certificado de destino final firmado por el coronel venezolano Edgar Tomás Millán Zavala, jefe del Servicio de Armamento del Ministerio de Defensa venezolano.

Ante la bola de nieve ya imparable iniciada por la prensa, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, ambos con mayoría oficialista, aprobaron un pedido de informes al ministro de Defensa y al canciller. En ambos casos, la mayoría justicialista hizo valer su número para evitar que éstos fuesen directamente interpelados.¹⁶ El desconcierto se convierte en sospecha.

3. *La sospecha. La dificultad para mantener el secreto*

Poco a poco queda atrás el desconcierto que revistió el inicio de la denuncia. Se abre paso una sospecha lisa y llana de que existía interés en el más alto nivel del gobierno en que todo esto permaneciera oculto. El gobierno procura que no se avance más en el corrimiento del velo. Sin embargo, la multiplicidad de actores involucrados y las diferentes posiciones frente a la estrategia oficial de desresponsabilización, permiten que

¹⁶ Es decir, que asistan directamente a una sesión y se sometan a las preguntas de los legisladores.

fragmentos de información trasciendan el cerco del secreto oficial, mostrando incongruencias que no se condicen con la explicación de la triangulación dada inicialmente.

El diario *Clarín*, ya en su edición del 9 de marzo de 1995, señalaba algunas “irregularidades” en el caso, entre ellas:

- Que no llamó la atención del gobierno el hecho de que la autorización a la empresa intermediaria Hayton Trade para vender armas a Venezuela estuviera firmada por un coronel (Millán Zavala), rango que no lo habilita para otorgar este tipo de permisos.
- Que de los cuatro cargamentos que debían hacerse desde el aeropuerto de Ezeiza por la empresa Fine Air, los días 17, 18, 22 y 23 de febrero, sólo se hicieron dos,¹⁷ y los otros se suspendieron luego de la denuncia de los servicios de inteligencia peruanos.
- Que los planes de vuelo de la empresa transportista aérea Fine Air incluían una escala en Guayaquil, y fueron autorizados por la fuerza aérea argentina, a pesar de estar Ecuador en guerra con Perú.
- Que Brasil había prohibido a Fine Air volar por su espacio aéreo por considerarla sospechosa de triangulación de armamento, medida que Argentina tomó hasta el viernes 3 de marzo, diez días después de que salió el último cargamento de armas.
- Que el interventor de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga, pidió a la cancillería un tratamiento urgente de la operación de venta.
- Que el ministro de Defensa argentino, Óscar Camilión, admitió que Venezuela no estuvo involucrada en la maniobra.

En una muestra de que cuando múltiples actores conocen el secreto es más difícil guardarlo, declaraciones de diferentes personas involucradas en el proceso de venta de armas comenzaron a dar indicios, por lo menos, de que habían existido advertencias sobre las irregularidades del expediente. El canciller Guido di Tella admitió la existencia de cómplices internos y documentos falsos (entre ellos la autorización para vender armas a Venezuela que portaba la empresa intermediaria Hayton Trade).¹⁸ El ministro de Defensa, Óscar Camilión, reconoció que Venezuela no par-

¹⁷ Posteriormente se conocerá que sólo se suspendió el cuarto vuelo.

¹⁸ Diario *Clarín*, 24 de marzo de 1995.

ticipó en la venta. Trascendió que el interventor de la empresa Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga,¹⁹ había impulsado personalmente la operación. Un funcionario de carrera del Ministerio de Defensa, el director de la Coordinación Empresaria y de Relaciones Internacionales, a quien le llegó el expediente de la venta, señaló irregularidades y devolvió el trámite. De acuerdo con el diario *La Nación* del 25 de marzo de 1995, la respuesta de Sarlenga al responsable de estas demoras fue: “*si esto no sale rápido yo hablo con el número uno*”, en clara referencia al presidente Menem.

Desde la oposición parlamentaria también crecieron las sospechas acerca de la existencia de “cómplices internos”.²⁰ La insatisfactoria comparecencia del ministro de Defensa, Óscar Camilión, ante las comisiones de defensa de la Cámara de Diputados y de Senadores²¹ contribuyó a abonar esa sospecha.

Ante esta situación que acrecentaba las probabilidades de que el gobierno estuviera involucrado, éste intentaba enviar señales que dieran muestras de que estaba preocupado por esclarecer la situación a través del inicio de investigaciones, las que, por cierto, involucraron a dependencias a su cargo. Además del comienzo de la investigación interna a la que se hizo referencia anteriormente, el presidente solicitó al procurador general de la República (que en este momento aún depende del presidente) que investigue el caso. Paralelamente, impulsa un cambio del procedimiento legal de venta de armas con la finalidad de establecer controles más estrictos.

Sin embargo, más allá de estos esfuerzos oficiales, a fines de marzo se supo que se realizó una operación idéntica a la que tuvo lugar en Ecuador, por 75 toneladas de armamento, para enviar a Croacia 6,500 toneladas de armas entre 1991 y 1995.²² En este caso no era Venezuela el país supuestamente destinatario, sino Panamá. También en esta oportunidad

¹⁹ Muy cercano a la familia Menem, quienes abogan para que permanezca al frente de la principal empresa estatal de fabricación de armamento del país ante un cambio de ministro.

²⁰ Como ya había admitido el canciller Di Tella.

²¹ Esta comparecencia tuvo lugar el 24 de marzo de 1995.

²² La venta incluyó 36 cañones pesados, más de 25 mil fusiles FAL, misiles pampero de corto alcance, minas antipersonales, granadas, y miles de toneladas de municiones (Diario *Clarín*, 29 de noviembre de 1995).

hubo una empresa intermediaria: Debrol, S. A., domiciliada en Montevideo, Uruguay, al igual que Hayton Trade, la intermediaria en el episodio de Ecuador.

Como se recordará, en un primer momento se informó que las empresas intermediarias eran originarias de los Estados Unidos, sin embargo, los avances de la investigación permitieron conocer que las supuestas empresas estadounidenses eran uruguayas y estaban dirigidas por un argentino: el teniente coronel retirado del ejército Diego Palleros, quien recibió de Fabricaciones Militares, por la realización de esta venta, una comisión de 400 mil dólares, correspondientes al 10% de la operación.

Como consecuencia de esta andanada, poco tiempo después de haberse conocido, el caso llegó a la justicia por dos vías: el fuero penal económico²³ y el fuero penal.²⁴ También, el director de Fabricaciones Militares Luis Sarlenga, responsable directo de la venta, fue relevado del cargo. El hilo se cortaba por lo más delgado.

Casi un mes después de la primera noticia sobre la operación, observamos que:

- Efectivamente existió contrabando de armas, el cual aparentemente se realizó con el conocimiento de funcionarios de primera línea del gobierno.
- La dirigencia política no desarrolló cursos de acción efectivos para el esclarecimiento de un caso que extendía fundadas sospechas sobre la honorabilidad de algunos de sus miembros.
- El Parlamento tuvo una participación formal y poco protagónica.
- El Poder Ejecutivo desarrolló una estrategia tendente a tapan la situación y a minimizarla. Ordenó investigaciones formales en la medida en que fueron encargadas a organismos dependientes del Poder Ejecutivo, y destituyó a un funcionario de segunda línea, el director de Fabricaciones Militares, empresa que realizó la venta. Buscó dar una respuesta que redujera el costo político que traía aparejado el conocimiento del secreto, tratando de que no alcanzara a los máximos niveles del gobierno.
- Comenzó a intervenir el Poder Judicial.

²³ Juzgado a cargo del doctor Marcelo Aguinski.

²⁴ Juzgado a cargo del doctor Jorge Urso.

Menem ya había sido reelegido presidente, y más allá del gran apoyo obtenido a través de los votos, y de la capacidad de manejo del Poder Legislativo y de algunos sectores del Poder Judicial, no podía disipar las sospechas que implicaban a miembros de su gobierno.

4. *Algunas certezas*

Luego del desconcierto inicial, la investigación de la justicia²⁵ aumentaba la evidencia en favor de la existencia de una red de colaboración interna. Se confirmó que:

- No sólo los supuestos países destinatarios —Venezuela y Panamá— eran parte de un engaño, sino también que las empresas intermediarias que habían participado en la maniobra —Hayton Trade y Debrol— eran fantasmas: fueron creadas para la triangulación y luego desaparecieron.²⁶
- Desde la fuerza aérea se había avisado al ministro de Defensa acerca de las dudas sobre el destino final de la carga de los vuelos de la compañía Fine Air (la cual transportó el armamento). En agosto de 1995, el jefe del comando de regiones aéreas de la fuerza aérea, brigadier Horacio Genolet, confirmó ante el juez de la causa principal, Jorge Urso, que informó al jefe de la fuerza aérea, brigadier general Juan Paulik, que los aviones que salieron de Ezeiza iban a Guayaquil, Ecuador. Esta declaración, por su parte, se condice con el informe a puertas cerradas que había brindado el ministro de Defensa Óscar Camilión ante las comisiones de Defensa de las cámaras de Diputados y de Senadores en marzo. En éste admitió que después del segundo embarque recibió una llamada de Paulik.²⁷ Por su parte, el brigadier general Juan Paulik, a fines de septiembre, admitió ante la justicia que había avisado al ministro de Defensa entre el 18 y el 22 de febrero que los aviones de la empresa Fine Air tenían como destino Ecuador y no Venezuela.

²⁵ Iniciada en la causa más importante por una demanda interpuesta por el abogado Ricardo Moner Sanz.

²⁶ *La Nación*, 30 de noviembre de 1995.

²⁷ Diario *Clarín*, 31 de agosto de 1995.

- En octubre de 1995, una funcionaria de segunda línea de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería²⁸ declaró ante uno de los jueces de la causa que detectó irregularidades en la documentación de la venta. Irregularidades que luego se comprobaron cuando se confirmó la adulteración de documentación supuestamente emitida por el gobierno de Venezuela.
- Un oficial de la policía aeronáutica, Eduardo Spadano, declaró que avisó al jefe de la fuerza aérea que los vuelos de carga de armamento iban a Guayaquil, teniendo como respuesta: “*No tengo ninguna orden de detener o demorar los vuelos*”.²⁹

Ocho meses después de la primera noticia sobre el contrabando, en noviembre de 1995, ante la contundencia de algunas evidencias comprometedoras, el ex interventor de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga, y otros funcionarios de menor rango de la misma empresa fueron procesados por incumplimiento de los deberes de funcionario público por el juez federal Jorge Urso.

Como resultado de más de diez años de investigación judicial y periodística, numerosos testimonios confirmaron que el gobierno había sido advertido sobre el destino de las armas, que no se tomaron medidas oportunas y que los funcionarios implicados en la venta de armas a Ecuador y Croacia fueron los mismos. Entre los principales testimonios se encuentran:

- a) El del ex director de Asuntos Nucleares y de Seguridad de la Cancillería, Enrique Candiotti, quien en 1998 declaró ante el juez Urso y el fiscal de la causa Carlos Stornelli que en 1990 había preparado un informe reservado en el que se hacía referencia a que la modalidad de decretos ómnibus³⁰ (como los utilizados en el caso que nos ocupa) podía dar lugar a desvíos de armamentos de sus destinos originales.³¹

²⁸ Oficina que interviene en cada venta legal de armas al extranjero para confirmar si no existen restricciones internacionales para la operación.

²⁹ Diario *Clarín*, 27 de noviembre de 1995.

³⁰ Decretos en que se autorizan numerosas ventas de armamento sin mayores especificaciones.

³¹ Diario *Clarín*, 17 de septiembre de 1998.

- b) El del ex embajador argentino en Perú, Arturo Osorio Arana, quien en 1998 informó que había enviado un cable confidencial al canciller Di Tella advirtiéndole respecto a la alerta peruana sobre las armas.³²
- c) El del ex funcionario de la Secretaría General de la Presidencia y ex embajador argentino en el Vaticano durante el gobierno de Carlos Menem, Esteban Caselli, quien admitió haber llamado en 1993 al ministro de Defensa Óscar Camilión solicitándole que mantuviera al ex interventor de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga, en su puesto.³³

Cada vez más información otorgaba elementos que permitían pensar en la existencia de una red de funcionarios públicos de diferente rango y de diferentes extracciones: políticos, empresarios, militares, etcétera, que contribuyeron a que la maniobra fuera posible. De otro modo es difícil explicar la combinación de decretos presidenciales engañosos, empresas fantasmas, documentos oficiales de otros países falsificados, ocultamiento de información, desconocimiento por parte de los funcionarios de primera línea de las advertencias realizadas por sus subordinados, etcétera. En 1998, la carátula de la causa judicial más importante se modificó. El delito de incumplimiento de funcionario público y falsedad ideológica fue cambiado por el de asociación ilícita entre el gobierno y el ejército para el contrabando.³⁴

El nuevo giro de la causa llevó al procesamiento del canciller Guido di Tella por ocultamiento de pruebas, al de los ex ministros de Defensa Erman González y Óscar Camilión, al del ex presidente Menem, quien, en un caso sin precedentes para un gobierno democrático, estuvo casi cuatro meses en la cárcel,³⁵ y al del general Martín Balza³⁶ (comandante en jefe del ejército en ese momento), cuando el fiscal de la causa Carlos Stornelli propuso que el ejército había facilitado armas de sus arsenales

³² Diario *Clarín*, 1o. de septiembre de 1998.

³³ *La Nación*, 1o. de junio de 2001.

³⁴ Cambio de carátula que fue confirmado por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en 2001.

³⁵ En la Argentina existieron otros casos de presidentes encarcelados, pero todos ellos fueron presidentes constitucionales detenidos por un gobierno militar producto de un golpe de Estado.

³⁶ Diario *Clarín*, 17 de septiembre de 1998.

para permitir una rápida entrega del material solicitado. Posteriormente, la hipótesis de la asociación ilícita tendió a confirmarse con las declaraciones de Luis Sarlenga —el único funcionario involucrado, en la cárcel desde 1998— que comprometieron al ex cuñado de Carlos Menem, Emir Yoma, a quien señaló en 2001 como cabeza de la operación y como receptor del dinero obtenido por la transferencia.

A casi diez años del comienzo de esta historia pocas son las dudas acerca de que funcionarios públicos de alto nivel, cercanos al presidente de la nación, intervinieron por acción o por omisión. También está claro que la justicia en primera y segunda instancia ha actuado razonablemente: estuvieron presos Emir Yoma, Erman González, Martín Balza, y el propio Carlos Menem, entre otros. Esta situación sin precedentes se revirtió por un fallo la Corte Suprema de Justicia en noviembre de 2001. Esta última instancia sostuvo que no existía mérito para mantener procesados al presidente Menem y a Emir Yoma (su ex cuñado) con el argumento de que no había pruebas suficientes para confirmar la existencia de una asociación ilícita y en virtud de que los decretos presidenciales nunca son falsos.

Esta historia tan incómoda para muchos parece que no sólo no tiene un final, sino que éste no es feliz para algunos. En 2004, el ex teniente coronel Diego Palleros,³⁷ que había huido a Sudáfrica, volvió a la Argentina para presentarse ante la justicia. Palleros afirmó que todos en el gobierno argentino “*sabían a quiénes se vendían las armas... Estas ventas dependen de la máxima autoridad, que es el presidente, y por eso Menem firmó los decretos secretos que las autorizaron*”, y que en 1995 Luis Sarlenga, entonces interventor en Fabricaciones Militares (FM), le dijo que “*necesitaba 200,000 dólares de mi comisión por una de las ventas, para dárselos a Emir Yoma, para que se cerrara la investigación*”.³⁸

El haber repasado la historia es útil en la medida en que pudieron reconstruirse la magnitud y las vicisitudes de la maniobra. Sin embargo, dos preguntas surgen inmediatamente: ¿por qué fue posible?, ¿por qué lo secreto se conoció? A continuación se realiza un análisis que busca encontrar algunas posibles respuestas vinculadas con las características e identidad de los actores involucrados y con las reglas de juego que norman este tipo de prácticas. En otras palabras, desde nuestra perspectiva,

³⁷ Representante de las empresas intermediarias fantasmas Debrol y Hayton Trade.

³⁸ *La Nación*, 13 de septiembre de 2004.

las respuestas estarán vinculadas con los actores participantes y las instituciones existentes.

II. LAS POSIBILIDADES DEL SECRETO Y DE LA PUBLICIDAD: ACTORES E INSTITUCIONES

El propósito de este apartado, una vez contada la historia —que ha intentado reflejar en forma sintética el proceso a través del cual lo oculto se fue haciendo visible— es intentar desentrañar: *a)* por qué fue posible la existencia del “secreto”, y *b)* por qué lo oculto se hizo visible.

1. *Las posibilidades del secreto*

El intento de responder por qué una operación fraudulenta de este tipo fue posible, o en términos más metafóricos, por qué el secreto fue posible, está íntimamente relacionado con la vinculación entre ética y política y el control del gobierno. Apelando a los clásicos, asumimos con Maquiavelo y los cultores del realismo político que la ética y la política no siempre van de la mano, y con Locke,³⁹ los federalistas (Hamilton *et al.*),⁴⁰ Montesquieu⁴¹ y Kant,⁴² que uno de los riesgos del gobierno son sus excesos, y que para evitarlos, un posible paliativo es desarrollar diferentes mecanismos de control institucionales y no institucionales. Argumentos como estos últimos proponen como alternativas a la división de poderes: el sistema de frenos y contrapesos que consagra la Constitución de los Estados Unidos, y la publicidad de los actos de gobierno para que puedan ser conocidos, analizados y criticados por la sociedad (garantizada por la vigencia de derechos como la libertad de prensa, expresión y asociación).

Si aceptamos con estas perspectivas que un gobierno no se autorrestringirá en sus funciones ni será honesto sin los controles y mecanismos de vigilancia necesarios, se propone que el contrabando de armas en Argentina con la complicidad del gobierno fue posible porque:

³⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 2003.

⁴⁰ Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2001.

⁴² Kant, E., *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- a) El marco institucional que reglamenta la venta de armas estaba basado en el *secreto* y el *autocontrol* del gobierno sobre el proceso.
- b) El gobierno tenía certeza de que, dada la composición del Parlamento y de la Corte Suprema de Justicia, existía una alta probabilidad de que el caso, si dejaba de ser secreto, quedara impune.

En relación con el inciso *a*, el marco institucional, la venta de armas en Argentina estaba constreñida por un sistema de reglas que dejaban amplios márgenes de discrecionalidad al Poder Ejecutivo para el desarrollo de este tipo de operaciones. Debían ser autorizadas por una comisión tripartita integrada por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores. La Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería debía confirmar, por una parte, que la venta de armas podía realizarse, esto es, que no existían embargos o algún tipo de impedimentos respecto del país receptor, y por otra, cotejar la veracidad de la documentación. Una vez aceptada por estas instancias previas, la operación se efectivizaba a través de un decreto⁴³ de carácter secreto que contempla como requisito la rúbrica de los ministros de Defensa, Economía, y Relaciones Exteriores, además de la firma del presidente de la República.

Como puede observarse en la descripción del procedimiento de venta de armamento, las características más sobresalientes del mismo son el *autocontrol* y la *secrecía*. En relación con la primera característica, el autocontrol, el mismo está dado porque ninguno de los arreglos institucionales previstos, fundamentalmente la comisión tripartita y las instancias de revisión de documentación, contempla la participación de uno o más organismos autónomos. El Poder Ejecutivo, a través de sus diferentes ministerios, se controla a sí mismo. Dadas estas reglas de juego es muy difícil que alguna de las instancias intervinientes asuma el riesgo de impedir una operación de este tipo. En el caso que nos ocupa, de acuerdo con la información recabada, la modalidad adoptada por las instancias de control fue la demora de la aprobación del expediente y el aviso de los riesgos que implicaba realizar operaciones tan delicadas a través de decretos ómnibus. Sin embargo, la presión política rápidamente dejó sin

⁴³ En Argentina, el decreto es un instrumento legal exclusivo del presidente de la República que en general no debe ser refrendado más que por los ministros comprometidos en el acto que dispone.

efectos los impedimentos. Cabe aclarar que esta afirmación no implica, como se desarrollará con mayor detalle más adelante, que el Poder Ejecutivo en términos de actores sea perfectamente homogéneo, sino simplemente reconocer que existe una jerarquía y que las instancias de control previstas no estaban exentas de esa jerarquía.

Por otra parte, los decretos de venta de armas fueron secretos, esto es, los decretos 1697/91 y 2283/91 de venta de armas a Panamá (que llegaron a Croacia) y 103/95 de venta de armas a Venezuela (que llegaron a Ecuador) no se publicaron en el *Boletín Oficial*.⁴⁴ Parece que para los gobiernos democráticos argentinos, desde 1983, ésta era una cuestión que debía tratarse como razón de Estado. De no ser por las denuncias que trascendieron a la prensa, los ciudadanos interesados no hubieran tenido la posibilidad de acceder a esta información.

Si bien de la descripción anterior deducimos que la efectividad de los controles previstos dependía fundamentalmente de la buena voluntad de los funcionarios involucrados, también es cierto que durante el periodo de venta de las armas, las dos instancias externas más importantes encargadas de la vigilancia del accionar del Poder Ejecutivo, el Parlamento y el Poder Judicial, fundamentalmente la Suprema Corte de Justicia, tenían una composición favorable al gobierno y se habían designado jueces en fueros claves que constituían una garantía para el presidente.⁴⁵ Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tenían mayoría oficialista, y

⁴⁴ No obstante, es importante destacar que una de las estrategias del Poder Ejecutivo ante el avance del escándalo fue, en mayo de 1996, hacer pública la totalidad de los decretos de ventas de armas desde la apertura democrática de 1983, acusando al gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) de haber vendido armas a Irán cuando estaba en guerra con Irak. Obviando en este caso que lo grave no fue sólo la venta donde existían embargos, sino también el cobro de comisiones indebidas aprovechando el tráfico de influencias en el Estado. Ante la decisión, el presidente Menem manifestó: "ya que tanto se preocupan por investigar, pese a la documentación clara, precisa que existe, he dado las directivas para levantar el secreto de todos los decretos que se firmaron desde 1983 a la fecha, y van a ver los argentinos cómo los funcionarios del gobierno anterior se dedicaron a vender armas a países en guerra" (*La Nación*, 2 de mayo de 1996). Sin embargo, al momento de elaborar el presente trabajo los decretos presidenciales en cuestión no estaban disponibles en las bases de datos oficiales de consulta legislativa.

⁴⁵ Los tres jueces intervinientes en la causa, Marcelo Aguirre (Fuero Penal Económico), Jorge Urso (Fuero Criminal y Correccional Federal) y Julio Speroni (Fuero Penal Económico) son considerados jueces que obtuvieron el cargo por su cercanía con el gobierno.

desde 1990, año en que el gobierno había ampliado el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de 5 a 9 para contar con una mayoría favorable, ninguna de estas instancias representaba un peligro real. Nuevamente, esto no quiere decir que se esté afirmando que cada una de estas instituciones haya sido monolíticamente oficialista, sino que dada su composición existía la posibilidad de negociación de una salida adecuada en caso de que el secreto fuera debelado. Parece que en los cálculos del gobierno no se tuvo en cuenta que además de la negociación política, la multiplicidad de actores involucrados, la estructura del Poder Judicial y el tiempo, no serían fáciles de manejar.

2. *Lo secreto que se hace conocido*

Identificadas algunas líneas de explicación respecto a las condiciones que posibilitaron una maniobra de este tipo, la segunda pregunta aún no ha sido respondida. ¿Qué condiciones permitieron que lo secreto deje de serlo, que lo oculto sea visible?

Una primera alternativa de respuesta podría estar dada por la actuación de los espacios de representación política democrática por excelencia. Sin embargo, paradójicamente o no, el Poder Legislativo y los partidos políticos no se constituyeron en instancias facilitadoras para la visibilidad de la maniobra.

El Poder Legislativo solamente intervino solicitando informes a los ministros. Hizo comparecer ante la Comisión de Defensa al ministro del área en dos oportunidades —la primera de ellas, incluso, a *puertas cerradas*—⁴⁶ y sometió a una virtual interpelación a otro ministro. La mayoría parlamentaria oficialista no sólo impidió la realización de juicio político a los ministros implicados, sino que, incluso, obstaculizó la interpelación de los mismos.

Los partidos políticos, por su parte, de acuerdo con las fuentes consultadas, no tuvieron mayor presencia en el caso. Prácticamente no se expresaron respecto del tema más que a través de sus representantes parlamentarios. La única excepción fue la del Partido Justicialista, que intervino movilizándolo a sus simpatizantes en solidaridad con la situación del ex presidente Menem cuando éste se encontraba en prisión.

⁴⁶ Diario *Clarín*, 23 de marzo de 1995 y 15 de mayo de 1996.

Ante este panorama cabe buscar otras posibles respuestas a la pregunta sobre los factores que coadyuvaron para que el secreto dejara de serlo. Consideramos que dos factores facilitaron este proceso:

- a) La multiplicidad de *actores* involucrados: funcionarios políticos, funcionarios de carrera, ministros diversos, jefes y personal de las fuerzas armadas y de seguridad, personal diplomático, empresarios, terceros países.
- b) La estructura y características de funcionamiento del Poder Judicial argentino.

A. *Los múltiples actores*

En esta historia encontramos múltiples actores involucrados: un ex presidente, cuatro ex ministros, dos jefes de las fuerzas armadas, funcionarios de rango inferior, personal de las fuerzas armadas y de seguridad de rango inferior, empresarios, otros países, personal diplomático, personal de carrera en el Estado, entidades financieras, etcétera. Su diversidad de procedencia y responsabilidades públicas, identidades e intereses, cercanía o lejanía con las altas esferas del poder político, los posicionaron de manera diferente frente al secreto cuando éste se hizo conocido. Encontramos actores:

- a) Interesados en el secreto: aquellos que se desempeñaron como principales artífices e interesados en la operación.
- b) Involucrados en el secreto: aquellos que si bien no se beneficiaron directamente de la operación, conocían de su existencia y la facilitaron.
- c) Ajenos al secreto que sabían de su existencia: quienes sin conocer la existencia de la operación detectaron irregularidades en ella.

Cada uno de estos grupos desarrolló diferentes estrategias cuando el contrabando se hizo público. La investigación avanzó fundamentalmente por la intervención de los ajenos al secreto, y en menor medida por algunos involucrados con el secreto para los cuales éste se convirtió, por distintas razones, en un peso.

Entre los ajenos al secreto encontramos fundamentalmente a:

- Oficiales de rango menor de las fuerzas armadas y de seguridad que declararon que habían avisado a sus superiores sobre la salida de vuelos a Ecuador en lugar de Venezuela, a donde estaban destinados.
- Funcionarios de carrera que asumieron que habían encontrado irregularidades en la solicitud de venta, como una funcionaria de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería que supuestamente declaró que la documentación presentada no era confiable, o el director de la misma, que admitió que en 1990 advirtió sobre los riesgos de realizar este tipo de operaciones a través de decretos ómnibus, así como el embajador argentino en Perú, que envió un cable alertando sobre la información de la inteligencia peruana acerca de la llegada de armas argentinas a Ecuador.
- Los funcionarios de gobiernos extranjeros, como el ministro de Defensa venezolano, que admitió sin problemas que no habían comprado armas a la Argentina.

Como puede observarse, el testimonio de cada uno de estos *ajenos* contribuyó en una primera etapa a conocer que funcionarios de primera y segunda línea vinculados con el gobierno habían sido advertidos acerca de cuestiones poco transparentes, no obstante lo cual hicieron caso omiso de las mismas.

En tanto, entre los involucrados en el secreto que optaron por hablar, no todos tuvieron las mismas razones. Para algunos el secreto se tornó incómodo y buscaron desresponsabilizarse hablando. Entre ellos encontramos al canciller Guido di Tella, quien admitió públicamente, en marzo de 1995 (mes en que se conoció la denuncia peruana por la venta de armas a Ecuador) que existían documentos falsos y que era posible la existencia de cómplices en el país.⁴⁷ Cuando tuvo la oportunidad, colaboró con la justicia presentando pruebas;⁴⁸ y el brigadier Juan Paulik, jefe de

⁴⁷ Cuando el discurso de los interesados en el secreto se asentaba en la responsabilidad de las empresas intermediarias.

⁴⁸ *La Nación*, 17 de marzo de 1995; *Página 12*, 18 de marzo de 1995.

la fuerza aérea, quien admitió en 1995 que había informado al ministro de Defensa sobre la sospecha en el cambio de destino de los vuelos.

Ambos funcionarios de la primera línea del gobierno y de las fuerzas armadas, desde el comienzo de la investigación, brindaron información que contribuyó a aclarar la trama de la historia.

Otros, en cambio, hicieron pública su parte del secreto porque se vieron perjudicados por el curso de los acontecimientos. En este grupo encontramos:

- a) A la empresa Prodefensa de Ecuador, cuyos representantes admitieron que se habían reunido con el director de Fabricaciones Militares para reclamar el material faltante de la compra. Material que no pudo enviarse a partir de que se hizo pública la operación.⁴⁹
- b) Al ex representante de las empresas intermediarias Hayton Trade y Debrol, el teniente coronel retirado del ejército argentino Diego Palleros, quien ante la posibilidad de ser detenido se estableció en Sudáfrica. En una entrevista que concedió al principal diario del país, *Clarín*, en 1998,⁵⁰ declaró que el presidente Menem, su gabinete y el jefe del ejército, general Martín Balza, sabían el destino de las armas, y que el ex director de Fabricaciones Militares le solicitó que depositara 400 mil dólares como mordida en una cuenta en los Estados Unidos (presuntamente destinados a Emir Yoma). Cabe destacar que cuando se presentó ante la justicia argentina en 2004 mantuvo la misma versión.⁵¹
- c) El ex director de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga, que operó como chivo expiatorio en tanto fue el primer funcionario removido cuando se hizo pública la operación y que desde 1998 se encuentra en prisión. En 2001 comprometió en una declaración a Emir Yoma, al general Martín Balza y mencionó a Carlos Menem.⁵²

Por meras razones de interés económico, unos, y como un intento por demostrar que no eran los únicos culpables, otros, estos incómodos perjudicados contribuyeron a construir algunos nodos de la red que había operado.

⁴⁹ Diario *Clarín*, 23 de marzo de 1996.

⁵⁰ Diario *Clarín*, 29 de julio de 1998.

⁵¹ Para mayores detalles véase *La Nación*, 13 de septiembre de 2004.

⁵² *La Nación*, 15 de mayo de 2001.

También entre los incómodos encontramos a algunos incómodos tardíos que aprovecharon la oportunidad de brindar información como forma de legitimar su posición en sus nuevas alianzas políticas. Uno de los casos más claros de este tipo de oportunismo es el del ex funcionario de la Secretaría General de la Presidencia y ex embajador del gobierno de Menem, Esteban Caselli, quien admitió ante el juez en 2001 que había llamado en 1993, por orden de la Presidencia, al recién asumido ministro de Defensa Óscar Camilión para que mantuviera al director de Fabricaciones Militares en su puesto.⁵³

Finalmente, estaban y están los interesados en mantener el secreto. Entre ellos se encuentra el ex presidente Carlos Menem, sus ex ministros de Defensa, Erman González y Óscar Camilión, y el ex jefe del ejército, Martín Balza. En el caso de este grupo, a diferencia de los anteriores, su principal interés no radica en brindar información, hacer visible los fragmentos de lo oculto que manejan, sino en buscar formas que permitan que el secreto no se conozca. Se identifican tres estrategias fundamentales utilizadas por los interesados en el secreto para evitar que se haga público:

- *La investigación interna.* Estrategia que públicamente aparenta indicar voluntad política de esclarecer la irregularidad, pero que a su vez es manejable en tanto son instancias dependientes del propio gobierno. En un primer momento, ante las primeras noticias se ordena una investigación interna al Ministerio de Defensa, a la Cancillería, a los servicios de inteligencia, a la aduana y a la dirección de migraciones.⁵⁴ Inmediatamente después, el presidente decide solicitarle al procurador general de la República (en ese momento todavía un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo) que inicie una investigación, que terminaría derivando la causa al fuero penal económico.⁵⁵ Posteriormente, en abril de 1996, el presidente solicita una investigación administrativa al auditor militar José Agustín Reilly.⁵⁶

⁵³ *La Nación*, 1o. de junio de 2001.

⁵⁴ Diario *Clarín*, 6 de marzo de 1995; *La Nación*, 15 de marzo de 1995 y 21 de marzo de 1995.

⁵⁵ *La Nación*, 21 de marzo de 1995.

⁵⁶ Diario *Clarín*, 29 de abril de 1996.

- *Las presiones a la justicia.* Luego de que la estrategia de la investigación interna no logró detener el avance de la investigación, pues se presentaron denuncias judiciales⁵⁷ y la investigación periódica parecía no poder detenerse, el gobierno optó por jugar más fuerte. En 1998 el fiscal de la causa, Carlos Stornelli, denuncia presiones del gobierno y éste intenta desplazarlo del caso a través de una investigación del Ministerio de Justicia en la que éste denuncia irregularidades en el ejercicio de su función.⁵⁸ Rápidamente la familia judicial responde: jueces y fiscales respaldan al fiscal y el procurador desestima la denuncia.⁵⁹ Por su parte, en 1999,⁶⁰ cuando el gobierno de Menem llega a su fin, sale a la luz que planeaba impulsar un juicio político a los integrantes de la Sala II de la Cámara Criminal y Correccional Federal,⁶¹ por considerar que su actuación —que dio un importante impulso a la causa en tanto ordenó al juez citar a declarar a los ex ministros Erman González y Guido di Tella y al jefe del ejército, general Martín Balza— vulneró todos los procedimientos previstos.⁶²
- *La presión pública.* La última estrategia de Carlos Menem una vez fuera del gobierno —habiendo sido desbordado en su intención de resolver la causa a través de una investigación interna o la interferencia sobre la justicia— fue la apelación a la movilización pública. Por una parte, cuando fue detenido por orden del juez Urso, el Partido Justicialista hizo un acto en el Congreso de la Nación en solidaridad con su presidente. A ese acto asistieron legisladores, dirigentes importantes y casi todos los gobernadores.⁶³ La Cámara de Senadores —en la que mantenía mayoría el peronismo— sus-

⁵⁷ Las causas fueron presentadas por el abogado Ricardo Monner Sanz y la presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini.

⁵⁸ Diario *Clarín*, 3 de noviembre de 1998.

⁵⁹ Diario *Clarín*, 5 de noviembre de 1998.

⁶⁰ Las elecciones presidenciales en las que contendían como principales candidatos Eduardo Duhalde (peronista) y Fernando de la Rúa (UCR en Alianza con el FREPASO) se realizaron en octubre de ese año. Si bien Fernando de la Rúa ganó las elecciones, el enfrentamiento entre Menem y el candidato de su mismo partido era de tal magnitud que no le garantizaba una mejor situación ante su salida del gobierno.

⁶¹ Diario *Clarín*, 2 de enero de 1999.

⁶² Es importante destacar que la solicitud de enjuiciamiento para los camaristas no prosperó.

⁶³ *La Nación*, 8 de junio de 2001.

pendió una sesión por el mismo motivo.⁶⁴ También, su última esposa, Cecilia Bolocco, comenzó una gira por La Rioja (provincia natal de Menem) reclamando su libertad en diferentes actos partidarios.

B. *El Poder Judicial*

El Poder Judicial ha sido una instancia fundamental en el avance de la investigación. Es importante destacar que se trata de un Poder Judicial con un alto grado de sentido de pertenencia. La mayor parte de sus miembros han realizado una carrera judicial desde los puestos más bajos, como estudiantes de derecho, hasta llegar a posiciones como la de jueces o secretarios de juzgados. Es común escuchar que se refieren a sí mismos como “la familia judicial”. Estas características, junto con la historia de inestabilidad política del país, ayudan a comprender por qué estamos ante un Poder Judicial extremadamente cuidadoso de traspasar los límites de lo jurídico frente a la política. Es un poder que cuenta con condiciones privilegiadas de desempeño,⁶⁵ donde si bien existe una organización jerárquica encabezada por la Corte Suprema de Justicia, los arreglos institucionales resguardan un alto margen de autonomía en sus decisiones a los jueces y magistrados, condiciones que se actualizan en el grado de independencia de los jueces respecto del máximo tribunal del país, al punto de poder pensar que la Corte opera como un *primus internares*.⁶⁶ A diferencia de México, en Argentina los jueces no son designados por la Corte Suprema, no existe jurisprudencia obligatoria para éstos y cualquiera de ellos puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, decreto u otro tipo de resoluciones; por otra parte, existe una vieja tradición de publicación y comentario de las resoluciones judiciales.⁶⁷ Son los engr-

⁶⁴ *La Nación*, 7 de junio de 2001.

⁶⁵ Buenas remuneraciones, retiros privilegiados, condiciones de trabajo aceptables, buen seguro de salud, etcétera.

⁶⁶ Ansolabehere, K., *Los efectos de la justicia sobre el proceso político democrático... Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, tesis doctoral, México, FLACSO, 2003.

⁶⁷ *La Ley, El Derecho y Anales de Jurisprudencia Argentina* tienen una larga historia de publicación y comentario por juristas de renombre de las resoluciones judiciales más controvertidas.

najes de una organización con estas particularidades —que en algunos momentos constituyen una debilidad— los que permitieron que la causa avanzara más allá del interés particular de los jueces intervinientes.

En primer lugar, el juez y los fiscales que atienden cada una de las causas se designan por sorteo. Los tres jueces que actuaron en este caso, Jorge Urso (criminal y correccional federal que instruyó la causa más importante), Marcelo Aguiniski (penal económico) y Julio Speroni (penal económico) fueron designados de esta manera. Ninguno de ellos dejó de ser sospechoso por su cercanía con el gobierno de Carlos Menem,⁶⁸ ya que fueron designados por el Senado, por lo menos los primeros dos, durante este periodo y antes de que con la reforma constitucional de 1994 los jueces fueran designados por el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, sus resoluciones debían ser apeladas ante la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, y la Cámara de Casación en lo Penal Económico, respectivamente, y en ambos casos éstas fueron muy claras en sus señalamientos a los jueces, lo que contribuyó a que la causa avanzara incluso más allá de las voluntades particulares de estos últimos.

Por ejemplo, en la causa llevada por el juez Urso (en la que se involucra a Menem, Erman González, Martín Balza, Óscar Camilión y Emir Yoma), la segunda sala de la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, considerada una de las más imparciales en su funcionamiento, fue la encargada de llevar el caso. En no pocas oportunidades ordenó al juez profundizar la investigación:

- En 1996, le mandó investigar al ministro de Defensa Óscar Camilión⁶⁹ cuando parecía que la apuesta principal de la investigación —y la más conveniente para el gobierno en esa época— era llegar hasta el ex director de Fabricaciones Militares, Luis Sarlenga.
- En 1997, luego de que aparece implicado el grupo Yoma⁷⁰ en la causa, le indica citar a declarar al jefe del grupo, Emir Yoma (el cual posteriormente fue encarcelado y puesto en libertad por una resolución de la Corte del 20 de noviembre de 2001).

⁶⁸ Incluso Aguiniski había sido colaborador del ministro del Interior, en ese momento Carlos Corach (*Página 12*, 22 de octubre de 2004).

⁶⁹ Diario *Clarín*, 20 de abril de 1996.

⁷⁰ Grupo de empresas pertenecientes a la familia de la ex esposa de Carlos Menem, Zulema Yoma.

- En 1998 le ordena citar a declarar al en ese momento jefe del ejército, general Martín Balza,⁷¹ al ex ministro de Defensa, Erman González y al en aquel momento canciller Guido di Tella.⁷²
- En 2001 admite el cambio de carátula del expediente, aceptando la figura de asociación ilícita que propuso el fiscal Carlos Stornelli en 1998.⁷³

Una situación similar se observa con la Cámara de Casación en lo Penal Económico y el juez Julio Speroni. En octubre de 2004, la sala B de la Cámara en lo Penal Económico rechazó el sobreesimio de Menem y del ex ministro de Economía Domingo Cavallo, y además criticó la resolución a través de la cual el juez a cargo lo realizó por: “*pobres fundamentos... (e) interpretaciones tergiversadas, contrarias al sentido común, alejadas de la semántica en general y de los más básicos conceptos jurídicos en particular*”.⁷⁴ Además le indicó reconstruir la ruta del dinero —entre 45 y 50 millones de dólares sólo de la venta de armas a Croacia, de los cuales 5.6 millones se supone pasaron por una cuenta del Banco de Montevideo a la firma Debrol S. A. de Diego Palleros, y de ella a otras instituciones financieras, a cuentas en Roma y Nueva York, y a Fabricaciones Militares, etcétera—.

Por su parte, el accionar de la última instancia del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia, en este caso merece un capítulo aparte. Como se había señalado más arriba, una de las estrategias más tempranas en el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995) estuvo dada por la ampliación del número de miembros de la Corte de 5 a 9, a los efectos de contar con una mayoría favorable. Si bien la Corte intervino en casos muy sonados de manera favorable al gobierno, no pueden dejar de tenerse en cuenta las características de su relación con las instancias inferiores del Poder Judicial, que derivan en una tradición de autorrestricción en la resolución de conflictos políticos o que involucran al poder político.⁷⁵ Y este caso no fue la excepción.

⁷¹ Diario *Clarín*, 31 de diciembre de 1998.

⁷² Incluso *Clarín* informa el 2 de enero de 1999 que el juez Urso planea desacatar a la Cámara y demorar la citación del general Balza.

⁷³ *La Nación*, 25 de abril de 2001.

⁷⁴ *La Nación*, 23 de octubre de 2004.

⁷⁵ Ansolabehere, K., *op. cit.*, nota 66.

En la historia que nos ocupa, instancias del gobierno comienzan a pensar en la posibilidad de intervención de la Corte en enero de 1999, cuando el tiempo de permanencia en el poder se acorta, en vistas de que en ese año se celebrarían elecciones presidenciales que dieron finalmente el triunfo a la alianza integrada por la Unión Cívica Radical y el FRE-PASO, y que llevaron a la presidencia a Fernando de la Rúa. La apuesta era a que la Corte (como lo había hecho en repetidas oportunidades a lo largo de su historia) declarara la causa como materia política no justiciable por ser una cuestión de Estado que involucra a terceros países.⁷⁶ Sin embargo, la Corte —más allá de las sospechas sobre su parcialidad— es consciente de que un cambio de tiempos se avecina. En este contexto, en agosto de 1999 —las elecciones presidenciales serían en octubre—, rechazó intervenir en la causa que el juez penal económico Marcelo Aguinsky llevaba y que éste intentó elevar al máximo tribunal, por considerar que no era su jurisdicción en tanto no estaban involucrados terceros países.⁷⁷

No obstante, en 2001 —cuando el gobierno encabezado por Fernando de la Rúa agonizaba—⁷⁸ acepta un recurso interpuesto por la defensa de Emir Yoma, según el cual los fallos del juez Urso y de la Sala II de la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal fueron arbitrarios y no respetaron las garantías procesales de los involucrados. La Corte asume el recurso y decide⁷⁹ —aplicando la doctrina de la arbitrariedad— en forma favorable para los funcionarios implicados. Determina que los decretos presidenciales nunca pueden ser falsos y que no existen elementos para determinar que haya existido una asociación ilícita para traficar armas a países en guerra, para lo cual argumentó:

...resulta irreparable el daño producido por la ligereza en la apreciación de tales hechos al crear expectativas públicas de punición que, en caso de quedar luego desvirtuadas, alimentan sospechas o interpretaciones torcidas o aun malévolas sobre la intención de los órganos judiciales que en definiti-

⁷⁶ Diario *Clarín*, 2 de enero de 1999.

⁷⁷ La Constitución argentina establece en el artículo 117 que es jurisdicción originaria de la Corte todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros.

⁷⁸ De la Rúa renuncia a la Presidencia de la República el 19 de diciembre de 2001.

⁷⁹ Por seis votos a favor, dos en contra (Enrique Petracci y Gustavo Bossert) y una abstención (Carlos Fayt).

va hacen respetar el ordenamiento jurídico. Nada se resuelve creando delitos de la nada ni buscando el tipo penal que permita el procesamiento con efectiva privación de la libertad para luego acomodar los hechos a la figura, invirtiendo así el orden lógico del razonamiento. Demasiados problemas han ocasionado a la República las represiones ilegales del pasado para que ahora se intente la represión de los delitos contra la administración o que perjudiquen el erario público por caminos aparentemente revestidos de legalidad pero en definitiva ilegales, como que motivan la intervención de esta Corte por la vía que debería ser excepcional de la arbitrariedad, con el agravante de provenir de los encargados de asegurar el imperio del derecho y la consiguiente paz social. No es cuestión de satisfacer a la opinión pública presentándose como adalides de la lucha contra la corrupción administrativa sino de aplicar rigurosamente el ordenamiento jurídico sancionando mediante la utilización de los medios legítimos suministrados por el derecho de aquellos que lo violan (*www.clarin.com.ar*, 21 de noviembre de 2001, Corte Suprema de Justicia, “Recurso de hecho deducido por la defensa de Emir Fuad Yoma en la causa Stancanelli, Néstor Edgardo y otro s/ abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público s/ incidente de apelación de Yoma, Emir Fuad, causa no. 798/95” para decidir sobre su procedencia).

De todos modos, es importante tener en cuenta que la decisión de la Corte no implicó la desestimación de la asociación ilícita sino la admisión de que al momento en que revisa la causa faltaban elementos para considerarla, como lo interpretó en octubre de 2004 la sala B de la Cámara en lo Penal Económico.⁸⁰ Por otra parte, es de esperar que si la causa llega nuevamente por otros motivos a la Corte, la misma realice una interpretación diferente, en tanto que desde 2003 fue sometida a un proceso de depuración que modificó radicalmente su composición.

III. LO SECRETO, LO VISIBLE Y LA DEMOCRACIA

A casi diez años de la primera noticia sobre el contrabando de las armas, se cuenta con suficiente material como para realizar un balance de las consecuencias del caso para la democracia. *La conclusión más sinté-*

⁸⁰ *La Nación*, 23 de octubre de 2004.

tica es que la democracia hizo posible que lo secreto dejara de serlo, pero la visibilidad tuvo consecuencias contradictorias para la democracia.

Desde la democracia hacia el caso, es indudable que lo secreto pudo dejar de serlo por el funcionamiento más o menos aceptable del Poder Judicial y de algunas garantías concomitantes con la democracia. Sin una democracia, aunque sea de baja calidad, esto no hubiera sido posible. En un gobierno autoritario la posibilidad de un accionar medianamente imparcial por parte del Poder Judicial, así como la facultad para informar libremente por parte de los medios, no son condiciones dadas.

Sin los medios de comunicación —la prensa escrita, para ser precisos—, probablemente este caso no sería lo que es y no se habría podido reconstruir la forma en la que fue posible una acción de este tipo.⁸¹ Fueron actores indispensables para que lo secreto dejara de serlo: no sólo informaron cuando la noticia era noticia, sino que realizaron un seguimiento del caso durante casi 10 años, cuando la contundencia de lo sucedido se iba desvaneciendo por la acción del tiempo y los múltiples avatares de la ajetreada realidad argentina de la última década.⁸²

Los medios no sólo registraron las vicisitudes políticas, sino que también ventilaron las vicisitudes judiciales del asunto. Contribuyeron de ese modo a aumentar el nivel de visibilidad de la causa y se constituyeron de hecho e indirectamente en instancias de control del accionar de quienes tenían que tomar las decisiones sobre las sanciones a quienes habían hecho de lo secreto una fuente de extracción de rentas personales. No cabe duda de que sin esta “vigilancia” que utilizaba la publicidad y la exposición pública como método, los actores determinantes hubieran intervenido de manera diferente a como lo hicieron.

Desde el caso hacia la democracia, en tanto, el balance no es tan claro. Tuvo algunas consecuencias positivas y otras no tanto. Entre las positivas se encuentra la efectividad de los mecanismos institucionales exis-

⁸¹ Si bien durante los dos gobiernos de Carlos Menem hubo intentos por legislar para limitar las garantías a la libertad de prensa, éstas no prosperaron. No obstante, no puede dejar de destacarse que entre 1989 y 1999 hubo un fotógrafo asesinado (José Luis Cabezas) y varios periodistas amenazados.

⁸² Ello no implica que esta opción haya sido fácil; por ejemplo, el periodista Daniel Santero, quien en el diario *Clarín* llevó la investigación y publicó dos libros sobre el tema: *Ventas de armas. Hombres del gobierno* y *Ventas de armas. Hombres de Menem*, fue amenazado de muerte, denunciado a la justicia por violar secretos de Estado y se intentó sobornarlo.

tentes para procesar este tipo de conflictos. Aun con limitaciones, operaron como instancias facilitadoras de la finalización del ocultamiento. Por otra parte, entre las negativas indudablemente se encuentra la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en los políticos y en las instituciones políticas, así como en los jueces y las instituciones judiciales. Con casos como los analizados aquí, consignas como “que se vayan todos”, que condensó las demandas de la población que ocupaba las calles en protesta por la crisis económica y política de 2001-2002, se resignifican. Dejan de interpretarse como manifestaciones extemporáneas para considerarse producto de la acumulación de decepciones sobre los alcances y límites del funcionamiento de una democracia sobredimensionada en las expectativas generales.

Sin democracia, lo secreto no dejaría de ser tal, pero la visibilidad de lo oculto, en algunas ocasiones, erosiona a la democracia. A simple vista parece que estamos ante una encrucijada de muy difícil salida: si la democracia no contribuye a la visibilidad del accionar del gobierno, la falta de mecanismos de control adecuados contribuiría a generar nichos de beneficios que en el largo plazo tienen consecuencias en el bienestar colectivo. Pero si la democracia contribuye a la visibilidad, corre el riesgo de perder legitimidad. Asumiendo que incluso las formas de gobierno más equilibradas y beneficiosas son imperfectas, la disyuntiva parece ser entre la *verdad dolorosa* o la *ignorancia socialmente costosa*. Entre la ignorancia y la verdad dolorosa, la elección está hecha, aunque la verdad tenga consecuencias desagradables.

IV. FUENTES DOCUMENTALES

Diario *Clarín*, 1995-2004.

Diario *La Nación*, 1995-2004.

Diario *Página 12*, 1995-2004.

Resolución de la Suprema Corte de Justicia del 20 de noviembre de 2001 sobre “Recurso de hecho deducido por la defensa de Emir Fuad Yoma en la causa Stancanelli, Néstor Edgardo y otro s/ abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público s/ incidente de apelación de Yoma, Emir Fuad, causa no. 798/95”.

JAUUE A LA CONFIANZA JUDICIAL: EL CASO ESPAÑOL DEL JUEZ ESTEVILL

José Luis VARGAS VALDEZ*

Aunque el que confía nunca carece de razones y es bastante capaz de dar una razón para otorgar confianza en éste u otro caso, el punto de tales razones realmente es sostener el respeto de sí mismo y justificarlo socialmente. Le evitan aparecer ante sí mismo y ante los demás como un tonto, como un hombre inexperto que no se adapta a la vida, en caso de que abusen de su confianza. A lo más, sirven para responder por el otorgamiento de confianza, aunque no por la confianza misma. La confianza sigue siendo una empresa arriesgada.

Niklas LUHMANN, *Confianza*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto que propició las condiciones al juez corrupto*. III. *El juez Estevill, alias “El Lobo”*. IV. *El abogado de “reconocido prestigio” se convierte en juez*. V. *El modus operandi del “clan de los mentirosos”*. VI. *La maquinaria de extorsión*. VII. *El cobijo político de Pascual Estevill*. VIII. *El encubrimiento de los medios de comunicación locales*. IX. *Del pedestal de juez, al banquillo de los acusados*. X. *La corrupción judicial: una afectación fulminante a la confianza ciudadana en la justicia*. XI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Advertencia al lector: la historia que a continuación se relata es real y no alberga ficción, toda vez que podrá pensarse que es el plagio de una his-

* Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

toria en formato de novela, tipo *best sellers*. Se trata de un escandaloso caso de corrupción judicial que recientemente ha sido juzgado en España. Está marcado por el cinismo y la falta de escrúpulos de un representante de la justicia española que nunca acreditó merecer la confianza social para tan delicada función. Mediante un entramado de complicidades, este juez corrupto hacía un uso abusivo del amplio poder que la ley otorga a esta función, y así ejercía una “justicia a la medida” en beneficio propio. Tales atropellos fueron posibles gracias al aprovechamiento ilegal del factor del “secreto”, necesario en el desarrollo de cualquier proceso judicial.

Nuestro personaje es un individuo controvertido al que debemos reconocer la habilidad para ascender a las más altas esferas del poder político y económico de España. Se trata de Luis Pascual Estevill, alias “*El Lobo*” (apodo que él mismo utilizaba y que, por lo mismo, me permito utilizar con cierta libertad), quien ejerció por más de una década como juez de instrucción¹ en Cataluña, y quien era considerado el “juez estrella”² de esta importante región territorial de España; y que posteriormente fue propuesto y designado para ocupar una de las sillas del Consejo General del Poder Judicial español, máximo órgano de gobierno judicial, y al que se puede acceder por dos caminos: por la vía de la máxima distinción dentro de la carrera judicial o, como fue el caso de nuestro personaje, por la vía del “reconocido prestigio” dentro del gremio de abogados y juristas españoles.

Es digna de relatarse con detenimiento la trama en la que prevaleció el abuso de autoridad y el ocultamiento de la información que empleó el juez Estevill, misma que se ha llegado a considerar por la opinión pública como el escándalo de corrupción judicial más impactante que se ha vivido en los —casi— treinta años de democracia en España. Ello siempre en sintonía con distinguidos abogados con quienes actuaba en “defensa” de las víctimas que caían en este juzgado. El calvario para muchos justicia-

¹ Se trata de aquellos juzgados especiales que tienen capacidad para investigar e instruir los procesos judiciales penales en el sistema judicial español. En otras palabras, es un tipo de juez que reúne, al mismo tiempo, facultades de procuración e impartición de justicia.

² Es la denominación que la opinión pública española ha dado a los jueces activistas, quienes destacan especialmente por su actitud temeraria frente a la delincuencia organizada. El personaje más conocido que encaja en este estereotipo es, sin lugar a dudas, el juez de la Audiencia Nacional: Baltasar Garzón.

bles comenzó a raíz de que Pascual Estevill se percató, por una parte, de que como juez contaba con un preciado instrumento que le haría obtener millonarias ganancias: su facultad de extorsionar a algunos de los principales empresarios y banqueros españoles, mediante la amenaza de privarles de su libertad si no cedían a sus chantajes. Pero, por otra parte, eran las propias víctimas quienes propiciaban su extorsión, ya que en su mayoría eran hombres de negocios que se habían visto claramente aventajados en determinados negocios, ya fuera por el manejo poco transparente de información financiera, o por usufructuar una serie de relaciones políticas de privilegio. En ese sentido, Estevill aplicó la máxima que reza: “que tire la primera piedra quien esté libre de culpa”. La vulnerabilidad de la que partían sus víctimas por llevar consigo cierta culpabilidad al haber fomentado situaciones de opacidad en sus negocios, le permitió preparar al juez corrupto un campo sumamente fértil para realizar sus fechorías al amparo del excesivo poder con el que estaba investido.

Ello ha venido a poner de manifiesto en España la falibilidad de un sistema judicial que constantemente hace gala de su solidez institucional, y por lo mismo, la necesidad de seguir perfeccionándose. Este caso también constituye una muestra palpable del fenómeno de la politización de la justicia, al comprobar el grado de incidencia y complicidad de una parte importante de la clase política respecto a un juez que respondía fielmente a oscuros intereses económicos y políticos.³

Como quedará demostrado, se trata de un caso que evidencia la importancia que cobra la transparencia pública cuando abordamos el delicado tema de los sistemas de justicia. En la reconstrucción de un “caso de transparencia”, como el que ahora nos ocupa, podría pensarse que se trata de un caso más de opacidad en este poder que genera las condiciones para que se dé la corrupción —y las consecuencias que dicho fenómeno conlleva—, con la única distinción de que en este caso se trata de un juez quien comete el abuso de poder. Se preguntará el lector: ¿qué hace diferente la falta de transparencia en la justicia con respecto a cualquier otra institución pública? Veamos:

— En materia judicial, los jueces y magistrados no son un funcionario más que representa a un todo llamado justicia, sino que son la

³ En particular hago referencia al político catalán Jordi Pujol, quien bajo una imagen mediática de padre de Cataluña gobernó esta entidad por casi veinticinco años.

propia justicia. La gran mayoría de los tribunales son órganos unipersonales, es decir, los gobierna un solo juez que es el titular del juzgado, y quien tiene plena capacidad para emitir actos de autoridad definitivos⁴ en nombre del Estado. Estos actos son de tal trascendencia para nuestra esfera de derechos y libertades, que afectan cuestiones como por ejemplo: la pérdida de nuestro patrimonio, la privación de la libertad, la cancelación de la patria potestad de nuestros hijos, etcétera.

- Las actuaciones judiciales se llevan a cabo dentro de un proceso previamente regulado en la ley, mismo que establece una serie de derechos y deberes tanto para las partes involucradas en dicho proceso como para el propio juez responsable de impartir justicia.
- Las actuaciones judiciales deben estar acotadas en su transparencia. Es decir, el proceso judicial requiere desarrollarse bajo ciertas medidas de opacidad —lícita—, cuyo fin es preservar los derechos subjetivos de las partes que conforman el proceso. Ello debido a que si el juez llegara a asumir absoluta transparencia durante el proceso, acabaría lesionando los derechos de algunas de las partes, como podrían ser: el honor, la intimidad, la presunción de inocencia, etcétera. Todas estas medidas procesales forman parte de lo que mejor se conoce como “debido proceso” (*due process*), y su garantía y efectividad constituye uno de los principales deberes de la función judicial.
- Por lo tanto, el derecho a la información de la sociedad respecto a los procesos judiciales se encuentra acotado por los derechos subjetivos que prevalecen a las partes que conforman cada caso judicial. El carácter de cosa pública de las decisiones judiciales, por lo general, sólo es posible en un momento posterior (*ex-post*), y siempre preservando determinada información que se relaciona con el derecho a la intimidad y la protección de datos personales de aquellos que pudieran resultar afectados por la publicidad de la información (por ejemplo los nombres de los menores que son víctimas de delitos sexuales).

⁴ La característica de “cosa juzgada” (*res iudicata*) de las decisiones judiciales se aprecia precisamente en su carácter definitivo. Aunque generalmente pueda ser apelable ante instancias jurisdiccionales superiores, hasta entonces no pierde ese carácter.

Sin lugar a dudas, a primera vista lo anterior puede parecer un dilema que afecta a la transparencia pública. Sin embargo, es necesario pensar en que de no preservarse estos requisitos de “lícita opacidad” en las actuaciones de los jueces, se acabaría ante alarmantes injusticias, tales como los denominados “juicios paralelos” que tienden a llevar a cabo los medios de comunicación, afectando, por ejemplo, el derecho a la defensa y a la presunción de inocencia, derecho con el que cualquier ciudadano debería poder contar en igualdad de circunstancias.⁵ A nuestro juicio, ante tal colisión de derechos —derechos de las partes frente al derecho de acceso a la información de terceros—, es acertado que la ley busque preservar los derechos subjetivos de aquellos que se encuentran inmersos en el proceso.

Hay que decir que en ocasiones los medios de comunicación no ejercen su función con la debida responsabilidad respecto a la información que están manejando, dejándose seducir por tentaciones “populistas” que pretenden, en vez de conocer la verdad jurídica, generar una “verdad mediática” que se mide mediante las cifras de audiencia que alcanza cada emisora. Los graves efectos que estos fenómenos pueden cobrar para los procesos judiciales son, por una parte, influir previamente en la conformación de la opinión de los hechos que los jueces —o el jurado— se habrán de formar; y, por otra parte, adelantar un veredicto mediático que indudablemente presionará a quien le corresponda decidir conforme a las reglas de un proceso justo y con plenas garantías en la ley.

Por esta razón, el rol de los jueces es aún más delicado cuando observamos que exclusivamente de ellos depende brindar la confianza social ante las exigencias o reclamos por la falta de transparencia en los procesos judiciales. Ello nos lleva necesariamente a preguntarnos ¿cómo se logra esto?: mediante el riguroso ejercicio que implica fundar y motivar cada una de las decisiones que se toman dentro del proceso judicial, mismas que una vez que se han emitido y comunicado a las partes involucradas, adquieren el carácter de “cosa pública”.

Una vez que se han aclarado algunas de las particularidades del proceso judicial como marco referente para poder hablar del caso que a conti-

⁵ Véase Garapon, Antoine, “El Poder inédito de los jueces”, en Carbonell, Miguel *et al.*, *Jueces y derecho*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

nuación se relatará, no es cuestión menor insistir en la importancia que juega la transparencia pública, vista como la confianza social depositada en los jueces y tribunales. Se trata de una condición *sine qua non* para el funcionamiento de cualquier sistema de justicia que pretenda distinguirse por ser un auténtico garante del Estado de derecho.

Aunque se haya advertido la importancia del control en la transparencia de las actuaciones judiciales, ello no debe llevarnos a pensar que lo que aquí se propone es que se reduzca exclusivamente la publicidad de las decisiones judiciales. Lo que se demuestra mediante el desarrollo de este caso es que se requiere la existencia de otro tipo de medidas de transparencia judicial: aquellas que deben atender a situaciones de inminente urgencia para neutralizar oportunamente los abusos de autoridad de jueces corruptos o parciales, como el caso que a continuación relataremos. De tal forma que quienes resulten víctimas de uno de los más graves abusos de poder —las partes de un proceso que son objeto de parcialidad o de abuso de autoridad— tengan medios jurídicos para, restablecidas sus garantías, obtener un proceso judicial justo, sin que ello tampoco sea óbice para ofrecer todas las condiciones especiales que requieren los jueces para realizar su trabajo.

El caso que a continuación se relata, representa precisamente lo opuesto a lo que aquí se sugiere, ya que si bien fue posible develar los abusos de un juez corrupto, no fue porque funcionara debidamente un sistema de control de las actuaciones judiciales, sino porque el juez protagonista de esta historia no midió el poder político y económico con el que contaban algunas de sus principales víctimas. El dato no deja de ser relevante: el velo que cubría las tropelías y abusos del personaje que ocupará nuestra atención, cayó porque personajes directamente involucrados en (y afectados por) la trama de esta historia, tuvieron el poder y el valor necesarios para llevar a la luz pública aquello que sólo podía suceder en la oscuridad.

II. EL CONTEXTO QUE PROPICIÓ LAS CONDICIONES AL JUEZ CORRUPTO

Una vez terminada la era de dictadura franquista en España, en 1978 fueron convocadas las diversas corrientes políticas que históricamente habían representado a los españoles, con el objetivo de que se negociara

el futuro incierto —en aquel momento— de ese país. La conclusión fue arribar a un gran acuerdo constituyente que se materializó en un novedoso sistema político democrático al que se le denominó “monarquía parlamentaria”. Durante dicha transición política, una asignatura que quedó pendiente de adecuar al nuevo sistema político fue la depuración de la plantilla de jueces y magistrados que conformaban el Poder Judicial español. Por razón del carácter inamovible que inviste a la función judicial, en aquel momento se consideró que una destitución de jueces —inclusive aquellos claramente alineados con el franquismo— podía leerse como una intromisión en la independencia del Poder Judicial, y ello podía levantar una resistencia política no deseada, así como revertirse en el proceso de transición como un símbolo antidemocrático. Para solventar este grave inconveniente político que resultaba clave para la perdurabilidad del nuevo sistema de derechos y libertades, el constituyente español hizo una apuesta de largo plazo: crear las condiciones para la renovación natural de la institución judicial mediante un sistema de acceso y formación de jueces jóvenes;⁶ así como en la creación de mecanismos de control tanto a nivel interno, mediante un órgano de gobierno interno integrado en exclusiva por miembros del Poder Judicial (Consejo General), como a nivel externo, mediante el control de las actuaciones judiciales por parte del Tribunal Constitucional español, órgano jurídico-político que tiene la última palabra en materia de garantías y derechos individuales (el amparo constitucional).

Para comprender mejor el caso que ahora vamos a reseñar, cabe decir que si bien es cierto que la apuesta del constituyente español se ha venido confirmando muy lentamente a través de los años, no menos cierto es que esa lentitud en el depuramiento del sistema de quienes no comparten del todo los valores democráticos, ha significado un gran desgaste al interior del Poder Judicial. Como era de esperarse, muchos de aquellos jueces legatarios del *ancien régime* se han camuflado bajo una toga “democrática”, sin realmente asumir lo que estos valores significan en el ejercicio de la justicia.⁷ Esta realidad ha ocasionado que se formen bandos de jue-

⁶ Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 251.

⁷ Para una mejor comprensión del perfil de jueces que generó el franquismo puede verse Cano Bueso, Juan, *La política judicial del régimen de Franco*, España, Ministerio de Justicia, 1985.

ces y, como es natural, que entre los miembros de cada bando se acaben cubriendo los unos a los otros.⁸

En el caso que ahora analizaremos podemos sostener que se trata de un caso de escándalo de corrupción judicial que, en gran medida, estuvo consentido tanto por la elite política que propuso como juez a nuestro siniestro personaje, como por sus propios pares —los jueces y magistrados— que estaban al tanto de los abusos de autoridad que éste cometía en nombre de la justicia. Sea por consentimiento o por indiferencia, lo cierto es que varios jueces y magistrados cargan con cierta responsabilidad social, al tener conocimiento y no haber denunciado los abusos de poder del juez Estevill. Como más adelante veremos, también es justo decir que existieron otros altos miembros de la judicatura —los menos— que, cuando Estevill puso en jaque el nombre de la justicia, prefirieron renunciar a su cargo antes de que se continuara tolerando tales atropellos en nombre de la ley.

III. EL JUEZ ESTEVILL, ALIAS “EL LOBO”

Luis Pascual Estevill nace el 27 de agosto de 1934 en un pequeño pueblo de Tarragona (Cataluña) en una familia de campesinos, y en una época de plena carestía por motivo de la Guerra Civil española. Ante la falta de recursos en casa, desde temprana edad sus padres lo ponen a trabajar en las labores del campo. Dedicó buenos años de su infancia a cuidar cabras en la región del Priorato catalán. Tras la muerte de su padre en el inicio de su adolescencia, su madre se ve en serias dificultades económicas, y uno de los recuerdos más vivos de su infancia “es la imagen de un procurador que les sacaba de su casa, a él, a su madre y a su hermana...”⁹

⁸ La legislación española prevé las asociaciones de jueces, que son organizaciones integradas por jueces y magistrados para promover diferentes ideologías político-judiciales. Es una figura sustitutiva de representación política, motivada por el impedimento constitucional que tienen los jueces de pertenecer a un partido político. Es bien conocido en España que la Asociación Profesional de la Magistratura (APM) representa los intereses de jueces conservadores y reacios a los nuevos cambios, mientras que la denominada Jueces para la Democracia representa una visión liberal y más democrática de la justicia.

⁹ Martínez, Félix, *Estevill y el clan de los mentirosos*, Barcelona, Mondadori, 2002, p. 68.

Estas traumáticas vivencias, podemos suponer, marcan su personalidad y lo llevan más tarde a buscar con ansiedad posiciones de poder y a conducirse con un cierto ánimo de revancha contra un cierto sector social acomodado.

A los dieciséis años hace su primer intento por fugarse de su lugar de origen, y con unos pocos ahorros se marcha a Barcelona a probar fortuna, misma que se le acabó en su primera noche. Al llegar a la estación de tren de la ciudad, él mismo fue objeto de un abuso digno de recordarse: un tipo se le acerca y le ofrece compartir habitación en una pensión cercana al lugar. A la mañana siguiente se percata de que el individuo se ha ido con todas sus pertenencias, y que le corresponde pagar varios días de pensión del sujeto que lo había embarcado. Ello le cuesta pasar la siguiente noche en la comisaría de policía, y una vez liberado, tener que mendigar para conseguir el regreso a su pueblo natal. Un par de años más tarde, el joven Pascual vuelve a tener el coraje de regresar a la ciudad condal, esta vez sí, de forma definitiva.

Estevill accede a diferentes tipos de empleos en esta ciudad, uno de ellos, por ejemplo, como lavaplatos del restaurante “La Puñalada”, lugar que más tarde se convertiría en la madriguera donde solía fraguar sus fechorías, y en donde se llevaban a cabo la mayoría de las citas con sus socios del crimen. Otro empleo que sin duda le marcaría fue el de portero de un afamado prostíbulo de Barcelona; se dice —sin existir constancia fehaciente— que “*El Lobo*” aprovechó ese trabajo para más tarde visitar a los acaudalados clientes que visitaban la casa de citas, y exigirles dinero a cambio de no filtrar sus intimidades.

Entrada la década de los años setenta se matricula para estudiar la licenciatura en derecho, al mismo tiempo que sin título alguno que sustentara su dicho, comienza a presentarse como asesor legal de empresas. Su objetivo era muy claro: acceder y relacionarse con el círculo de la elite económica de Cataluña, y posteriormente también con la clase política. En ese periodo político de España, Estevill comienza a coquetear con el franquismo, presentándose como “hombre del régimen”. Tenía la finalidad de incursionar en el mundo político de la época, y aunque esa opción se vio frustrada, en el mundo de los negocios aprovechaba para hacerse pasar como alguien cercano a determinados personajes políticos influyentes. Cabe recordar sus propias palabras recogidas en un diario de la

época: “la falange ha sido, es y será la savia de todas nuestras instituciones; va a ser lo que es la sangre al cuerpo humano”.¹⁰

Sin embargo, Estevill seguía contando con un amplio campo de posibilidades en el mundo empresarial, toda vez que tenía clara una estrategia para ir ascendiendo peldaños de la burguesía catalana, utilizando sus dotes histriónicos de buen conversador y de aparente refinamiento en su vestir.

Con veintiséis años de edad, iniciados los años sesenta, conoce a la familia Bertrand, quienes constituían uno de los emporios textiles más importantes de España. “*El Lobo*” ve en el patriarca de la familia Bertrand su primera presa para, de una vez por todas, dar el salto y ocupar un lugar dentro de esta elite, lo que le permitiría hacer su sueño realidad: vivir igual que ellos, y a costa de ellos. Adentrado en los manejos de “Textiles Bertrand”, Estevill fue descubierto en una maniobra financiera en la que pretendía beneficiarse a costa de poner en serios riesgos el capital de dicha empresa. Quien descubrió al empleado desleal fue el perito mercantil Enrique Marugán, personaje que más tarde se convirtió en una de las víctimas del juez, pero quien en el futuro constituiría una pieza clave para desvelar la trama secreta de corrupción que Estevill logró tejer a lo largo de muchos años.

En la década de los ochenta, Estevill aprovecha los contactos que obtuvo en el área textil, y se especializa en los procesos de quiebra y suspensión de pagos de muchas de las empresas involucradas en este sector. Aparece así como un estratega de numerosos escándalos financieros de la época.

Asimismo, Estevill continuaba con su proyección pública, ampliando su círculo de relaciones en los sectores económico y político, y presentándose como el asesor legal con el que todo empresario exitoso debía contar.

A finales de la misma década, decide que le gustaría acceder a la carrera judicial y planea toda una estrategia de cabildeo para lograrlo. Para ese entonces ya contaba con un patrimonio solvente, que consistía en diversas propiedades, acciones de empresas, y su propia firma de abogados mercantilistas.

¹⁰ *Ibidem*, p. 84.

IV. EL ABOGADO DE “RECONOCIDO PRESTIGIO” SE CONVIERTE EN JUEZ

Pensemos por un momento en el mundo de las firmas de abogados mercantiles, con nombres casi imposibles de pronunciar, organizaciones que han contribuido a convertir la práctica jurídica en una gran maquiladora de “derecho prefabricado”. En una especie de “coto vedado” para los legos, que permite a estos “concedores” fungir como intérpretes “autorizados” e imprescindibles de los derechos ajenos. Como veremos en los sucesivos casos que tejen esta historia, la manipulación del derecho es una potestad peligrosa, más aún si brindamos a un gremio la exclusividad para tan delicada empresa.

De ese *hábitat* de la profesión legal saltó el “prestigioso” abogado Pascual Estevill, y por la misma razón, cuando decide saltar a la carrera judicial (por la vía del cuarto turno), no tuvo problemas en acreditar de forma suficiente el “reconocido prestigio” jurídico que la ley exige. Se trata de un medio de acceso a la función judicial reservado para aquellos abogados litigantes, juristas, secretarios judiciales o fiscales que desean ingresar a la carrera judicial mediante un concurso en el que se califican los méritos profesionales y en el que solamente los expertos pueden ser admitidos. De hecho, Estevill ocupó el primer lugar entre cuarenta y cuatro concursantes. Así, es designado titular de un juzgado de instrucción al que le corresponde la jurisdicción de la zona industrial de Barcelona (Terrasa). La razón por la que decidió ingresar en la carrera judicial era dicho con sus propias palabras: “para hacer justicia”; frase a la que una vez conociendo su biografía es posible agregar: para hacer justicia *con el pasado*.

Recién ingresó en la judicatura, no le importó continuar ejerciendo como miembro de los consejos de administración de algunas empresas que antes ya asesoraba, aun sabiendo que era una causal legal de incompatibilidad con el cargo de juez. La posibilidad de ser “juez y parte” iba a ser una de las notas distintivas en su actuación como juzgador. El juzgado que en un inicio le fue asignado a Pascual Estevill correspondía a una zona que conocía como la palma de su mano, debido a sus anteriores funciones como asesor legal de la industria de Barcelona. Así, haciendo pleno uso de su facultad de investigación como juez de instrucción, inicia una cacería de empresarios con el único objetivo de descubrir ilícitos

o anomalías financieras —e inclusive inventarlas— para chantajear a empresarios, amenazándoles con dictar autos de prisión en caso de que no cooperaran con una determinada suma económica.

El temor a ir a la cárcel era el arma que el juez Estevill utilizaba con total discreción y sin escrúpulos, misma que hacía que cualquiera se riegara y cediera ante sus chantajes. La amplia potestad de privar de la libertad o de los bienes de las personas de la que goza un representante de la justicia, era empleada por Estevill como moneda de cambio de cuantiosos ingresos en sus cuentas personales. Probablemente el lector pensará que estas injusticias tenían solución mediante la posibilidad de que las víctimas activaran el recurso de revisión de lo actuado por dicho juez, derecho que ofrece cualquier sistema de justicia para el control de las decisiones judiciales. Efectivamente, sólo que para que un presunto inculpado pudiera llegar a este estadio, podían pasar hasta tres años ingresado en prisión, además de que nada garantizaba contar con una resolución favorable. El negocio que diseñó Estevill estaba bien pensado, ya que apostaba a algo en lo que no se equivocaba: que en el mundo empresarial hay un valor añadido: “la confianza que estaba en juego”. Sus víctimas no estaban dispuestas a verse manchadas por un escándalo judicial que pusiera en duda la honestidad y el prestigio de sus negocios ante el medio que les había generado tantas riquezas.

Es verdad que, como se dijo antes, las víctimas del juez Estevill tenían algunas “cuentas irregulares” posiblemente susceptibles de ser castigadas, pero en la mayoría de los casos no ameritaban —como el juez les hacía creer— penas privativas de la libertad. De hecho, la mayoría de autos que firmaba el juez era un documento de *machote*, sin mayor fundamentación legal. Por ejemplo, alegaba que los implicados constituían un peligro de “alarma social” o que existía un inminente “riesgo de fuga”. Prácticamente en la totalidad de los casos no existía ninguna de estas dos causales, pero eran necesarias para convencer a sus víctimas de que corrían el peligro de acabar sus días en prisión y que estaban ante un juez inmisericorde. De ahí que en el medio se le conociera como “el juez de la horca”.¹¹

¹¹ Un dato que puede resultar pintoresco pero que, con cierta lógica, también podría parecer sospechoso, tiene que ver con sus prácticas cotidianas: se dice que Estevill llegaba a la sede judicial en un automóvil jaguar último modelo, con suntuosas prendas de vestir, y fumando su tradicional Montecristo número 1. *Cfr. idem.*

Desde sus primeros días como juez, Estevill se encargó de construirse una imagen de juez conflictivo, heterodoxo e imprevisible.¹² Parece extraño que desde entonces el gremio judicial no sospechara nada de las triquiñuelas y aberraciones procesales que a diario hacía en su juzgado. En ese sentido, nos preguntamos cómo es que alguien con tanto ingenio y destreza (como el mostrado por este personaje para arribar al máximo escalafón de la carrera judicial) se viera rebasado por su propia necesidad de demostrar y hacer sentir el poder con el que contaba, así como ignorar sus deberes como juez. Para su desgracia, este ostentoso uso del poder sería precisamente la clave que más tarde dismantelaría la mafia que alimentaba de la opacidad de sus acciones. Resulta paradójico decir que la ilícita opacidad de las acciones que Estevill derivó en el abuso de poder fue desvelada por la transparencia de sus espurias ambiciones.

V. EL *MODUS OPERANDI* DEL “CLAN DE LOS MENTIROsos”

Previo a su ingreso en la judicatura, Estevill se había encargado de tejer una red de relaciones en el medio “profesional”, con quienes compartía su debilidad por los negocios sucios y el engaño a sus respectivos clientes. El “clan de los mentirosos”¹³ operaba con algunos de los abogados más prestigiosos de la burguesía catalana, en particular con los penalistas Juan Piqué Vidal y Juan Vives Rodríguez de Hinojosa. Estos dos individuos, en su oficio de “defensores”, se encontraban en sintonía con el juez Estevill. Frente a sus clientes se hacían fama de ser los únicos abogados capaces de evitar que pisaran la prisión, debido a sus buenos oficios e influencia con el “juez estrella”. Ello se traducía en sugerir discretamente a su clientela la capacidad que tenían para sobornar a la justicia, solicitando cantidades que oscilaban entre los quinientos mil y los tres millones de euros, y que se presume eran repartidas entre el juez y sus cómplices.

La estrategia de extorsiones de dicho “clan” era más fácil de lo que parecía. Consistía simplemente en esperar a que uno de estos portentosos hombres de negocios fueran investigados por la justicia (potestad con la

¹² Malló Vilaplana, Oriol, *Seréis como dioses*, Madrid, Espasa, 2001, p. 221.

¹³ Es el término empleado por el periodista Félix Martínez en el libro titulado *Estevill y el clan de los mentirosos*.

que contaba Estevill en su calidad de juez instructor, o por iniciativa del Ministerio Fiscal), para que los “juristas” cómplices se apersonaran, y con el debido tacto y elegancia, recomendaran a sus clientes “resolver el asunto informalmente”, de acuerdo al precio del soborno que previamente el juez les había señalado.

Ernesto Garzón Valdés nos dice que la acción del soborno se presenta cuando se otorga un “beneficio extraposicional” a un decisor para que viole su obligación.¹⁴ En el supuesto del que ahora hablamos, asumiendo que existía evidencia de un delito al que realmente correspondía la prisión incondicional, el soborno consistía en pagar una determinada suma a cambio de que el juez no aplicara la ley. Hay que decir que este tipo de actos deben constituir un delito mutuo, ya que en estricto sentido debería ser igualmente castigable quien deja de cumplir las obligaciones de un cargo a cambio de algún tipo de beneficio adicional (e irregular), como quien ejerce la iniciativa de influir en su comportamiento para recibir un beneficio que de otro modo no le correspondería.

Para lograr entender la trama completa del *modus operandi* de esta red de mafiosos, también hay que decir que a este delito lo precedía otro de igual relevancia. Me refiero a la extorsión que el juez Estevill aplicaba a los empresarios que llevaba al banquillo de los acusados. En ese sentido, Jorge Malem Seña, especialista en temas de corrupción, advierte que un acto extorsivo es “la búsqueda o la captación de un pago o beneficio otorgado bajo la amenaza de darle al pagador un tratamiento peor del que sería equitativo, o bien de empeorar su situación”.¹⁵

Precisamente esta era la situación por la que pasaron las víctimas del “clan de los mentirosos”. Parecía sumamente injusto acusar de delito de soborno a aquellas personas a las que se les había advertido que de no cumplir las exigencias impuestas por Estevill pasarían el resto de sus días en prisión. Esa sin razón de la ley producía una situación de mayor vulnerabilidad para las víctimas y fomentaba la situación de opacidad que aprovechaba tan bien Estevill.

Para no levantar demasiadas sospechas, los actos corruptos del juez Estevill, en sintonía con diversos abogados —e inclusive políticos del más alto nivel en Cataluña—, consistían en una estrategia de triangula-

¹⁴ Laporta, Francisco y Álvarez, Silvia (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

¹⁵ *Ibidem*, p. 81.

ción frecuentemente empleada por las organizaciones mafiosas. De esta forma, las partes acusadas —y extorsionadas— nunca aparecían pactando con el juez, sino que la negociación se llevaba a cabo por los abogados “defensores”, quienes comúnmente no levantan mayor sospecha cuando se aproximan a los jueces para hacer consultas sobre supuestos casos judiciales.

Esta estrategia de corrupción es la que nos describe el jurista español Alejandro Nieto, cuando recuerda que la corrupción de negociación directa se ha sustituido por una corrupción triangular, la cual permite, por un lado, que se facilite el acuerdo (debido a lo violento que resulta el trato directo entre corruptor y corrompido); pero, por otra parte, porque suele ser más efectiva y deja menor rastro de la trama de liquidación del soborno.¹⁶

Sólo faltaba un elemento para cerrar el negocio, y era precisamente el mecanismo para cobrar el dinero por los sobornos y extorsiones. Para ello, qué mejor que hacer un negocio familiar. En efecto, “*El Lobo*” acostumbraba utilizar a dos de sus hijos para que se encargaran de cobrar por sus “servicios especiales”, operaciones que iban desde las más burdas citas anónimas para intercambiar bolsos llenos de fajos de billetes, hasta complejas transferencias bancarias a algunas cuentas en diversos paraísos fiscales (Suiza, Andorra y Gran Caimán).

Con la finalidad de ofrecer al lector una dimensión concreta de las operaciones de esta organización criminal instalada en las instituciones encargadas de impartir justicia, conviene recuperar algunos de los casos que fueron objeto de sus actuaciones. De esta forma, será más fácil ponderar los alcances de lo oculto y valorar la importancia de la transparencia en la administración de justicia.

VI. LA MAQUINARIA DE EXTORSIÓN

1. *El caso Macosa*

En 1992, a escasos dos años de su nombramiento como juez, la temeridad del juez Estevill no tenía precedentes. Llegó a sus manos un asunto

¹⁶ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997.

particularmente significativo. Se trataba de una demanda de los accionistas de una empresa filial denominada *Macosa* contra el banco más importante de España de la época, el Banco Central, que más tarde se convertiría en Banco Central Hispano (BCH). El presidente de este grupo financiero era el banquero Alfonso Escámez, así como también presidente del grupo CEPSA, principal compañía petrolera de España. Entre otras cosas, Escámez ostenta el título nobiliario de marqués, y llevaba varios años ejerciendo como banquero de la casa del rey de España. Aunque la demanda iba dirigida contra el grupo financiero, sin prueba alguna, “*El Lobo*” consideró oportuno que fueran Escámez y sus dos principales socios los indiciados que debían ser citados para rendir cuentas ante su juzgado.

La escena del crimen se montaba de nuevo a la perfección, cuando los tres presuntos inculpados se vieron representados por Piqué Vidal, quien se encargó de magnificar las acusaciones que existían en su contra, y de inmediato aconsejarles resolver de forma amigable las cosas mediante el depósito de aproximadamente dos millones de euros en un banco suizo. La finalidad que traía en mente esta mafia de la justicia era muy clara: presionar para no hacer un escándalo público en torno a Escámez y su grupo, y en consecuencia no manchar la imagen del monarca español.

Las actuaciones judiciales del reciente juicio revelan que la noche previa a la citación en el juzgado, Escámez tenía agendada una cena con Macià Alavedra, consejero de Economía de Cataluña,¹⁷ y amigo común de Jordi Pujol y Pascual Estevill. La “casualidad” llevó a que coincidieran las tres personas en el restaurante del Hotel Ritz de Barcelona, y Macià Alavedra, guardando el debido protocolo, ofreció al juez una silla para que les acompañara en la cena. A la mañana siguiente, la citación se resumía en un mero trámite en el que se citó a declaración a Escámez en calidad de acusado. Súbitamente, el juez Estevill cambió esa condición por la de un simple testigo, e impidió que el fiscal y la parte acusadora se extendieran demasiado con el interrogatorio, aun cuando le hicieron saber al juez la importancia de desahogar muchas otras preguntas que permitirían revelar cuestiones de fondo de la acción delictiva que estaba bajo proceso.¹⁸

¹⁷ Cargo equivalente al de un secretario de Estado.

¹⁸ *El País*, 22 de agosto de 1997.

2. *El caso Indelso*

Otra de las célebres estafas del “clan de los mentirosos” fue la del *caso Indelso*, en la cual Estevill pudo percatarse nuevamente de que alrededor del caso había un gran negocio de extorsión por la posibilidad de involucrar a un distinguido miembro de la familia real española. En esa ocasión, el juez había recibido por parte de la Fiscalía una lista de empresas con presuntos fraudes importantes al fisco, y con esta información seleccionó a discreción quiénes serían sus nuevas víctimas. Se percató de que entre los indiciados aparecía el Banco Vitalicio, institución que también pertenecía al BCH, pero que traía un regalo caído del cielo: el que uno de los integrantes del consejo de administración de la entidad financiera demandada fuera nada menos que el doctor Carlos Zurita, esposo de la hermana del rey Juan Carlos I.

Al tener esta noticia, Estevill ordenó de inmediato la detención de seis de los principales ejecutivos del banco demandado. El objetivo de esa precipitada acción era que el consejo de administración del grupo financiero se percatara del alcance que aquello podía llegar a cobrar. “La imputación del cuñado del rey en un escándalo de facturas falsas instruido nada menos que por el temido Pascual Estevill suponía un nuevo paso del clan de los mentirosos de implicar a las instituciones en sus propias tribulaciones judiciales”.¹⁹

Conviene hacer un paréntesis para mencionar que todas estas irregularidades financieras sólo eran una pequeña parte de una serie de escándalos de corrupción que salieron a flote durante la década de los años noventa y que involucraban a grupos económicos y políticos cercanos al ex presidente del gobierno Felipe González (a los que se les denominó los *beautiful people* de González), lo que posteriormente en 1996 contribuyó a la derrota del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).²⁰ Ello es buena muestra de que la corrupción que se hilvana en la oscuridad puede tener efectos políticos devastadores cuando emerge a la luz pública. El problema es que, junto con los actores políticos involucrados, también cae estrepitosamente la confianza en las instituciones políticas, así como en los grupos económicos relevantes.

¹⁹ Martínez, Félix, *op. cit.*, nota 9, p. 321.

²⁰ Véanse también, como referencia, los casos GAL y FILESA, los mayores escándalos de corrupción en España durante el “felipismo”.

Volvamos al caso *Indelso*: al aumentar el peligro de un escándalo mediático de gran magnitud, nuevamente apareció en escena el señor Macià Alavedra, segundo de a bordo del gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La noche previa a las vistas del juicio, este último citó en su residencia a los directivos del consorcio bancario demandado, y al par de abogados del “clan”, Piqué Vidal y Vives Rodríguez de Hinojosa. Estos últimos advirtieron a los invitados que no había nada de que preocuparse, ya que el juez se distinguía por ser bastante “razonable”, sinónimo de “sobornable”.²¹ Media hora después de iniciada la reunión entre el político, los abogados y los empresarios presuntamente acusados, hizo acto de presencia nada menos que el juez Estevill. El descaro con el que el juez se atrevía a presentarse en esta reunión con el fin de hacer gala de su poder frente a una parte de la elite de banqueros españoles tenía una explicación muy clara: nadie de los ahí presentes estaba dispuesto a que se hiciera un escándalo en torno a la familia real española, porque era previsible caer de su gracia y, en consecuencia, perder muchos de los privilegios que esta cercanía les había aportado.

Lo que se trató esa noche entre los demandados y Estevill difícilmente lo sabremos, excepto por la insólita actuación que tuvo el juez a la mañana siguiente: a pesar de ser él mismo quien solicitaba el máximo rigor con los demandados, sin mediar petición alguna de la parte demandante ni del fiscal del caso, emitió un auto en el que dejaba sin efectos su anterior auto de prisión a los directivos del banco. Igualmente, también dejaba sin efectos las imputaciones de la demanda que había extendido a los miembros del consejo de administración, entre quienes figuraba el cuñado del rey de España.

3. *El caso Olabarria*

En 1994, el grupo financiero Banesto decide presentar una demanda contra el grupo Olabarria, uno de los más importantes grupos industriales de Cataluña. La acusación versaba por razón de un incumplimiento de pago a través de una empresa fantasma denominada Harry Walker. Miguel Ángel Calamá, presidente del grupo financiero demandante, asesorado por su abogado Rafael Jiménez de Parga,²² aconsejó a su cliente

²¹ Martínez, Félix, *op. cit.*, nota 9, p. 337.

²² Se trata del hermano del ex presidente del Tribunal Constitucional español.

esperar hasta lograr que su demanda recayera en el juzgado de Estevill, pues entre los mejores abogados de Barcelona gozaba ya de una fama de “juez eficiente”.

Al conocer la demanda, Estevill se percató de un añadido particularmente interesante: dentro de los directivos del grupo demandado figuraban Enrique Marugán y Lorenzo Rosal. Como podrá recordarse con el anterior relato, en 1979 estas personas también trabajaban en el grupo Textiles Bertrand, y descubrieron una serie de irregularidades financieras que había cometido Estevill en su calidad de asesor legal del grupo, por lo que fueron las encargadas de sugerir al dueño de la empresa su despido. Qué mejor oportunidad para un personaje vengativo de saldar cuentas, ahora que se había convertido en un juez estrella de España.

Pedro Olabarría, presidente del grupo demandado, y sus dos principales socios, en menos de 24 horas y sin conocer la demanda, fueron citados por el juez. Como era evidente, con estas medidas el juez impedía que los demandados tuvieran oportunidad de preparar su defensa, y menos aún de sustraerse de sus intenciones. A diferencia de los dos casos anteriores, en este caso los empresarios demandados no aceptaron los servicios legales de los abogados comparsas del juez corrupto (aun cuando, como de costumbre, se apersonaron con la vieja táctica), y prefirieron dejar su defensa en manos de los abogados de la empresa.

En esta ocasión, Estevill calculó que resultaba mejor estrategia no ofrecer la opción del no encarcelamiento a través del soborno, porque era la perfecta coartada para llegar hasta sus ex compañeros de trabajo y saldar las cuentas. Por tal motivo, una vez interrogados cada uno de los acusados por el juez y el abogado acusador, y después de haber transcurredo todo el día en los juzgados sin tener acceso a la demanda de la acusación en su contra (una clara violación a las garantías del proceso judicial), fueron notificados de que el juez había decretado su ingreso a prisión.

Al arbitrio siguió la venganza, y pocos días después, aunque no figuraban en la demanda original, Lorenzo Rosal y Enrique Marugán también recibirían una citación por parte del juez Estevill. La suerte del primero era francamente gris, ya que el juez sabía que Rosal padecía de una seria insuficiencia renal y que debía recurrir cada dos días a una clínica para someterse a una diálisis. Una víctima ideal para el chantaje.

Cuando se acercó Rosal a los juzgados junto con su abogado, un personaje desconocido se le aproximó y le indicó que de buena fuente sabía que existían todas las posibilidades de sufrir la misma suerte de su compañero de empresa, pero que tratándose de él, y considerando su delicada situación de salud, el juez podía hacer una excepción a cambio de cierta cantidad en efectivo que debería entregarse en menos de 24 horas. Por supuesto que no le quedaría a Rosal ninguna otra alternativa. No fue sino hasta años más tarde que, debido a una fotografía de prensa, pudo percatarse de que quien recogió la suma de dinero en el estacionamiento público en el que fue citado, era el hijo menor de Pascual Estevill.

La suerte que corrió Marugán fue mejor, porque cuando recibió la citación del juzgado se encontraba de viaje de negocios en el extranjero. Llegado el día de la citación, al no presentarse en el juzgado, Estevill presentó una orden internacional de búsqueda y captura. Evidentemente, Marugán intuía que aquello venía con dedicatoria del pasado y que no se trataba de ninguna casualidad. También, por el mismo motivo, sabía que tenía que ser sumamente cauteloso en la estrategia a seguir. Además, para fortuna de los agraviados en ese caso, a los pocos días el asunto fue asignado a otro juez, quien al revisar el caso de inmediato suspendió la orden de captura y dejó sin efectos los autos de prisión.

Por raro que parezca, en el *caso Olabarria* no le salió del todo bien la jugada al juez Estevill; dicho incidente constituyó el inicio de un final cuidadosamente planeado por muchas de sus víctimas. No era de extrañarse que más de una de ellas no sólo tuviera ánimo de venganza, sino también los medios para que se llevara a cabo el saldo de cuentas. Los hechos aquí acaecidos sentaron las bases para que Marugán, junto con los otros afectados, comenzara una acción que terminaría por hacer públicos los abusos del juez Estevill y su red de complicidades.

Pero cabe preguntarnos, ¿cómo es que un personaje tan hábil para maquinar estrategias criminales no previera que una vez que sus víctimas estuvieran fuera de prisión, conservarían un ánimo de venganza y, probablemente también, una que otra evidencia en su contra? Lo que se alcanza a intuir es que Estevill tenía una confianza desmedida, basada en que su posición como “juez estrella” iba en aumento al estar sonando su nombre para ocupar un lugar en el Tribunal Supremo o en el Consejo General del Poder Judicial. Por lo tanto, creía verdaderamente que el futuro le tenía garantizada la absoluta impunidad.

4. *El caso Beltrán de Caralt*

De forma paralela, en el mismo año se presentó un caso similar que tenía como característica común con el caso *Olabarria* que el juez Estevill iba a cobrar cuentas con el pasado. El *caso Beltrán de Caralt* se inició a instancia de la Hacienda Pública por una presunta defraudación fiscal en los negocios de José Felipe Beltrán de Caralt, uno de los industriales más portentosos de España, y miembro de la familia que vio el inicio de la turbia carrera de Pascual Estevill en el grupo Textiles Beltrán.²³ Las acusaciones y pruebas que presentó la Fiscalía y Hacienda contra el empresario por ocultamiento de dinero negro (sumaba más de 12 millones de euros) era lo suficientemente sólida y evidente como para que Estevill tuviera desde un inicio la oportunidad de montar su maquinaria del crimen. Sin embargo, lo que sí estaba en manos del juez era utilizar la oportunidad que este caso le brindaba para, una vez más, abusar de su amplio poder e infundir miedo al círculo de empresarios cercanos a Beltrán de Caralt. Además de los dos acusados, el juez decidió enviar a prisión a todos los ejecutivos del grupo empresarial, sin importarle quiénes eran los indiciados en la acusación.

Entre las personas inocentes que Estevill seleccionó para hacerles extensiva la acusación (por el sólo hecho de trabajar para el grupo *Beltrán de Caralt*) se encontraba Jaime Parera, un colaborador menor del grupo, quien se encontraba incapacitado y bajo tratamiento por padecer de un cáncer terminal. Aun cuando fue informado de este hecho, el juez no tuvo reparo en ordenar la detención de Parera y prohibir su salida temporal de prisión para que el enfermo recibiera su tratamiento. Era de esperarse que el detenido falleciera al poco tiempo sin que hubiese podido recibir su tratamiento. Meses más tarde se conoció que el Tribunal al que le correspondía revisar lo actuado por Estevill en este caso, declaraba que el paso por prisión de Jaime Parera había sido totalmente infundado e injusto, por lo que *ex mortem* se le exoneraba de cualquier delito.

Es imaginable el desconsuelo y la impotencia que sintieron los familiares y compañeros del difunto ante tal injusticia. El sadismo mostrado por Estevill provocó una ebullición de indignación, que de inmediato le generó peligrosos enemigos dispuestos a hacer lo que hiciera falta con

²³ También se acusaba a su socio, el empresario Timoteo Ramírez.

tal de ver a este juez tras las rejas. Nos referimos en particular a los abogados defensores Marta Vila y Alberto Sala, que en ese entonces llevaban la defensa del grupo Beltrán de Caralt, por lo que tomaron también el asunto del señor Parera como una consigna personal. Ambos letrados se convertirían más tarde en otra pieza clave para la captura de un juez depredador de empresarios, así como para el desmantelamiento del “clan de los mentirosos”.

Posteriormente, José Felipe Beltrán de Caralt recibió por parte del abogado Piqué Vidal las mismas proposiciones de soborno, pero a diferencia del resto de empresarios extorsionados, éste decidió rechazar la propuesta e ir a prisión para afrontar los cargos por los que se le acusaba. Su razonamiento fue de gran honestidad y elocuencia: era preferible tener que pagar una culpa menor por defraudación fiscal, antes de verse involucrado en las corruptelas de Estevill y sus socios, pudiendo además ser acusado por un delito mayor como es el intento de soborno a la autoridad judicial. Esa sensatez mostrada por el empresario implicaba asumir el error por el que se le acusaba, y ejercer su derecho a la defensa legal, antes de cometer un segundo error con consecuencias personales y sociales aún mayores.

5. *Una reflexión en torno a los casos*

La dimensión y obviedad en las tramas de corrupción y falta de transparencia en torno a los casos antes relatados, muestra al lector que necesariamente existía la colaboración y el consentimiento de más de un corrupto, en otras palabras: la opacidad ilícita con la que actuó Estevill fue posible en gran medida gracias a que otros sujetos participaron de forma activa, y también pasiva, en sus tramas de corrupción. Admitirlo no debe restar importancia al hecho de señalar que el juez fue el responsable principal en todos los casos, ya que dependía exclusivamente de su voluntad que se llevara a cabo —o no— el acto corrupto. La apuesta del “clan de los mentirosos” era por un *modus operandi* bajo la fórmula “todos ganan” (juez, abogados e inculpados), excepto, claro está, la propia justicia.

El triángulo de negociaciones que se tejió en la mayoría de estos casos entre el juez, los empresarios, abogados y políticos, revela que además del interés estrictamente propio de un caso de corrupción judicial

—en el que media la extorsión y el soborno—, aquí prevalecían “otros intereses” que tenían como fin último evitar que los casos llegaran a ser juzgados. Se presume que ello se debía a fuertes intereses políticos de por medio que pretendían resolver con celeridad y sin consecuencias asuntos que podían salpicar a más de un agente político poderoso. De lo contrario, por ejemplo, no nos podríamos explicar porqué en las negociaciones informales de los casos *Macosa* e *Indelso* se acreditó la presencia y participación activa del brazo derecho del entonces presidente de la Generalitat catalana.

Cuando se encuentran en contubernio los poderes que ejecutan y aplican la ley, resulta escasa la probabilidad de que un tercero se resuelva a denunciar y, en consecuencia, aporte las evidencias de los abusos de poderes de que ha sido víctima o testigo. La capacidad del ciudadano para develar lo oculto es ciertamente anulada cuando presiente la amenaza del aparato del Estado, y no percibe garantía alguna que le permita hacer efectivos sus derechos. Una vía alternativa que ha demostrado ser sumamente eficaz para incentivar la denuncia pública ante este tipo de situaciones es, sin duda, el papel de los medios de comunicación. El problema al que se enfrentan dichas corporaciones, que indudablemente también contribuye con la transparencia pública, está en encontrar las fuentes que revelan lo oculto —es decir, el denunciante—, pues como bien sabemos, durante el desarrollo del proceso judicial debe imperar la norma del secreto.

Cobra pleno sentido y vigencia la idea de que la transparencia pública debe ser un asunto “de todos”. En ese sentido, aparentemente existiría un reproche hacia la mayoría de los empresarios extorsionados que cedieron y cooperaron con la corrupción de Estevill sin que mediara denuncia alguna. Sin embargo, hay que comprender que cuando se ponen en peligro los bienes más preciados del ciudadano (la vida, la libertad, la salud, etcétera, y la de los seres queridos) el juicio del “deber ser” se ve superado por el juicio del ser, y los ideales ciudadanos acaban sucumbiendo a nuestro más natural instinto de supervivencia.

Además del inminente miedo que despertaba para cualquiera de las víctimas la posibilidad de ir a la cárcel (aunque fuera por unos días u horas), existía también para ellos una grave preocupación: que el nombre de sus negocios se vería envuelto en un escándalo público, y que ello les representaría el descrédito profesional. Aducimos que éstas fueron las ra-

zones principales por las que la mayoría de empresarios aceptaron cooperar con la trama de “lo oculto”, y nunca se pudo desvelar en tiempo los abusos a los que fueron sujetos. Por tal motivo, merecen un justo reconocimiento aquellas víctimas que no se dejaron replegar por las amenazas de Estevill, y con arrojo decidieron confrontarlo por la vía legal.

El caso *Beltrán de Caralt* revela que para hablar de la transparencia pública, como medio eficaz en el combate del fenómeno de la corrupción, es indispensable contar con el eslabón que destapa la trama de lo oculto: el denunciante. La posibilidad de transparentar aquello que de forma ilegal y deliberada se ha ocultado, sólo es viable lograrlo de forma contundente con el propio testimonio de quien padece directamente el atropello. La opción de ceder al chantaje antes de denunciar a la autoridad corrupta puede resultar mucho más costosa a título individual —y no se diga colectivo—, considerando la disparidad de poder que generalmente prevalece entre la víctima y el victimario (en este caso los inculpados y el juez). Frente a actos de corrupción judicial, como los practicados por Estevill, cabe preguntarnos: ¿qué garantías tenían las víctimas que cedieron a los chantajes de que el juez corrupto realmente cumpliría con su palabra? Parece que ninguna.

Un asunto que queda en duda y del que poco se ha hablado es el papel que jugó el Ministerio Fiscal frente a la evidencia de las arbitrariedades y alteraciones de cada proceso que instruía Estevill. Tampoco se ha respondido por qué la Fiscalía daba también carpetazo a los asuntos que el juez arreglaba a su conveniencia. La escasa explicación que se ha brindado al respecto apunta a que Estevill aprovechaba la “fase de instrucción” para adulterar la información de cada caso. Hay que recordar que se trata de la etapa previa al juicio en la que se construyen los cargos de los que se acusará formalmente al indiciado en el juicio, a partir de hechos y evidencias que previamente conocen e investigan el juez de instrucción y la Fiscalía. Así, so pretexto de existir un delito que perseguir, Estevill seleccionaba a su antojo quién sería su nueva víctima, selección que se basaba en el cálculo de provecho que cada apellido de renombre podía aportarle.

Sin embargo, se insiste en el tibio papel que jugó el Ministerio Fiscal durante varios años, pues consideramos que a diferencia del ciudadano extorsionado, esta institución pública sí contaba con los medios necesarios para investigar y denunciar los abusos de poder del juez corrupto, y

necesariamente debió tener conocimiento de, al menos, algunos atropellos que se llevaban acabo al interior del juzgado. También es justo decir que si fue posible desvelar la opacidad que tejió Estevill y “su clan”, fue en gran medida gracias a la compleja investigación que posteriormente realizó la Fiscalía Anticorrupción para probar las múltiples corruptelas. Desafortunadamente, no sucedió hasta que el escándalo mediático ya había comenzado.

La reflexión que se deja al lector en torno a estos casos es que la corrupción judicial provoca que se desdibuje el concepto de lo justo e injusto, y en consecuencia, se desploma la balanza de la justicia ciega (imparcial). El ciudadano pierde toda credibilidad en el Estado como aquel depositario de la tutela de sus más preciados bienes (principalmente los derechos y libertades individuales). La desconfianza ciudadana que se genera cuando el controlador se corrompe, merma de forma devastadora —y prácticamente irreparable— la autoridad y legitimidad del Estado. Como bien señala un autor: “la *auctoritas* no se obtiene mediante la razón de estado, sino con el estado de la razón”.²⁴

Veamos ahora un poco más a detalle en qué consistió ese turbio vínculo entre la podredumbre del juez Estevill con el entorno político inmediato.

VII. EL COBIJO POLÍTICO DE PASCUAL ESTEVILL

Lo que hasta aquí se ha relatado de Pascual Estevill desde sus inicios como juez, no hubiera sido posible de no contar con el apoyo y la complicidad de la elite política de Convergencia i Unió (CiU), partido político que gobernó Cataluña durante casi veinticinco años. Comenzando desde el propio presidente Jordi Pujol²⁵ y siguiendo, sobre todo, con Masià Alavedra, quien sustituía en funciones a Pujol cuando éste se encontraba ausente del palacio de la Generalitat.

Aun cuando en los procesos judiciales que posteriormente tuvo que enfrentar Estevill por sus múltiples canalladas, nunca se logró vincular

²⁴ Germano Sendera, Vicente, “El control de los jueces para la sociedad”, *Revista del Poder Judicial*, Madrid, cuarto trimestre, tercera época, núm. 48, 1997, p. 41.

²⁵ Quien ocupó la Presidencia del gobierno de la Generalitat de Cataluña de 1980 a noviembre de 2003.

directamente el nombre de Pujol; lo cierto es que una buena parte de la gente que rodeaba al afamado político era la misma que componía el “clan de los mentirosos”. Comenzando por los célebres abogados Piqué Vidal y Vives Rodríguez de Hinojosa, a quienes en 1984 se les encarga la defensa legal en el caso en que se acusaba a Pujol y a algunos miembros de su familia por corrupción financiera en un antiguo negocio familiar denominado Banca Catalana, acusación de la que finalmente fueron exonerados por los tribunales.²⁶

No tiene sentido detenernos a especular sobre los encuentros entre Estevill y Macià Alavedra que fueron ampliamente documentados. Para nuestros fines, basta con señalar que el juez Estevill llegó en 1994 al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) —órgano considerado “la primera autoridad judicial de la nación”— gracias al apoyo político de Macià Alavedra, con el consentimiento de Pujol. Ambos propusieron al juez estrella como “miembro de la Academia de Jurisprudencia”, lo que le permitió en su momento a Estevill acreditar el requisito de “reconocida competencia” que la Constitución española prevé para ocupar dicho cargo (artículo 122). El periodista Malló Vilaplana resume el hecho de manera elocuente:

la marcha de Pascual Estevill al CGPJ era una traición y una afrenta: traición porque lo promovían los mismos políticos que encubrían los escándalos judiciales que investigara Pascual bajo los auspicios de la Fiscalía; y era además una afrenta porque aquel señor que no llevaba ni cuatro años de juez conseguía ser cooptado para un cargo que no se merecía y para el cual había candidatos más idóneos.²⁷

Cabe notar que cuando se dio el proceso de nombramiento de Estevill al Consejo General del Poder Judicial, estaba por juzgarse el caso GAL (grupos antiterroristas de liberación), uno —sino es que el más— importante caso de corrupción en la democracia española. El nombramiento de Estevill obedeció a esa coyuntura política, ya que el equipo de Pujol te-

²⁶ Véase, por ejemplo, Baiges, Francesc, *Banca catalana, más que un banco, más que una crisis*, Barcelona, Plaza & Janes, 1985.

²⁷ Para conocer los días de Pascual Estevill al interior del Consejo General del Poder Judicial, y en particular su participación en la gestación del caso GAL, véase Malló Vilaplana, Oriol, *op. cit.*, nota 12, p. 318.

nía particular interés en contar con una cuña totalmente manipulable al interior del máximo órgano de gobierno del Poder Judicial. De otra forma, la comunidad de juristas españoles no se explica qué otro mérito o virtud profesional se podían destacar para sostener la candidatura de Estevill a tan relevante cargo.

Años más tarde, Pujol y su equipo pagarían una alta factura política por esta abierta protección y promoción al juez corrupto, ya que una parte considerable del empresariado catalán optó por voltearle la espalda a esta elite política, y por apoyar a la oposición que hoy gobierna en Cataluña (el Partido Socialista de Cataluña, al que pertenece Pascual Maragall, actual presidente de la Generalitat).

Pero, ¿cómo podemos explicar razonablemente ese apoyo político a un personaje, desde entonces, tan controvertido? Recién explotó el escándalo mediático en torno a los abusos cometidos por Estevill, los en ese entonces gobernantes de Cataluña argumentaron que su apoyo al juez respondía a la finalidad de “proteger” a los empresarios catalanes, por lo que se trataba de una acción estratégica para endosar “el problema” a las instancias de los poderes centrales y sacarlo del mapa catalán (argumento que, en el dudoso caso de ser cierto, no deja de ser totalmente espurio y mezquino).

La explicación más plausible apunta en otra dirección: para este grupo político resultaba sumamente rentable contar con un miembro del Poder Judicial que les proporcionara información privilegiada de lo que se estaría tratando al interior del Consejo General del Poder Judicial, y que a la vez estuviera plenamente comprometido para responder a intereses no del todo transparentes. Así, veían una perfecta oportunidad para abusar de la línea tenue que se dibuja entre la discrecionalidad y la ilegalidad, en detrimento de la transparencia pública.

En noviembre de 1994 se confirma el nombramiento de Pascual Estevill como vocal del Consejo General del Poder Judicial, y jura su cargo en ceremonia oficial ante el rey de España. Si bien ello le representaba mayores emolumentos y un amplio poder al interior del Poder Judicial —que de haber tenido más tiempo seguramente se hubiera encargado de explotarlo—, Estevill no previó que con su nueva responsabilidad perdía sus valiosas facultades que le permitían investigar y encarcelar a su antojo. En otras palabras: Estevill perdía el feudo de la opacidad del que gozaba en Cataluña, y entraba a formar parte de una instancia de mayor je-

rarquía que opera bajo una fórmula colegiada (decisión en conjunto con otros pares), por lo que quedaba mucho más expuesto a la observación de otros agentes públicos que no estaban en su misma sintonía corrupta. Aunado a ello, al tener que trasladarse a Madrid, perdía el control de la red de mafiosos con la que en los últimos años había operado en Barcelona; dejando así el campo libre a sus enemigos para que idearan y emprendieran las acciones que finalmente les permitirían poner al descubierto la verdadera historia de Estevill como juez de instrucción.

VIII. EL ENCUBRIMIENTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES

Hay que decir que si “*El Lobo*” llegó hasta donde se había propuesto fue en gran medida también debido a que una buena parte de los medios de comunicación en Cataluña jugaron un papel de solapamiento, e incluso de encubrimiento de los abusos de poder del juez. Con Estevill, los medios intentaron repetir la imagen del juez Baltasar Garzón para el consumo del orgullo nacionalista. Estrategia que estaba orquestada por el círculo de Pujol, especialistas en fomentar el sentimiento nacionalista electorero en cuanto asunto estuviera a su alcance.

Merece la pena preguntarnos por qué en este caso los medios locales de comunicación decidieron comprar el cuento que se les vendió desde el poder, y sostener el ocultamiento de denuncias contra Estevill por varios años. En un excelente ensayo, Luis Arroyo Martínez nos muestra la vital importancia que tienen los medios de comunicación para que se descubran y se procesen los fenómenos de corrupción. Los medios de comunicación —dice— “son modernas fuentes de creación y mantenimiento de mitos”, y como cualquier construcción de este estilo, “ponen en relación lo que debe ser con lo que realmente es”.²⁸ Los escándalos mediáticos de corrupción no son más que fruto de ese ejercicio, pero desafortunadamente, en la mayoría de las ocasiones, para conocer de un hecho de corrupción de gran magnitud dependemos prácticamente del interés que los

²⁸ Arroyo Martínez, Luis, “Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación”, *Claves de la razón práctica*, España, núm. 60, 1996, pp. 12-21.

medios tengan en el asunto.²⁹ Mediante casos como el presente, se evidencia que la transparencia de la información muchas veces se ve secuestrada por los intereses privados que alberga cada medio de comunicación. En consecuencia, ello produce una selección discrecional de la información, que de acuerdo con la propia conveniencia de cada medio, podrá mantenerse en la opacidad o, por el contrario, convertirse en noticia.

Por tal motivo, es útil apelar a la ética profesional que debe imperar en los medios, y también hacer énfasis en la alta responsabilidad social que tienen en la tarea de la transparencia pública. Particularmente, el fenómeno de la corrupción les impone una tarea que resulta crucial, tanto en no ocultar los asuntos que exigen la denuncia pública —como sucedió con varios de los casos aquí analizados— como en transmitir la información de la forma más profesional y fidedigna posible. Hay que tomar en cuenta que este tipo de sucesos tienen un fuerte impacto social debido a que la gente tiende a tomar partido y a enraizar juicios de valor moral.³⁰ Los medios juegan un papel crucial en el desarrollo de la conciencia pública y, por tanto, animan la participación pública en los procesos de transparencia, mismos que permiten: exponer, prevenir y eliminar la corrupción. Por tal motivo, los medios de comunicación constituyen un vehículo idóneo para favorecer la cultura de la transparencia pública, que al mismo tiempo se traduce en una cultura de intolerancia al fenómeno de la corrupción.³¹

En el caso que nos ocupa, todo indica que a lo largo de varios años los medios de comunicación locales no dieron cobertura a los rumores de corrupción judicial que existían en torno al juez Estevill, no porque des-

²⁹ Este fenómeno del comportamiento de los medios de comunicación ante escándalos de corrupción en España se ha visto reflejado de forma muy clara con los diarios *El País* y *El Mundo*. Como es sabido, el primero tiene una tendencia en favor de los intereses del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), mientras que el segundo con los del Partido Popular (PP). Los escándalos de corrupción que han tendido a perjudicar los intereses del PSOE, como han sido los casos GAL y FILESA, tuvieron una amplia cobertura por parte de *El Mundo*. Por su parte, los asuntos que han tendido a incriminar al PP, como ha sido el caso GESCARTERA, o el escándalo de corrupción política denominado Trama Inmobiliario en Madrid (junio de 2003), fueron cubiertos en abundancia por *El País*.

³⁰ Arroyo Martínez, Luis, *op. cit.*, nota 28.

³¹ González de Asís, María, “La corrupción judicial”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, núm. 20, enero-abril de 2001, pp. 93-96.

conocieran algunos indicios que hubieran abierto la trama, sino por su alineación a los intereses del gobierno de la Generalitat catalana, debido a que éste se encontraba muy consolidado y a nadie le convenía romper lanzas con el poder. De hecho, fueron dos diarios nacionales españoles, *El País* y *El Mundo* los que, alejados de los intereses locales, dieron cobertura a la lluvia de demandas que interpusieron las víctimas de los abusos cometidos por Estevill.

En el colmo del absurdo, la explicación que se daba desde el palacio de la Generalitat era que se trataba de un ataque del centro (Madrid) contra los intereses de Cataluña para opacar la carrera de un juez catalán valiente y brillante. Sin embargo, una vez que Estevill salió del halo protector del terruño, tardó poco tiempo en aclararse que, al menos en esta ocasión, el asunto era mucho más complejo y delicado que una mera antipatía del gobierno central por su origen catalán, y nuevamente esa explicación apuntaba a una estrategia barata de reivindicación nacionalista.

IX. DEL PEDESTAL DE JUEZ, AL BANQUILLO DE LOS ACUSADOS

El mismo día en que Pascual Estevill tomaba formalmente posesión de su cargo como vocal del máximo órgano de la judicatura española, se presentaba una denuncia en su contra ante la Fiscalía del Tribunal Superior de Cataluña, en la que se le acusaba del delito de prevaricación.³² El denunciante era su viejo compañero de trabajo Enrique Marugán, quien había sido su única fallida víctima. Cuando Marugán se enteró por la prensa que accedería al Consejo General del Poder Judicial, decidió emprender una estrategia para denunciarle por el trago amargo que le hizo pasar a él y a sus compañeros del grupo Olabarría. Se trataba de la persona idónea para encabezar esa causa porque, como recordaremos, fue uno de los pocos que no habían caído en el soborno del juez (ya que en ese entonces la legislación penal también castigaba a los sobornadores); y además porque contaba con todos los medios necesarios para emprender la cacería del juez corrupto (tiempo, recursos económicos e información). Sólo desde una posición con tanto poder fue posible enfrentar la

³² Se trata de un delito destinado a la función judicial cuando, a sabiendas, dictaren una resolución injusta (artículo 446 del Código Penal español).

opacidad en la que se construyó una terrible trama de corrupción que afectó a decenas de individuos.

El fiscal que recibió la denuncia la reenvió a la Fiscalía General del Estado, debido a que éste era el órgano al que le correspondía tramitar el caso por motivo del nuevo cargo que ya ocupaba Estevill. Posteriormente, esta demanda fue admitida en la Sala Segunda del Tribunal Supremo (STS 2a.), máximo órgano de la jurisdicción ordinaria al que le corresponde juzgar casos especiales como éste.

Más de una de las víctimas de Estevill que tuvieron conocimiento de estas acciones decidieron cooperar con Marugán aportándole toda la información con la que contaban, y en poco tiempo ya se habían acumulado en los juzgados seis denuncias contra Pascual Estevill por el delito de prevaricación.

Mientras se aceptaban a trámite estas querellas, Marugán se encargó de establecer alianzas con varias personas que resultaban estratégicas para hundir al juez. Principalmente con los abogados Vila y Sala, del caso *Beltrán de Caralt*, como con Eduardo Santos, una de las víctimas del caso *Macosa*. Este último tenía especial interés en ir también tras el otro socio mayor del “clan” delictivo: el abogado Piqué Vidal.

A la par de estas acciones, Marugán se hace de importante información relativa a una serie de irregularidades fiscales en el patrimonio de Estevill, que, como podemos suponer, no reflejaban muchos de sus ingresos. Marugán hace llegar esta información a los funcionarios indicados de la Hacienda Pública, y de inmediato se abre una investigación, que semanas más tarde se convertiría en una denuncia por delitos fiscales contra Estevill. Iniciado el juicio por evasión fiscal, Marugán se encargó también de aportar a la fiscalía todos los datos necesarios que había investigado, especialmente aquellos relacionados con las cuentas que Estevill mantenía en Suiza y en otros paraísos fiscales. Gracias a la iniciativa de algunas de sus víctimas, ahora sí, lo oculto comenzaba a transparentarse, y venía el estrepitoso descenso del “juez estrella”.

Posteriormente se abrió una tercera línea de acusación contra Estevill ante la Fiscalía Anticorrupción por los delitos de cohecho, extorsión y detención ilegal. Toda esta lluvia de denuncias contra el ex juez comenzaba a resultar sumamente incómoda para los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, el juez siguió intentando mantenerse en su cargo. Cuando aquello ya era francamente insostenible, debido a la

presión de los medios de comunicación y al malestar al interior del órgano, el presidente del Consejo (y también del Tribunal Supremo) intentó convencer a Estevill de que dimitiera a su cargo para que pudiera afrontar las múltiples acusaciones en su contra, y no afectar así al órgano judicial del que formaba parte. Estevill no sólo ignoró la petición, sino que comenzó una estrategia de cabildeo entre sus pares para protegerse de la destitución, brindando para tal propósito un argumento que resultaba más que previsible: se trataba —según Estevill— de una campaña de desprestigio orquestada desde Barcelona por su enérgica actuación como juez de instrucción. De hecho, según los testimonios de los involucrados, llegó al extremo de amenazar a varios jueces de Cataluña para que detuvieran las demandas que seguían llegando en su contra.

Fue hasta el 7 de marzo de 1996 cuando tuvo lugar la votación de su destitución, en la que Estevill no aceptó abstenerse de participar. Si bien se obtuvo mayoría en favor de la destitución, ésta no fue la que se requería (mayoría de tres quintas partes de los miembros), por lo que el resultado final era que el acusado permaneciera en su cargo.

Ello generó una insoportable situación e indignación para muchos de sus pares, ocasionando la renuncia de tres vocales del Consejo General del Poder Judicial. Por fin, el 4 de julio la STS 2a. celebra el juicio contra Pascual Estevill y lo condena por los delitos de “prevaricación continuada” y “detenciones ilegales” a seis años de suspensión en cualquier actividad del Poder Judicial, así como a una alta suma de indemnización por responsabilidad en el cargo. En este primer juicio, el Tribunal no estimó que hubiera lugar a prisión. Sin embargo, mediante esta sentencia se logró quitarle la protección legal del fuero que tenía como miembro del Consejo General del Poder Judicial. Sólo era cuestión de esperar para sacar a la luz pública las evidencias de cohecho y extorsión, y ahora sí, poderlo procesar.

El caso fue tan relevante que, aunque en ese momento la legislación penal sancionaba igualmente al extorsionador (el juez) y al sobornador (las víctimas), la junta de fiscales y el Ministerio de Justicia celebraron una reunión con carácter extraordinario para plantear una solución a la incompatibilidad normativa de los denunciantes. Por esta razón, en 1995 acuerdan la necesidad de plantear una reforma a la legislación penal española y establecer medidas temporales que permitieran a las víctimas pasar de la condición de inculpados —por supuesto soborno a la autori-

dad judicial— a la de denunciantes y testigos. Parecía que la nueva normativa traía entre líneas el nombre Estevill, ya que establecía expresamente que no habría cargos por delitos de corrupción en todos aquellos casos que fueron objeto de extorsiones judiciales en años anteriores. Con esta medida “de urgencia” quedaba comprobado que si prevalecía el ocultamiento de los crímenes cometidos por Estevill, era en gran medida porque las víctimas requerían permanecer en la penumbra, ya que no existían las garantías jurídicas necesarias para convertirse en denunciantes.

Como era de esperarse, cuando por fin quedó acreditada la corrupción judicial orquestada por el juez Estevill, y se dicta la primera sentencia en su contra, la oposición catalana encabezada por Pascual Maragall no tardó en exigirle a Jordi Pujol una explicación plausible por su apoyo incondicional al ex juez corrupto. Pujol no admitió ni un ápice de responsabilidad en el asunto, y respondió que a él no le corresponde mandar ni entrometerse al interior del Poder Judicial. Pero la presión por obtener explicaciones siguió en aumento, hasta que en julio de 1997 Pujol se vio obligado a destituir a Macià Alavedra, segundo de a bordo del gobierno de Cataluña y pieza clave del “clan de los mentirosos”.

El periplo judicial fue largo y complejo. Tanto así, que sólo hasta el 3 de enero de 2005 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó la esperada sentencia contra Luis Pascual Estevill y los principales miembros del “clan de los mentirosos”. La sentencia encuentra culpable a Pascual Estevill por los delitos de cohecho, extorsión, prevaricación y detenciones ilegales cometidos en su calidad de juez de instrucción en las localidades de Terrassa y Barcelona. Lo condenan a nueve años de prisión sin derecho a fianza, y una multa de un millón ochocientos euros por responsabilidad con los empresarios extorsionados. El alto Tribunal también encuentra culpable por cohecho y extorsión al abogado Piqué Vidal, condenándolo a siete años de prisión con su respectiva multa. Por último, declara igualmente culpable a Vives Rodríguez de Hinojosa por el delito de cohecho, y lo condena con multa de un millón trescientos euros.

X. LA CORRUPCIÓN JUDICIAL: UNA AFECTACIÓN FULMINANTE A LA CONFIANZA CIUDADANA EN LA JUSTICIA

Una reflexión más de fondo que queda en torno al caso Estevill es preguntarnos: ¿qué tiene de particular un escándalo de corrupción judi-

cial respecto a los innumerables escándalos de corrupción pública o privada?

La distinción más general es precisamente que son los jueces y tribunales a quienes les corresponde juzgar en exclusiva cualquier delito de corrupción, de acuerdo con lo que las leyes prevén. Ahora bien, se podrá rebatir esta distinción diciendo que el mismo razonamiento aplica cuando son los jueces quienes actúan de forma corrupta, sólo que el juez corrupto se convierte en un demandado. Siendo así, el juez demandado es juzgado por otro juez, a quien le corresponde conocer si su compañero ha cometido un delito de corrupción asociado con el ejercicio de la función judicial. Hasta aquí parecería no existir ningún problema, ya que se trata de repetir la misma mecánica que se sigue en cualquier proceso judicial por un delito de corrupción.

Sin embargo, aun aceptado este planteamiento, existen diferencias de fondo que hacen de la corrupción judicial un fenómeno mucho más delicado por dos razones fundamentales: *a)* la complejidad para denunciar, probar y perseguir este tipo de delitos en la función judicial, y *b)* el grave menoscabo en la confianza social hacia el sistema de justicia.

En el caso Estevill, la primera de estas razones ha sido más que comprobada si se toma en cuenta el largo periodo que tuvo que pasar para que las víctimas extorsionadas tuvieran las condiciones para denunciarlo —por ejemplo las garantías de seguridad—, y que pudieran acreditar los innumerables atropellos que el ex juez cometió.

Respecto a los efectos nocivos que puede haber generado este escándalo, aún es muy temprano para contar con un diagnóstico, pero lo cierto es que en aquellos países en los que existe una corrupción generalizada al interior de las instituciones de justicia, tiende a imperar un sentimiento de desconfianza hacia las mismas, lo cual en gran medida orilla a la sociedad a recurrir a otros medios de resolución de conflictos.

La abstención ciudadana para recurrir a los medios formales de denuncia cuando existen abusos de poder al interior de los órganos de justicia —como sucede con la corrupción judicial— afecta la transparencia pública y debilita la vía institucional de conocer y corregir lo ilícitamente oculto de la actuación de los jueces y tribunales. El denunciante de un abuso de autoridad judicial debe ser por excelencia la propia víctima; su testimonio constituye una pieza clave para combatir las anomalías de las que fue objeto durante el proceso judicial del que formó parte. Por lo tan-

to, se torna de capital importancia la tarea del Estado de brindar las condiciones y garantías necesarias que permitan hacer llegar las denuncias de “lo oculto”, dentro de un proceso cuya naturaleza es de por sí lícitamente oculta. Lograr este paso trascendente permite activar las vías formales destinadas a controlar al controlador, cuando éste salta del uso al abuso de autoridad. En otras palabras: la denuncia de la víctima es un medio efectivo para combatir la opacidad que deviene ilícita dentro del proceso judicial, y brinda la oportunidad al sistema de justicia de extirpar esa parte podrida en aras de restituir la confianza ciudadana en los jueces y tribunales.

Aunado a lo anterior, existen otras razones objetivas por las que la corrupción judicial resulta más difícil de ubicar y de perseguir. De acuerdo con Jorge Malem Seña, se debe a la discrecionalidad de la que gozan los jueces en el ejercicio de su función.³³ En efecto, la discrecionalidad judicial implica la facultad del juez de interpretar el significado de una norma y optar entre los significados que legalmente le son posibles, así como el de interpretar los hechos que genera el caso judicial. Ello, inevitablemente, genera un cierto grado de incertidumbre o de inseguridad jurídica para el justiciable, toda vez que existen varias opciones jurídicas posibles para resolver un problema legal, y el justiciable desconoce por cuál de éstas el juez se irá a decantar.

Una discrecionalidad mal entendida o un exceso de la misma pueden convertirse en arbitrariedad. Éste es precisamente el problema que se plantea cuando se trata de ubicar si un determinado juez actuó porque interpretó las normas y los hechos de una determinada manera, o abusó de esta facultad. Por ejemplo, tal como sucedió con las numerosas órdenes de aprehensión que dictaba el juez Estevill, en el momento de los hechos no era claro si en verdad existía o no el peligro de fuga de los presuntos inculpados.

La necesidad de perseguir este tipo de ilícitos de corrupción también se explica porque existe un sentimiento corporativo o gremial por parte de los jueces. En nuestros países, la justicia se organiza con base en un sistema de carrera judicial de tipo burocratizado. Ello hace que de forma casi instintiva los jueces “sean renuentes a investigar, juzgar y condenar, en su caso, a sus propios compañeros”.³⁴ Entre otras razones, porque re-

³³ Malem Seña, Jorge F., *La corrupción*, España, Gedisa, 2002.

³⁴ *Ibidem*, p. 164.

sulta fácil que la judicatura en su conjunto perciba este tipo de acusaciones como una forma de afectar la independencia judicial, ya sea por represalias contra los jueces provenientes de aquellos que están inconformes con sus decisiones, o porque estas acusaciones sirven como táctica para enturbiar y retrasar los procesos judiciales.

Pero al mismo tiempo, los jueces son renuentes a admitir este tipo de escándalos porque —por lo general— están muy conscientes de los efectos nocivos que implica una marca de “corrupción” en el sistema de justicia, y les preocupa el demérito que pueda llegar a sufrir su autoridad y legitimidad frente a los ciudadanos.³⁵

En ese mismo tenor, la corrupción judicial ocasiona un mal mayor, pues transmite al ciudadano una sensación de inseguridad jurídica y se percibe como una amenaza potencial que lo hace vulnerable, pues sin lugar a dudas, lesiona seriamente la convivencia social. La diferencia respecto a otro tipo de órganos públicos que pueden llegar a ocasionar un mal similar —por ejemplo un cuerpo de policía corrupto—, consiste en que los actos y decisiones de los jueces son definitivos, y muchas veces también inapelables; además, como bien recuerda Malem Seña,³⁶ porque generalmente, a diferencia de otras instancias públicas, en el caso de la justicia, el ciudadano agota sus posibilidades de solicitar el auxilio para la restitución de los derechos que considera le han sido conculcados.³⁷

En resumen, la corrupción judicial, como ningún otro tipo de corrupción, merma la confianza de los ciudadanos en la justicia y, en consecuencia, en el Estado de derecho mismo. Las instituciones del Estado tienen la obligación de conquistar y preservar la confianza de sus ciudadanos, toda vez que de no ser ésta la apuesta, sostiene Luhmann, el sistema social puede caer en un estrepitoso proceso de desconfianza.³⁸ Ello provoca tal desgaste que neutraliza a la sociedad y minimiza la capacidad positiva de su conjunto. Por este motivo, es necesario idear mecanismos que impidan que la desconfianza se propague e imponga, así como aplicar fórmu-

³⁵ Por esta razón, las arbitrariedades judiciales muchas veces son enmendadas en las instancias superiores de revisión, y al interior de la judicatura discretamente se llame la atención a los jueces responsables de esas dudosas actuaciones.

³⁶ Malem Seña, Jorge F., *op. cit.*, nota 33, p. 168.

³⁷ Podrían considerarse los diferentes tribunales internacionales, pero prácticamente se descarta esta opción por las posibilidades reales que existen de llevar un asunto hasta tales instancias, debido a la complejidad jurídica y el costo que ello implica.

³⁸ Luhmann, Niklas, *Confianza*, España, Anthropolos, 1996, pp. 105-132.

las de convivencia que, por el contrario, permitan aumentar el capital de la confianza. Para ello cobra vital importancia la eficiencia de la institución del derecho que castiga (delitos), es decir, la capacidad de hacer justicia y resarcir los daños ocasionados por aquellos que han vulnerado la confianza social. Sólo así, los escándalos de corrupción judicial pueden ser percibidos como meros hechos aislados, y sólo así, también, es posible neutralizar la descomposición de la confianza ciudadana en los jueces y en la justicia.

XI. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.

ARROYO MARTÍNEZ, Luis, “Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación”, *Claves de la razón práctica*, España, núm. 60, 1996.

BAIGES, Francesc, *Banca Catalana, más que un banco, más que una crisis*, Barcelona, Plaza & Janes, 1985.

GARAPON, Antoine, “El poder inédito de los jueces”, en CARBONELL, Miguel *et al.*, *Jueces y derecho*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

GERMANO SENDERA, Vicente, “El control de los jueces para la sociedad”, *Revista del Poder Judicial*, Madrid, cuarto trimestre, tercera época, núm. 48, 1997.

GONZÁLEZ DE ASÍS, María, “La corrupción judicial”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, núm. 20, enero-abril de 2001.

HODGES ASHFORD, Gabrielle, *Franco, retrato psicológico de un dictador*, Taurus, 2001.

LAPORTA, Francisco y ÁLVAREZ, Silvia (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

LUHMANN, Niklas, *Confianza*, España, Anthropos, 1996.

MALEM SEÑA, Jorge F., *La corrupción*, España, Gedisa, 2002.

MALLÓ VILAPLANA, Oriol, *Seréis como dioses*, Madrid, Espasa, 2001.

MARTÍNEZ, Félix, *Estevill y el clan de los mentirosos*, Barcelona, Mondadori, 2002.

NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997.

Consulta hemerográfica

Base de datos del diario *El País* (de 1995 a 2005).

Base de datos del diario *El Mundo* (de 1995 a 2005).

EL COMBATE AL TERRORISMO Y LA GUERRA SUCIA EN ESPAÑA: EL CASO DE LOS GRUPOS ANTITERRORISTAS DE LIBERACIÓN (GAL)

Luis Eduardo GARZÓN LOZANO*

De dos gobiernos que caminan, el uno por las sendas del misterio, y el otro por las de la publicidad, el último tiene una fuerza, una valentía y una reputación que le harán superior a todas las disimulaciones del otro.

Jeremy BENTHAM, *Tácticas parlamentarias*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *España y su lucha contra el terrorismo*. III. *El terrorismo de Estado en España*. IV. *El caso de Segundo Marey*. V. *La trama política tras los grupos antiterroristas de liberación*. VI. *Tras el día del juicio final*. VII. *Los secretos oficiales en el Estado español*. VIII. *A guisa de epílogo*. IX. *Ataques acreditados a los grupos antiterroristas de liberación*. X. *Procesados y penas en el caso de los GAL*. XI. *Bibliografía*.

I. PRESENTACIÓN

Para España, el terrorismo es más que una referencia. Es una herida reciente, abierta y dolorosa por el terrible suceso del 11 de marzo de 2004 en Madrid, que segó la vida de cientos de personas y tocó el corazón de una sociedad lastimada por la guerra y el temor. El terrorismo ha logrado en España, en sus ya más de cincuenta años de presencia, la muerte, la desolación y, sobre todo, su objetivo final: el terror.

* Miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

El gobierno español, la sociedad y los medios de comunicación han tomado diversas posturas sobre el tema, y en todos los casos han manifestado su rechazo a la violencia. Lo han hecho con declaraciones públicas, con marchas multitudinarias, con homenajes póstumos. Han querido que ello sirva como mensaje para detener esta “guerra” innecesaria e infructuosa.

Muchos recursos como estos han sido públicos y han contado con el aval y la participación de todos los sectores del pueblo español. Otros, sin embargo, se han dado bajo el agua, tras bambalinas, y haciendo uso de medios que éticamente son impensables. Ahí, la clave de la “guerra sucia” contra el terrorismo en España.

De estos instrumentos de respuesta al temor, uno de los más reconocidos por su impacto mediático es, sin duda, la conformación de los grupos antiterroristas de liberación (GAL) que actuaron bajo consigna durante la década de los ochenta. Una historia de errores, soberbia, venganza y corrupción destapa la cloaca donde comienzan a desfilar, frente a la opinión pública, asesinos, jueces, soldados, policías, funcionarios de alto nivel gubernamental, los servicios de inteligencia, los partidos, el Congreso y el poder.

El fenómeno de los GAL lo trastoca todo. Pone en jaque a la justicia, amedrenta al pueblo vasco, evidencia el abuso de autoridad, hace manifiesto el revanchismo y la intolerancia, quebranta y elimina a un gobierno.

La justificación de las acciones contra el terrorismo a cualquier precio tiene voces contradictorias. Una frase lo resume sin cortapisas: “Está bien el Estado de derecho, pero no se puede llevar hasta sus últimas consecuencias porque quedaríamos en manos de los terroristas”.¹ Ésta es la voz del jefe de la Guardia Civil, el general José Antonio Sáenz de Santamaría, prototipo del viejo militar franquista enquistado en los círculos de poder de la transición, quien defiende una visión del combate al terrorismo que rebasa los límites jurídicos e institucionales y opta por la acción directa. Para ellos, las intenciones de promover la tregua y los grupos paramilitares tienen el mismo valor si alguno de esos intentos logra frenar

¹ Entrevista al general José Antonio Sáenz, jefe de la Guardia Civil española y corresponsable del combate al terrorismo en las décadas de los ochenta y los noventa, en *La guerra sucia contra ETA ha persistido con todos los gobiernos: José Antonio Sáenz*, nota de Armando G. Tejeda, publicada en el periódico *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2001.

la marejada terrorista que tiene un nombre particular en España: Euskadi Ta Askatasuna (ETA).

Contra el terrorismo, para la sociedad la impunidad es inadmisibile. Sin embargo, sobre la creencia de muchos, no admite cualquier tipo de pena. A la creencia de que la “ley del tali3n” puede aplicarse, el escritor espa1ol Fernando Savater responde:

Detesto mucho m1s a los asesinos 3picos, desinteresados, que matan por altruismo, para hacer un favor a su patria, a su religi3n o a la humanidad y que luego encima se sienten decepcionados cuando los beneficiados de tan generosa sangr1a no la agradecen suficientemente. Creen ellos que merecen respeto porque no tienen nada personal contra sus v1ctimas pero, como dijo memorablemente S1nchez Ferlosio en una de estas matanzas, lo malo es que no tienen nada impersonal a favor.²

Lo cierto es que una desafortunada decisi3n empuja al Estado espa1ol a una batalla campal contra el terrorismo de ETA, a trav3s de los cuerpos mercenarios paramilitares denominados grupos antiterroristas de liberaci3n (en adelante GAL), cuya acci3n nulifica la posibilidad de una tregua en territorio vasco y cuya consecuencia pone en evidencia una red de complicidades que al descubrirse empantana la pol1tica, desestabilizando al gobierno. 3sta es, en resumen, la historia de los GAL.

II. ESPAÑA Y SU LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Para finales del siglo XX, Espa1a vive el desenlace del franquismo y el arribo de la vida democr1tica. La apuesta de algunos sectores es que no se podr1a alcanzar la estabilidad sin la f3rrea mano del dictador. Veinticinco a1os despu3s, Espa1a cuenta con una sociedad moderna, integrada plenamente a la nueva Europa y l1der de opini3n de muchos temas de la agenda internacional. Esto, sin embargo, no le resta retos ni dificultades: la marginaci3n social urbana, la migraci3n, el desarrollo sustentable, la protecci3n integral de su medio ambiente, el tr1fico y consumo de drogas, el empleo, los temas de la seguridad regional, y, por supuesto, el terrorismo.

² Savater, Fernando, *Perdonen las molestias. Cr3nica de una batalla sin armas contra las armas*, Espa1a, Grupo Santillana de Ediciones, 2001, pp. 43 y 44.

ETA es, sin duda, el enemigo a vencer, por más que los sucesos del 11 de marzo de 2004 alarguen esa lista a nuevos adversarios del exterior. ETA surge formalmente en 1959 como una contradicción al régimen franquista, buscando la autonomía del País Vasco —un grupo de viejas provincias ubicadas en los Pirineos y dividido entre España y Francia—. Algunos observadores veían a ETA “como una justificable razón contra el autoritarismo, las ejecuciones y otros actos de represión política ejercidos por la dictadura”.³ Sin embargo, los argumentos de ETA iban más allá, considerando al País Vasco dominado por una potencia extranjera: España.

La lucha pacífica, envuelta en mítines, reuniones, declaraciones y marchas, no era suficiente para los vascos fundamentalistas que deseaban la autonomía a toda costa; buscando otras formas de acción, montaron, durante la década de los sesenta, una estructura de operación y una propuesta ideológica que fue propagada sobre todo entre la población joven. Las redes de ETA lo abarcan todo: la propaganda, un secretariado, un grupo operativo y una estrategia. Justifican el uso de la violencia “como arma válida para lograr los objetivos de la organización”,⁴ y para ello diseñan el concepto de guerra de liberación revolucionaria. A sus grandes consejos de deliberación los llaman asambleas, y durante sus tres primeras surgen en el debate la estructura, la estrategia y los primeros conflictos internos. De la tercera asamblea, ETA III, nacen dos corrientes: la de quienes tienen como prioridad la lucha de clases y la de aquellas que abanderan la liberación nacional del País Vasco como único propósito.

Su trabajo, consecuencia de siguientes asambleas conocidas como ETA IV, ETA V y ETA VI, perfila contactos con exiliados en Francia y con otras fuerzas antifranquistas que buscan renovar tanto a sus miembros como su ideología. Como en el resto del mundo, la pugna entre el marxismo y el trosquismo en la organización se evidencia en su línea de comando y divide los movimientos surgidos entre ETA V y ETA VI, llevando al primero a continuar la búsqueda de liberación nacional por cualquier medio y al segundo a buscar nuevas alternativas.

El golpe definitivo de ETA al viejo régimen militar, y que constituyó su carta de presentación al mundo, fue el asesinato del almirante Luis

³ En palabras de Maldonado Pavón, p. 7.

⁴ *Ibidem*, p. 8.

Carrero Blanco, presidente del gobierno y hombre cercano al general Francisco Franco, quien en diciembre de 1973, en Madrid, sufre un atentado ocasionado por una bomba colocada en su auto. “Como agarrado por una mano gigantesca —narra el escritor José Luis de Villalonga— el vehículo ascendió a gran altura para caer luego con estrépito en el patio interior de un convento de jesuitas”.⁵ La imagen del automóvil en el centro de Madrid, con la carrocería por encima y sobre la azotea de un edificio de cuatro pisos, continúa siendo un referente. El impacto de este suceso sacudió a la sociedad española porque alcanzó a tocar al círculo cercano al dictador y por ser el primero que se realizaba en Madrid, fuera del ámbito territorial vasco.

Tras la muerte del general Franco en 1975 y la transición política en marcha, miembros de ETA asumen que esa coyuntura facilitaría su labor. Mientras tanto, los grupos oficiales pensaban que para ETA era la oportunidad de desaparecer al ritmo del avance del proceso democrático. En cualquier caso, ETA entiende la necesidad de integrarse a la política, más allá de sus negociaciones con el gobierno español, y se propone crear su propio partido. De ahí nace, en 1978, Herri Batasuna (HB), también llamado “Pueblo Unido”. Su creación permite que participen en las elecciones generales de 1979 con una clara visión electoral y como eje público de la movilización de masas que un importante sector de la organización clandestina deseaba promover. Sin embargo, otra fracción de ETA persiste en usar al terrorismo como su único lenguaje y opción para alcanzar sus metas.

Por décadas, ETA ha convertido al asesinato colectivo, el atentado indiscriminado, el secuestro y la extorsión, en instrumentos cotidianos de su actuación para, bajo la amenaza del terror, imponer sus postulados ideológicos y lograr su objetivo. Entre 1968, año de su primer atentado, y los más recientes, existe un amplio registro de heridos y más de ochocientas muertes, de las cuales poco menos de la mitad ha sido población civil inocente. El método utilizado por ETA en la mayoría de sus atentados indiscriminados es el carro-bomba, cuyo procedimiento arriesga menos a los operadores terroristas, impacta a una mayor población y capta mayor atención de los medios.

⁵ Villalonga, José Luis de, *El rey, conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, España, Editorial Plaza & Janes, 1993, pp. 205 y 206.

III. EL TERRORISMO DE ESTADO EN ESPAÑA

La muerte de Carrero Blanco genera en los círculos de poder una profunda indignación. El terrorismo de Estado surge de esa indignación, en manos de extremistas españoles y viejos militares franquistas. Comienzan acciones que incluyen el ataque de mercenarios a librerías, bares y espacios públicos frecuentados por integrantes y simpatizantes de ETA; además del secuestro y una serie de atentados selectivos contra personas a las que se considera dirigentes de ETA, como Josu Ternera y Txomin Iturbe, en 1975, y Pérez Revilla en 1976. El gobierno acusa a “incontrolados”, aunque algunas de esas acciones son reivindicadas por grupos del terrorismo mercenario con siglas como AAA (Alianza Apostólica Anticomunista), GAE (Grupos Armados Españoles), ATE (Anti-Terrorismo ETA) y BVE (Batallón Vasco Español), entre otros. Estos grupos actúan conformados sobre todo por policías, guardias civiles y mercenarios extranjeros, a los cuales la sociedad vasca identificaba como quienes eran “de día uniformados, de noche incontrolados”.

La guerra sucia asoma el rostro e involucra a instituciones y funcionarios vinculados con la seguridad pública, algunos por convicción y muchos otros para cumplir con una estrategia de Estado. Se impulsan para ello las primeras conexiones con el aparato policial español e incluso las acciones en Francia, que tienden a ocultar por parte de la policía y la justicia galas la responsabilidad del Estado español, haciendo, en muchos casos, desaparecer las pruebas de dichas acciones. Después de 1978, cuando la firma de la nueva Constitución española abre la puerta de la transición democrática, los grupos mercenarios se reestructuran. Comienza una etapa donde si bien los objetivos de los atentados son más precisos, las acciones antiterroristas son indiscriminadas, ya que se dirigen a supuestos miembros y líderes de ETA y llegan a afectar a población civil inocente. Su labor se extiende y alcanza no sólo al territorio vasco, sino además a Francia e incluso Venezuela, donde son asesinados Jokin Etxeberria y Espe Arana, miembros del Comité de Ayuda a los Refugiados Vascos en Caracas.⁶ En todas estas acciones, se presume, está

⁶ Iruin, Iñigo, “GAL: el espejo del Estado”, conferencia pronunciada en Galtzaundi-Tolosa el 13 de febrero de 1996 y recogida en Internet en www.javierortiz.net y www.diariodecanarias.com, España, diciembre de 2001.

implicado un circuito de instituciones públicas encabezadas por el Centro Superior de Investigación de la Defensa (CESID), la Comisaría General de Información y la Guardia Civil.

El arribo al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982 entraña un posible cambio en las relaciones entre los grupos armados y el gobierno. Las circunstancias políticas cambian ante la expectativa que generan los socialistas, quienes tienen, entre otras tareas, el propósito de frenar al terrorismo en España. Para 1983, el gobierno presenta su Ley Antiterrorista y un paquete de medidas políticas antiterroristas. La oposición, encabezada por Manuel Fraga Iribarne, el viejo líder de la derecha, apoya las medidas argumentando la legítima defensa del Estado español ante la actitud del terrorismo vasco.

De un día para otro, en este nuevo panorama político surgen los grupos antiterroristas de liberación (GAL), cuyo ejercicio irregular “utilizaba procedimientos parecidos a los de ETA para eliminar a los supuestos miembros de la organización en territorio francés (y, en menor grado, en el español)”.⁷

La actividad de los GAL se desarrolla entre octubre de 1983 y hasta 1987, asumiendo en la mayoría de los casos la autoría de los crímenes perpetrados.⁸ “Los ejecutores fueron en algunos casos delincuentes de pequeña monta, alguno de los cuales ni siquiera recibió el pago previsto”.⁹ El objetivo evidente del surgimiento de los GAL era “forzar al gobierno francés a tomar una actitud más firme contra los terroristas de ETA, que prepararon en Francia los atentados que cometieron en España”,¹⁰ país que, primero ajeno a estas acciones, cambió su actitud estableciendo una estrategia de mayor cooperación con España.

Mientras los acontecimientos se sucedían, en una larga lista de crímenes perpetrados con impunidad, la sociedad y los políticos españoles comenzaban a hablar de la guerra sucia y del financiamiento público que la apoyaba como una inesperada fórmula de solución del bloque socialista

⁷ Tusell, Javier, *Historia de España en el siglo XX*, t. IV: *La transición democrática y el gobierno socialista*, España, Grupo Editorial Santillana, 1999, col. Taurus Bolsillo, núm. 135, p. 298.

⁸ Véase *Ataques acreditados a los grupos antiterroristas de liberación (GAL)*, incluida al final del texto.

⁹ Tusell, Javier, *Historia de España en el siglo XX...*, *cit.*, nota 7, p. 299.

¹⁰ En palabras de Gees.

al conflicto terrorista en España. Pero todo son suposiciones, un gran rumor que nadie confirma y que espera a ser descubierto.

La opinión pública, al alba del conflicto, mostraba un profundo desinterés, ya que era, por así decirlo, un problema regional. “Esta inhibición —agrega el historiador Charles Powell— no fue sino la expresión de una tácita complicidad de la ciudadanía, que no tuvo dificultad en aceptar que, mientras las víctimas fuesen etarras, el fin justificaba los medios”.¹¹

Por ende, al cinismo de algunos jefes militares sobre esas “acciones necesarias” se sumaba la indiferencia de los actores políticos que consideraban al grupo antiterrorista un tema menor en la opinión pública, a la luz de otros que perfilaban a España frente al resto del mundo.

Múltiples intentos de negociación institucional impulsados por el gobierno del presidente González fallaron; lo cual fortaleció la estrategia de ETA de desgaste para obligar al Estado a ceder, incrementando la presión. De esta manera, en 1987 los atentados seguían realizándose, incluso durante la celebración de la primera fase de las negociaciones de la Mesa de Argel, la más importante que habría en este periodo entre el gobierno español y ETA en busca de la paz.

En octubre de 1983, los GAL habían reivindicado su primer atentado al raptar a José Ignacio Zabala, “Joxi”, y a José Lara Arostegui, “Joxean”, cuya supuesta membresía a ETA los convirtió en objetivo. Asesinados a sangre fría por un disparo mortal en la cabeza, sus restos no serían encontrados sino doce años después, enterrados en cal viva en un baldío de la ciudad de Alicante.

La guerra sucia, con su nuevo comando, contamina la lucha antiterrorista y afecta de manera directa el prestigio de los cuerpos que trabajaban desde la legalidad contra el terrorismo, así como a diversas instituciones de seguridad y Estado. En el documento fundacional de los GAL se señala “que a cada acción de ETA seguiría un atentado contra miembros de la izquierda albertzal”,¹² lo cual significa usar cualquier recurso necesario para saldar cuentas con la organización terrorista vasca. Quienes trabajaron para los GAL eran mercenarios a sueldo, italianos, franceses y sudamericanos sobre todo, que antes lo habían hecho para grupos para-

¹¹ Powell, Charles, *España en democracia 1975-2000, la clase de la profunda transformación de España*, Plaza & Janes, 2001, col. Así fue, la historia rescatada, p. 389.

¹² Euskal Herria y la libertad, los vascos y su lucha por la libertad: <http://free.freespeech.org/askatasuna/docs/gal.htm>, s/f.

policiales, recibiendo por su trabajo fuertes cantidades de dinero y contratados en ambientes del crimen profesional y otros del hampa y de la mafia. Pocos fueron detenidos en Francia, España y Portugal, pero otros jamás fueron alcanzados por la justicia.

Cuando el tema empieza a hacer mella en los medios, frases desafortunadas como “la democracia se defiende hasta en los desagües”, hecha por el presidente Felipe González, eran interpretadas como apoyos velados a estas acciones. Lo cierto es que cuando la prensa investiga y hace públicas algunas de las tramas originadas por los GAL, el escándalo amenaza en convertirse en un alto riesgo para el gobierno, al implicar a altos funcionarios del gobierno español.

En marzo de 1988, 104 profesionales, intelectuales y abogados presentan ante la Audiencia Nacional una querrela contra el subcomisario José Amedo y el inspector Michel Domínguez, asignados a la Comisaría de Bilbao, por ser parte de la trama cada vez más evidente de los GAL. El proceso tiene lugar en el verano de 1991 y sirve, entre otras cosas, para que todas las partes muestren sus cartas, desde la prensa hasta la justicia misma. Tras una investigación que dura casi tres años, los mandos policiales llamados a declarar en el proceso repiten una misma respuesta a los cuestionamientos: “no lo sé”, “no recuerdo”, y “no voy a contestarle”. Durante esta primera investigación prevalecían los supuestos respecto a los fondos y a los responsables oficiales de la operación y organización de los GAL. El uso de términos como “razón de Estado” para enterrar la información era una práctica común de analistas y políticos. Finalmente, Amedo y Domínguez fueron condenados únicamente por uno de los atentados.

A fines de 1994 la investigación sobre los GAL recibió un nuevo impulso vinculado a recientes declaraciones hechas por Amedo y Domínguez al juez Baltasar Garzón. “Inesperadamente, Amedo y Domínguez olvidaron la norma de oro de que en el espionaje, la guerra y el terrorismo no hay amigos y que, llegado el momento, uno es abandonado a su suerte y debe callar”.¹³ Ambos decidieron testificar ante el juez Baltasar Garzón para exponer a la opinión pública lo que sabían o decían saber sobre los GAL. “Todo lo que hicimos en relación con los GAL fue si-

¹³ Mas, Fernando, *España, la década de cisura (1990-2000), retrato de un país ante el nuevo milenio*, España, Grupo Editorial Random House-Mondadori, 2002, col. Arena Abierta, p. 50.

guiendo instrucciones de nuestros superiores. No dimos un paso que no fuera una orden. No me atrevo a decir que el PSOE como tal estuviera también detrás del caso, pero me consta que había mucha gente en el PSOE al corriente”, declaró Amedo.¹⁴

El juez Garzón, quien había hecho fama pública por su tenacidad en la investigación de los casos que le son asignados, y su apego a las cámaras y los medios para hacer públicos sus resultados, concluía por esos días una fugaz inserción en la política, pues había aceptado ser candidato a diputado en las listas del PSOE para las elecciones de 1994 y así formar parte del gobierno del presidente Felipe González.

La popularidad de Garzón —afirmaba Joaquín Almunia, ex secretario general del PSOE en sus memorias—, que lo hacía atractivo candidato, se debía “a sus espectaculares actuaciones contra las redes de narcotraficantes de las costas gallegas, lo que le había proporcionado una imagen de persona valiente, muy activa y de moral inquebrantable, dispuesta a todo con tal de que la legalidad democrática prevaleciese frente a todo tipo de delitos”.¹⁵

La rápida salida de la política de Garzón, tras una manifiesta “decepción” del poder público español —que incluye el no haber obtenido la responsabilidad de un Ministerio— se vio trastocada por la revisión del caso GAL, al que le dio seguimiento personalmente.

El juez quiere tocar todos los flecos desprendidos del sumario madre del GAL que culminó con la condena a 108 años de cárcel para José Amedo y Michel Domínguez. Pregunta al Ministerio del Interior quiénes fueron los superiores de los dos ex policías en los años 1982, 1983 y 1984. Además pide una precisión: ¿quiénes fueron los directores generales de la Seguridad del Estado entre enero de 1983 y junio de 1987? Durante el mes de noviembre y casi todo diciembre, el juez va recogiendo pruebas, va atando cabos, va conformando su plan para llevar a cabo un ataque frontal y por sorpresa contra las más altas instancias del Ministerio del Interior y contra su otrora amigo, Felipe González.¹⁶

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Almunia, Joaquín, *Memorias políticas*, España, Grupo Editorial Santillana, 2001, p. 271.

¹⁶ Cruz, Miguel Ángel de la, *Garzón, la ambición de un juez*, España, Temas de Hoy, 2000, col. Grandes Temas, p. 183.

A partir de esta investigación varios personajes fueron detenidos, como Julián Sancristóbal, director general de la Seguridad del Estado; dos comisarios, Julio Hierro Moset y Miguel Planchuela; Francisco Álvarez Sánchez, ex jefe superior de Bilbao y delegado de la lucha antiterrorista, y el inspector Francisco Sáinz, acusados de tres delitos: malversación de fondos públicos, asesinato en grado de tentativa y detención ilegal. Las declaraciones no se dejaron esperar. El entonces ex ministro del Interior del gobierno socialista, José Barrionuevo, afirmaría: “me parece que todos deberíamos preguntarnos si conocemos muchos países con un terrorismo como el que hay en España, donde se trate, como se hace aquí, a las personas que han luchado contra ese terrorismo, con gran sacrificio personal y familiar”.¹⁷

Como punta del iceberg, un caso en particular, el de Segundo Marey, detonó el cúmulo de información confidencial que el gobierno guardaba sobre el apoyo a la guerra sucia. Segundo Marey es, en buena medida, una pieza clave del principio del fin del gobierno de Felipe González.

IV. EL CASO DE SEGUNDO MAREY

Segundo Marey era un español residente en Francia que fue secuestrado por los GAL confundido con un líder etarra. Apenas un papel con las siglas GAL en el bolsillo de Marey habrían iniciado esta investigación.

En la noche del 4 de diciembre de 1983, dos mercenarios franceses contratados por el policía José Amedo llaman al domicilio de Marey, y tras un forcejeo lo introducen en un Peugeot 505 gris conducido por un tercer mercenario para ser trasladado a España. El objetivo no era Marey sino el etarra Mikel Lujua, error que no descubren sino varias horas después y ya en territorio español.

El operativo es descrito en el relato de hechos probados de la sentencia que se dicta contra uno de los implicados, Francisco Álvarez Sánchez, entonces jefe superior de policía de Bilbao y delegado de la lucha antiterrorista para el País Vasco en Navarra, en el cual se relata:

En colusión con otras autoridades y funcionarios policiales, ideó y dirigió el secuestro en Francia de un supuesto miembro de la organización terro-

¹⁷ Mas, Fernando, *op. cit.*, nota 13, p. 51.

rista ETA, que, por error, se ejecutó sobre la persona de otro ciudadano que ahí residía (don Segundo Marey Samper). Dicha acción fue llevada a cabo, inicialmente, por sicarios franceses financiados por agentes de la policía española con cargo a los fondos reservados del Ministerio del Interior. El secuestrado fue trasladado a España y se le mantuvo oculto en una cabaña en la Comunidad Autónoma de Cantabria, bajo la constante vigilancia de policías españoles, y se extendió a lo largo de los días 4 al 13 de diciembre de 1983. Su liberación fue, a su vez, sometida a la condición de que lo fueran varios agentes de policía españoles que permanecían en prisión preventiva en Francia por un anterior intento de secuestro que resultó fallido.¹⁸

La información, hecha pública primero por los medios de comunicación y luego difundida y ampliada por diversos libros testimoniales,¹⁹ alcanzó finalmente a los altos mandos del gobierno. En la cima de una amplia pirámide de toma de decisiones en el diagrama que el juez Garzón elaboraba para seguir el caso, aparecía un cuadro vacío perteneciente a un misterioso señor X, cabeza de la trama y quien estaba en la mira de la búsqueda judicial.

Fueron descubiertas las identidades de varios miembros del GAL a lo largo del proceso, cuyos comandos estaban integrados por neofascistas italianos fugitivos, terroristas de otros grupos sudamericanos fugitivos e incluso miembros del hampa francesa. Sus atentados se caracterizaban por desplegar el símbolo de la bandera del Batallón Vasco Español (BVE) en el lugar en que habían perpetrado un asalto. Sus armas y municiones procedían de las propias fábricas militares españolas. Incluso se evidenció la vinculación entre los miembros de la Guardia Civil y los atentados hacia la ETA en territorio español a través de la colocación de bombas.²⁰

Los juicios e investigaciones se sucedieron. El sumario por el secuestro de Segundo Marey, conducido por Baltasar Garzón, se saldo con con-

¹⁸ *Antecedentes* de la sentencia del Tribunal Constitucional 70/2000, España, 17 de marzo de 2001.

¹⁹ Entre otros, las memorias de José Barrionuevo, *2001 días en Interior*; Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición*; Joaquín Almunia, *Memorias políticas*; y las autorizadas del juez Baltasar Garzón, dictadas a Pilar Urbano, *Garzón, el hombre que veía amanecer*, entre muchas otras.

²⁰ Maldonado Pavón, *op. cit.*, nota 3, p. 20.

denas de 108 años de prisión para José Amedo y Michel Domínguez. Durante la investigación se ubicaron cuentas abiertas a los ex policías en Suiza, a nombre de las “novias” de Amedo y Domínguez con montos cercanos a los cuatrocientos millones de pesetas. La persistencia del juez Garzón logró declaraciones de ambos inculpados que involucraban directamente a sus jefes, al gobernador civil de Vizcaya, Julián Sancristóbal y a Ricardo G. Damborenea, líder socialista vizcayo, en el secuestro, la selección de la cabaña en que permaneció oculto Marey y muchos otros detalles que hasta entonces estaban ocultos.

El ambiente político se convulsionaba. Los funcionarios del gobierno socialista veían en la actitud de Baltasar Garzón una revancha por su fallido paso en las filas de la administración de Felipe González.

Para febrero de 1995 el número de inculpados crecía, pues además de Julián Sancristóbal, Francisco Álvarez Sánchez y Miguel Planchuela, jefe de la brigada de información de Bilbao, el juez Garzón instruye el ingreso en prisión de Rafael Vera, ex secretario de Seguridad del Estado, a quien se acusaba también de malversación, detención ilegal y complicidad en una banda armada; así como de Ricardo García Damborenea dos días más tarde. En los meses siguientes, los expedientes en la Audiencia Nacional son resueltos con la salida de cada uno de ellos de prisión.

Pocos meses después, en el verano de ese año, los inculpados cambian su estrategia defensiva y se retractan de sus declaraciones exculpatorias. Admiten su participación en el secuestro, mismo que justifican argumentando el cumplimiento de órdenes superiores de Vera y del ministro Barrionuevo. García Damborenea, quien para entonces ha entrado en pláticas con el líder de la derecha José María Aznar, hace declaraciones explosivas en una gran sala de la Audiencia Nacional en donde se dan cita decenas de periodistas. Las crónicas señalan que el calor en la sala era insostenible y que García Damborenea sudaba en abundancia.

Su declaración sería la cabeza de los periódicos del día siguiente: “Felipe González fue el organizador de los GAL... yo mismo he hablado de esta estrategia con el presidente, no en una ocasión sino en varias ocasiones... la creación de los GAL no fue una iniciativa de dos o tres policías, sino una decisión política”.²¹

A partir de esa declaración, el juez Garzón remite a la Sala Segunda del Tribunal Supremo una argumentación en la que enumera los indicios

²¹ Cruz, Miguel Ángel de la, *op. cit.*, nota 16, p. 203.

de delitos hallados contra cuatro posibles inculpados vinculándolos a la guerra sucia: Felipe González, presidente del gobierno; Narcís Serra, ex ministro de Defensa; José Barrionuevo, ex ministro del Interior, y José María Benegas, secretario de organización del PSOE. Finalmente, el acontecimiento judicial cisma la política española por la peligrosa sugerencia de que el propio presidente español conocía y, por lo menos, toleraba las acciones antiterroristas de los GAL.

El documento presentado por Garzón se divide en dos partes: una, relativa a José Barrionuevo, en la que el juez concreta muchos y muy serios indicios de delito, y otra referida al resto de los acusados. Lo verdaderamente espectacular era la acusación contra Felipe González, a quien se le sumaban pertenencias a “banda armada u organización terrorista en grado de fundador, dirigente o promotor, y de otro de malversación de caudales públicos”.²² El caso en manos del Tribunal Supremo había generado una tormenta y no se sabía en qué iba a terminar. Una vez más, con mayor rudeza, la dirigencia socialista ataca al juez Garzón y a su desempeño, poniendo en entredicho su prestigio y su seriedad profesional.

Se convoca finalmente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para revisar este caso, basado en la exposición de motivos presentada por Baltasar Garzón y buscando encontrar indicios de delito contra los inculpados. El 7 de septiembre de 1995, el fiscal Emilio Vez Pazos emite un informe de gran trascendencia, pues afirma que no encuentra indicios para inculpar a Felipe González respecto al caso GAL. La alusión realizada por Sancristóbal y las acusaciones de García Damborenea ante el juez Garzón, “aparte de ser únicas y no estar respaldadas por ninguna otra prueba, no creemos que reúnan las condiciones de verosimilitud y fundamentación mínimamente precisas como para adoptar la decisión de solicitar el correspondiente suplicatorio para interrogarle como imputado”,²³ concluye el reporte.

En enero de 1996, la persecución judicial que ya afectaba al ex ministro Barrionuevo continúa, convirtiéndolo en el primer acusado formal en esta etapa del caso. En una de sus argumentaciones, el juez Garzón insiste en tratar el tema del presidente González y afirma:

²² *Ibidem*, p. 217.

²³ *Ibidem*, p. 219.

según los elementos y datos que existen contra el excelentísimo señor presidente del gobierno, don Felipe González Márquez, podría resultar incriminado como promotor de banda armada y organización terrorista, malversación de caudales públicos y por otros delitos —detención ilegal, por ejemplo—, siendo difíciles de determinar en este proceso. Y esta dificultad nace de que yo no puedo indagar más, ya que el propio fuero del presidente González me inmoviliza, me obliga a detener esa investigación.²⁴

El 5 de septiembre de 1996, el Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo se reúne nuevamente para decidir la suerte de los inculcados, entre quienes el nombre de Felipe González sigue destacando. La prensa narra el suceso: “el escenario reúne a doce acusados frente a once jueces, pero en su entorno conviven un entramado de intereses políticos de primera magnitud sembrado de presiones, promesas, amenazas y venganzas. El fiscal reclama penas de hasta 23 años de cárcel para Barrionuevo y Vera, en tanto los abogados jugarán la baza de la prescripción de todos los delitos para eludir, o al menos minimizar, las posibles condenas”.²⁵ Defienden que los eventuales delitos están prescritos por el transcurso de más de 10 años desde el 4 de diciembre de 1983, fecha del secuestro, hasta que Garzón dirigió las acusaciones contra los inculcados, a partir del 19 de diciembre de 1994. En ese sentido, el que más opciones tiene es el ex ministro José Barrionuevo, contra el que el procedimiento se dirige a partir de septiembre de 1995, cuando el Tribunal Supremo recaba autorización del Congreso para proceder contra él.

El fiscal del Tribunal Supremo, José María Luzón, rechaza la prescripción. Considera que el más grave de los delitos, el secuestro de Marey, tendría un plazo de prescripción de 15 años y no de 10, como aducen las defensas. Al ser el delito más grave y no estar prescrito, tampoco lo estarían los demás, por la conexión existente entre el secuestro, la pertenencia a banda armada y la malversación de un millón de francos franceses de los fondos reservados para pagar el secuestro. Para justificar que el plazo de prescripción es de 15 años, el fiscal hace un difícil equili-

²⁴ Urbano, Pilar, *Garzón, el hombre que veía amanecer*, España, Plaza & Janes, 2000, p. 239.

²⁵ Lázaro, Julio M., “El final de los GAL, claves del juicio de Barrionuevo y Vera por el secuestro de Marey, que se inicia hoy en el Tribunal Supremo”, *El País*, España, 25 de mayo de 1998.

brio entre los dos códigos penales. Así, entiende que si hubiera que aplicar el antiguo Código Penal, debería considerarse que los procesados actuaron como “particulares”, desprovistos de su condición de funcionarios, y en ese caso la prescripción no les alcanzaría porque no tendrían cubierto el plazo de 15 años correspondiente a la pena de inhabilitación absoluta.

Finalmente, los once magistrados, tras analizar el caso meticulosamente durante dos horas, optan por una solución que no dejará ningún tipo de dudas respecto a trámites posteriores. “El asunto era tan delicado que precisaba que se tomaran las máximas medidas legales posibles”.²⁶ La solución final fue una larga lista de inculpados que sumaba penas que rebasaron en conjunto los 280 años de prisión.²⁷

Sin embargo, Barrionuevo, Vera, Sancristóbal, Planchuela y García Damborenea, entraron a la cárcel “por una puerta y salieron por la otra”. El secuestro de Segundo Marey, concluía la prensa, “les ha acabado saliendo prácticamente gratis a sus autores”. La celeridad y coordinación con la que en este caso se actuó sonaba a “sangrante chiste”. Condenas de diez años de cárcel se convirtieron en penas de tan sólo tres meses y medio, gracias al indulto gubernamental.

V. LA TRAMA POLÍTICA TRAS LOS GRUPOS ANTITERRORISTAS DE LIBERACIÓN

Mientras se sucedían las múltiples averiguaciones, el panorama político en España se agravaba. El rey Juan Carlos había convocado a elecciones del Congreso para marzo de 1996, y uno de los temas que con mayor

²⁶ Cruz, Miguel Ángel de la, *op. cit.*, nota 16, p. 222.

²⁷ Ésta incluía los muchos nombres conocidos y algunos más: José Barrionuevo Peña, ex ministro del Interior; Rafael Vera, ex secretario de Seguridad del Estado; Julián Sancristóbal, ex gobernador civil de Vizcaya; Francisco Álvarez Sánchez, ex jefe superior de Bilbao y delegado de la lucha antiterrorista en Navarra; Miguel Planchuela, ex jefe de la brigada de información de Bilbao; Ricardo G. Damborenea, ex secretario general de los socialistas vizcaínos; José Amedo Fouce, ex subcomisario de Bilbao; Michel Domínguez, ex inspector de policía; Francisco Sainz Ojeda, inspector de policía; Julio Hierro Moset, inspector de policía; Luis Hens Serena, inspector de policía, y J. Ramón Corujo Rodríguez, inspector de policía. La lista, las acusaciones y penas a detalle se muestran en el cuadro al final de este trabajo.

frecuencia se referían a la actuación del gobierno era el de los GAL. El presidente González tenía frecuentes diálogos con la prensa, como el siguiente:

— P: ¿Cuánto está pesando el tema GAL en esta campaña?, ¿cuántos votos le puede quitar?

— R: Pues no lo sé, sinceramente no lo sé.

— P: Pero sí sabe cómo le ha afectado personalmente todo el debate, y también políticamente, ¿o no?

— R: Personalmente no tiene interés hacer una evaluación. Políticamente me parece que es un disparate el que se ha hecho. No se hubiera hecho nunca un debate sobre una organización terrorista desaparecida hace diez años; es decir, a nadie se le hubiera ocurrido por ejemplo ponerse a debatir diez años después de la desaparición de los poli-mili, un debate sobre éstos y su responsabilidad. Todo el mundo había considerado una locura un debate así...

Por tanto, es una locura el debate político que se ha planteado, de una falta de madurez democráticamente sorprendente. A mí, todo esto lo que me produce es el desgarramiento personal de saber que algo perjudica a la estabilidad democrática después de que hemos hecho tanto esfuerzo por conseguir esa estabilidad.

— P: ¿No está de acuerdo con la actuación judicial sobre los GAL?

— R: Tengo total respeto por la actuación judicial, y no me refería a lo que hagan o decidan los jueces; me estoy refiriendo a lo que me está preguntado, o sea, a dar mi opinión sobre el debate político.

— P: ¿Le inquieta la decisión que pueda adoptar el Tribunal Supremo respecto al caso GAL?

— R: Yo estoy bastante tranquilo, y mucho más tranquilo cuando oigo a un juez como el señor Manzanares decir que aunque sea declarado inocente no significa que sea inocente.

— P: ¿Por qué?

— R: Por todo lo que significa eso, la carga que dicen que tiene. Llámelo conspiración o como quiera, pero sí, continúa habiendo un grupo de gente que ha querido acabar con este gobierno no con métodos normales, no con métodos democráticos, y estoy convencido de que no van a parar.

- P: Pero si el objetivo de los conspiradores es echarle del poder, pongamos que le PSOE pierde el 3 de marzo. ¿Dejarán de conspirar?
- R: No, no lo harán.²⁸

La aguda crisis económica que atravesó España de 1992 a 1994, con el consiguiente clima de inseguridad y pesimismo, la incapacidad de disminuir sustancialmente el desempleo, que afectó sobre todo a las jóvenes generaciones, así como los problemas internos del PSOE, los innumerables casos de corrupción, el clientelismo, el caso GAL, y el esfuerzo de José María Aznar para crear un partido conservador moderno, que hace olvidar los orígenes del Partido Popular, llevaron finalmente a la derrota del PSOE en las elecciones legislativas.

Ni siquiera el carisma de Felipe González, quien seguía manteniendo altos índices de popularidad personal en las encuestas realizadas días antes de la elección, aun sobre Aznar, pudo evitar la derrota. No obstante, no fue tan clara la victoria para el Partido Popular, que no logró conseguir la mayoría absoluta necesaria para gobernar, requiriendo de aliados entre otros partidos para poder formar gobierno. Entre sus opciones se encontraban los grupos parlamentarios de Convergencia i Unió (CiU), Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (PNV) y la Coalición Canaria (CC).

Dos meses después de las elecciones generales que dieron el triunfo al Partido Popular, José María Aznar llegó a un acuerdo con los nacionalistas catalanes y vascos, que le permitió ser elegido presidente del gobierno en la sesión de investidura celebrada en el Parlamento el 4 de mayo. El líder del Partido Popular suma así al centro-derecha político español, a pesar de que las relaciones entre el Partido Popular y los nacionalistas catalanes y vascos no habían sido muy amistosas en el pasado. Largas negociaciones llevan al acuerdo con los catalanes a partir de un documento que contiene compromisos de carácter general: política activa de empleo, criterios de convergencia económica (especialmente la reducción del déficit público sin recortes de los servicios públicos), el mantenimiento del Estado de bienestar y el afianzamiento del Estado autonómico.

²⁸ Entrevista realizada al presidente Felipe González por Julia Navarro para el periódico *El Mundo*, domingo 25 de febrero de 1996.

Entre su primeras acciones como jefe de gobierno, el presidente Aznar decide no entregar documentos del servicio de espionaje que le han sido pedidos por los jueces para dar seguimiento al caso GAL. La reacción de los grupos de oposición es contundente. Exigen respuestas claras a esta actitud. Julio Anguita, líder de Izquierda Unida, publica una carta abierta en todos los diarios el 6 de septiembre de 1996²⁹ para pedirle cuentas al presidente español. A continuación un extracto de esta carta:

Señor presidente:

El gobierno que usted preside viene desarrollando, desde que empezó a ejercer, un conjunto amplio de medidas en materia presupuestaria y social que usando Maastricht como fundada justificación, y también en ocasiones como pretexto, van recortando, reduciendo y acabando paulatinamente con una serie de conquistas sociales englobadas en lo que ha venido en llamarse el Estado del bienestar, aunque dicha denominación en el caso de España, sea notablemente hiperbólica.

En medio de ese despliegue de política neoliberal, el gobierno de su Presidencia ha tomado dos medidas de extraordinaria gravedad: la no desclasificación, como secretos oficiales, de los conocidos documentos del CESID y la aprobación del anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora de Secretos Oficiales.

Estas dos decisiones son de aquellas que, yendo más allá del primer y escandaloso impacto, actúan como los virus de las infecciones: a medio y largo plazo y con consecuencias nefastas. En este caso, las consecuencias afectan de manera negativa a la libertad, la justicia y la democracia.

Señor Aznar, nos engañaríamos si los acuerdos de su gobierno en las materias anteriormente reseñadas fuesen analizadas o reflexionadas fuera del proceso en que las mismas se insertan. Un proceso que está jalonado, entre otros hechos, por:

- El giro de 180° del triunfante PSOE de 1982 con respecto a su programa, sus propuestas, sus declaraciones y sus campañas electorales.
- La exaltación de la ganancia fácil, del negocio sospechoso y del pelotazo como filosofía de una supuesta modernidad.
- La creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación, más allá de lo recomendado por las directivas europeas.

²⁹ Carta abierta de Julio Anguita González, presidente del partido político Izquierda Unida, al presidente del gobierno español José María Aznar, publicada en la prensa española el 6 de septiembre de 1996.

- La serie ininterrumpida de escándalos y corrupciones y la sensación generalizada de impunidad de los mismos.
- El espionaje hecho a particulares y al propio jefe del Estado por parte de los Servicios del CESID.
- Y como corolario y amplio resumen, el terrorismo de Estado de los GAL y el uso y abuso para el lucro privado de dinero público presupestado como fondos reservados.

El proceso continúa con las medidas en política económica y social que su gobierno va desarrollando y se reafirma con las dos que constituyen el objeto central de ese escrito. Un proceso en el que aparecen como anticipo de futuro, dos propuestas de incalculable impacto negativo para el desarrollo de la democracia y las libertades: la financiación privada de los partidos políticos y la reforma electoral hacia un sistema claramente mayoritario.

Señor Aznar, muchos miles de españoles y españolas no esperaban de usted un cambio profundo en la orientación de la política económica. Cuando desde el recuerdo de las palabras del señor Trillo, del señor Álvarez Cascos o de usted mismo sobre el Estado de derecho, la obligación de colaborar con la justicia y el compromiso de desclasificar los papeles del CESID, contemplamos en lo que ha devenido eso, no podemos sino sacar las siguientes conclusiones:

1a. La decisión de su gobierno ha asestado un golpe demoledor a la credibilidad de la política y de los políticos y lo lamentable, señor Aznar, es que paguen justos por pecadores.

2a. La justicia y la ley basan su legitimidad y su fuerza no sólo en el origen, sino también en la universalidad de su aplicación sin distinciones de *status* o de situaciones económicas, religiosas o políticas. Los artículos 1o., apartado 1, y el 14 de nuestra Constitución han sido conculcados totalmente. ¿Se imagina lo que pensarán otros delincuentes, presuntos o probados, cuando se les hable del rigor de la ley y de la justicia?

3a. Se ha lanzado al pueblo español un mensaje parecido al letrero colocado en la puerta del infierno de Dante: “Abandonad toda esperanza”. Se les ha lanzado el mensaje de que los poderes reales están fuera del ámbito de la ley y de la justicia. Se potencia la resignación. Y ello conduce por una pendiente suave a la transformación de ciudadanos en súbditos.

4a. Las explicaciones dadas por usted, señor presidente, después de la entrevista con el jefe del Estado en Marivent, y después de encuentros con los señores González, Suárez y el propio rey, introducen elementos de confusión porque parecen dar a entender que estamos ante una decisión

del gobierno que, motivada por la “razón de Estado” está avalada por las más altas magistraturas. Y eso no ayuda ni al Estado de derecho ni a la monarquía constitucional ni a la tranquilidad y sosiego de quienes, en estos momentos, tienen la difícil tarea de instruir sumarios, sopesar razones y decidir según la ley y según la conciencia, por encima de otras consideraciones.

Señor Aznar, la historia demuestra hasta la saciedad que la llamada “razón de Estado” es, casi siempre, una justificación para encubrir, proteger y ayudar a delincuentes. La obligación de un gobierno es colaborar con la justicia simplemente para que la ejemplaridad refuerce a ese Estado de derecho.

Atentamente

Fdo.: Julio Anguita González

La respuesta tardó más de medio año en darse. Finalmente, en marzo de 1997 el Supremo Tribunal reitera al gobierno su solicitud de entregar trece documentos clasificados de los servicios de espionaje que contienen información sobre la guerra sucia. Documentos, sin embargo, que se afirma eran conocidos “de manera extraoficial”, pero que requerían hacerse públicos para ser incorporados a los juicios en procedencia.

El contenido de estos documentos es más que significativo. Elaborados por el Centro Superior de Investigación de la Defensa (CESID) del gobierno español, reseñan con todo detalle el objetivo de un contraataque estratégico a ETA, a partir de acciones realizadas desde Francia para minimizar su estructura de liderazgo. La nota de despacho, fechada el 6 de julio de 1983, denominada “Acciones en Francia”,³⁰ establece en su planteamiento general:

Toda decisión en torno a la realización de acciones en Francia, dentro de la lucha contra ETA, debe estar precedida de una valoración serena de sus posibles consecuencias, a fin de sopesar exhaustivamente las ventajas a obtener en relación a los riesgos a correr.

El riesgo habrá de valorarse respecto a las reacciones previsibles en el gobierno francés, en el pueblo vasco y en ETA y a la influencia que las acciones pueden tener en la situación actual.

De todas formas, sólo quien está conduciendo la lucha contra el terrorismo en su conjunto, podrá decidir emprender o no este tipo de acciones,

³⁰ Cruz, Miguel Ángel de la, *op. cit.*, nota 16, p. 225.

pero siempre con el convencimiento de que está pisando un terreno muy resbaladizo y con la conciencia clara de que con ellas se pretende alcanzar una determinada finalidad que es esencial y no alcanzable por ningún otro procedimiento.

La nota refiere las limitaciones con que la ley puede hacer frente a un grupo terrorista como ETA que actúa “sin restricción alguna”, puesto que vive “confundido entre la sociedad o protegido por una frontera y utilizando en su provecho las mismas leyes que dificultan su enfrentamiento”, lo que obliga al Estado a considerar la posibilidad de emplear en la lucha “formas de acción no sujetas a las limitaciones legales. De entre ellas, las más útiles, aparentemente, son las acciones armadas”. Concluye la primera parte de la nota afirmando que este tipo de acciones no deben ser consideradas jamás como una reacción visceral, sino como “fruto de un severo análisis que ha llevado a la conclusión de que son necesarias y útiles”.

Se esperaban, en el contenido de la nota, algunas consecuencias después de una acción de este tipo: tras el primer atentado será difícil dar continuidad a las represalias que tomarían ETA y el gobierno francés como medidas de seguridad y vigilancia; se desataría una campaña de rechazo en los medios de comunicación y entre la población vasca que nunca aprobarían la aplicación de la “ley de talión”; se exigiría al gobierno su intervención para que frenase a los “vengadores patriotas”, y recrudecerían de forma peligrosa las acciones terroristas. Finalmente, reconocía que esto ya había sido practicado antes sin resultados positivos.

La nota es más una estructura de dirección para una decisión tomada que una reflexión sobre las consecuencias anteriores; y, por tanto, pondera las características del trabajo de “eliminación” que era necesario emprender para lograr descabezar los órganos de dirección de ETA, buscando quebrantar su estrategia de operación.

CESID asumía que “nadie creería que algo tan complejo pueda estar al alcance de incontrolados”, por lo que podría esperarse que iniciaran en el seno del Congreso acusaciones contra el gobierno, una franca reacción diplomática por parte del gobierno francés, y la certeza en los medios de que este tipo de acción estaba siendo ejecutada por los Servicios Secretos o algún órgano oficial de seguridad.

VI. TRAS EL DÍA DEL JUICIO FINAL

El 4 de noviembre de ese mismo año, 1996, el Tribunal Supremo fija fecha para reunirse y estudiar los recursos tramitados y sobre los cuales hay que dar la última palabra. El Tribunal deberá tomar una decisión respecto a si Felipe González debe ser declarado acusado, testigo o absuelto. La expectación generada por los medios de comunicación y en los foros políticos habla de la preocupación por el escenario de ingobernabilidad que España podría enfrentar a consecuencia de la decisión del Tribunal. Varias horas pasaron antes de tener alguna noticia. En la madrugada del 5 de noviembre, el presidente del Tribunal, José Augusto de Vega, informa el fallo. El ex presidente González es absuelto, ya que no hay suficiente credibilidad en las acusaciones hechas contra él. No fue una decisión fácil, pues cuatro de los once votos discreparon de esta decisión y su oposición debía constar por escrito en el legajo final para testimoniar su inconformidad.

En la mente de muchos queda el recuerdo de la única comparecencia pública memorable sobre el tema entre el presidente González y España. Ésta se dio frente a las cámaras de Televisión Española, el 9 de enero de 1995,³¹ durante un programa de entrevistas en el que niega de nuevo, “y con mayor rotundidad que nunca”, cualquier vínculo de su gobierno o de él mismo con los GAL. La conversación con el periodista Iñaki Gabilondo, realizada en vivo, es directa y mordaz:

- ¿Organizó usted a los GAL?
- Jamás se me hubiera ocurrido. Yo soy un demócrata de toda la vida, convencido de que sólo se pueden utilizar instrumentos democráticos para luchar contra el crimen.
- ¿Autorizó usted la guerra sucia contra ETA?
- Nunca autoricé ni nunca encubrí. Es más, he ordenado al ministro de Justicia e Interior [en ese momento Juan Alberto Belloch] que presente una querrela contra quien hace una afirmación respecto del gobierno como la que hoy ha aparecido en la prensa [se refiere

³¹ Esta entrevista se reproduce en Prego, Vistoria, *Presidentes, veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*, España, Plaza & Janes, 2000, col. Así fue, la historia rescatada, pp. 300-302.

- al dirigente de Izquierda Unida, Felipe Alcaraz, quien señaló a González como la “X del GAL”].
- ¿Toleró usted eso en algún momento porque le resultaba útil para la guerra?
 - Repito que en ningún caso. Ni lo toleré ni lo consentí, ni mucho menos lo organicé, obviamente.
 - ¿Está usted muy enfadado?
 - No, enfadado no estoy. Yo no suelo enfadarme. Lo que pasa es que tengo convicciones que son muy profundas y no estoy dispuesto a que las ponga en entredicho nadie, ni Felipe Alcaraz ni nadie, y mucho menos dos condenados por los tribunales de justicia en sentencia firme [Amedo y Domínguez].
 - ¿Comprendió usted, entendió que naciera el GAL?
 - En absoluto. Ha habido episodios de esos en la democracia y yo nunca he dado ningún tipo de cobertura, ni siquiera explicativa. Siempre he condenado cualquier acción que no sea una acción legal... Yo no he hecho ninguna contextualización. La lucha contra el terrorismo es una lucha desigual, porque nosotros tenemos que utilizar los instrumentos de la ley y los terroristas utilizan todos los instrumentos para matar y extorsionar, hasta el punto de que ha habido muchas víctimas del terrorismo, muchas: 867. Por consiguiente, estamos en una situación muy dura, o hemos vivido y vivimos una situación muy dura de lucha contra el terrorismo, pero yo no he contextualizado esa lucha, que siempre he pretendido que sea una lucha democrática y una lucha transparente.

A consecuencia de esta comparecencia mediática, se realizó una encuesta para determinar el impacto que produjeron las declaraciones del presidente González en la sociedad. El 52% de los encuestados opinaba que había mentido respecto a su desconocimiento sobre el tema de los GAL, y sólo creyó sus palabras el 27%. “Consciente de la gravedad de la situación, el presidente adelantó el debate del Estado de la nación al mes de febrero, planteándolo como si de una cuestión de confianza se tratara y logró que CiU renovara su apoyo al gobierno”.³²

³² Powell, Charles, *op. cit.*, nota 11, p. 537.

El impacto de los resultados del caso GAL, que se alargaba entre numerosas averiguaciones, denuncias, encarcelaciones y excarcelaciones, fue heredado al gobierno de José María Aznar y generó un malestar contra el sistema político que nunca permitió lograr los resultados esperados: hacer tregua y conciliar intereses entre ETA y el resto de España. Apenas si, sorprendentemente, ETA había establecido una tregua unilateral en 1998 que había roto poco después. Era necesario volver a la senda institucional y, para ello, llegar a nuevos acuerdos.

Uno de los últimos intentos de encarrilar el tren respecto a este tema fue el acuerdo firmado entre el Partido Popular en el poder, encabezado por Javier Arenas, y el PSOE, cuyo secretario general era ya José Luis Rodríguez Zapatero. El *Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo*, firmado el 8 de diciembre de 2000,³³ teniendo como testigo de honor al presidente Aznar, ponderaba la necesidad de reforzar la unidad nacional para terminar con el terrorismo y hacer plenamente efectivas las libertades. Los puntos más destacados de este Acuerdo son:

- 1) El terrorismo es un problema de Estado. Al gobierno de España corresponde dirigir la lucha antiterrorista, pero combatir el terrorismo es una tarea que corresponde a todos los partidos políticos democráticos, estén en el gobierno o en la oposición.
- 2) La violencia es moralmente aborrecible y radicalmente incompatible con el ejercicio de la acción política democrática. No existe ningún objetivo político que pueda reclamarse legítimamente en democracia mediante coacciones o asesinatos.
- 3) Durante más de dos décadas de democracia, el pueblo vasco ha desarrollado su capacidad de autogobierno en el marco de la Constitución y del Estatuto de Guernica. Cualquier discrepancia política existente entre vascos puede y debe plantearse en ese marco institucional.

Cualquier proyecto político, incluso aquellos que pretenden revisar el propio marco institucional, debe respetar las reglas y los procedimientos en él establecidos. El diálogo propio de una sociedad democrática debe producirse entre los representantes legítimos de los ciudadanos, en el marco y con las reglas previstas en

³³ El *Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo* se puede ver en la página electrónica del Ministerio del Interior del gobierno español: www.mir.es.

nuestra Constitución y Estatuto y, desde luego, sin la presión de la violencia. La paz, la convivencia libre y el respeto a los derechos humanos son valores no negociables.

- 4) La defensa de los derechos humanos y de las libertades públicas corresponde, en primer lugar, al conjunto de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía y, en su ámbito, la Ertzaintza... Reiteramos nuestra confianza en su trabajo y apoyaremos su dotación adecuada de medios humanos y materiales para desarrollar la labor que tienen encomendada.
- 5) Los delitos de las organizaciones terroristas son particularmente graves y reprobables porque pretenden subvertir el orden democrático y extender el temor entre todos los ciudadanos. Nuestro sistema penal ofrece una respuesta jurídica adecuada para reprimir esos delitos.

La política penitenciaria forma parte de la estrategia de persecución contra las bandas terroristas y, por tanto, se sitúa en el marco de acuerdo entre ambos partidos y con el gobierno.

- 6) La experiencia de las actuaciones policiales ha puesto de manifiesto reiteradamente la importancia que tiene la cooperación internacional para la lucha antiterrorista. Los partidos firmantes del presente Acuerdo nos comprometemos a trabajar para reforzar nuevas iniciativas de cooperación, singularmente con Francia y en el marco de la Unión Europea. A tal efecto, ambos partidos creemos necesario mantener una actividad informativa permanente, a escala internacional, en el ámbito de las instituciones y de las organizaciones políticas y ciudadanas.
- 7) Las víctimas del terrorismo constituyen nuestra principal preocupación. Son ellas quienes más directamente han sufrido las consecuencias del fanatismo y de la intolerancia. La Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo ha sido una expresión unánime y cualificada de su reconocimiento moral y material. Pero nuestras obligaciones no han terminado.
- 8) La definitiva erradicación de la violencia terrorista en España no es una tarea exclusiva de los partidos políticos democráticos. Exige el compromiso activo de todos, instituciones, gobiernos y ciudadanos en la afirmación constante de los valores cívicos y democráticos. La libertad de expresión y el pluralismo informativo consti-

tuyen un patrimonio democrático esencial frente a la coacción, la amenaza y la imposición del silencio buscada por los asesinos y sus cómplices.

En este Acuerdo, queremos dirigir un llamamiento especialmente a los jóvenes. Son ellos los que deben protagonizar, de una forma singular, la rebelión contra la violencia. Es a ellos a quienes corresponde principalmente extender la ética de los valores democráticos y de la convivencia. ETA debe perder toda esperanza. Y esa esperanza la perderá con la respuesta firme, unida y democrática de los ciudadanos vascos y del conjunto de los españoles a cada una de sus vilezas.

- 9) El objetivo de este Acuerdo, impulsar conjuntamente las libertades y la política contra el terrorismo, exige una colaboración permanente entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, que implica el intercambio de información, la actuación concertada en los ámbitos recogidos en el presente Acuerdo —reformas legislativas, política penitenciaria, cooperación internacional, movilización ciudadana e instituciones— y la búsqueda de posiciones conjuntas ante todos los acontecimientos que afecten a la política antiterrorista.
- 10) Con la firma del presente Acuerdo, PP y PSOE queremos ratificar públicamente nuestro compromiso firme de trabajo en común para la defensa del derecho a la vida y a la libertad de todos los ciudadanos españoles. Ambas formaciones políticas coincidimos en los principios que deben inspirar la lucha antiterrorista y, en los términos aquí recogidos, en la política que debe desarrollarse.

Los asesinatos de ETA, sin embargo, se suceden y la sociedad los espera con temor y rabia. Escribe Ignacio Sánchez-Cuenca que

...el terrorismo es, por desgracia, bastante diferente en la medida en que cuenta con cierto apoyo social. Hay que entender las causas por las que se produce ese apoyo, para lo cual no sirve remitirnos genéricamente al fanatismo. ¿Por qué en su momento estudiantes, intelectuales y ciertos segmentos de la clase trabajadora apoyaron el terrorismo revolucionario en Italia; por qué ETA consiguió sentar las bases de su posterior desarrollo durante la dictadura; por qué el IRA apareció a los ojos de los católicos como una defensa frente al acoso protestante, en un sistema político en el

que eran una minoría permanente y en el que no se sentían protegidos por el Estado británico; etcétera. Identificar las causas del terrorismo, y entender sus estrategias, no implica que tengamos que acceder a sus demandas, ni siquiera que tengamos que entrar en su juego. Renunciar a estudiar las causas, refugiándonos solamente en nuestras propias convicciones, como si éstas fueran suficiente guía para combatir el terrorismo, nos conduce a soluciones incorrectas.³⁴

VII. LOS SECRETOS OFICIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL

El mapa del acontecimiento de los GAL pone en evidencia la carencia de mecanismos de transparencia en la información que ata los secretos oficiales a la “razón de Estado”. Los teóricos del Estado moderno asientan que “...la invisibilidad y por tanto el control del poder estaban asegurados institucionalmente, por el lugar cerrado al público que es el que tomaba las decisiones políticas (el gabinete secreto) y por la no publicación de las mismas decisiones; psicológicamente, mediante la permisibilidad profesada y reconocida de la simulación y de la disimulación como principio de acción del Estado, a despecho de la ley moral que prohíbe mentir”.³⁵

La Constitución española de 1978, en su artículo 105, establece que “la ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros...”, y hace pública la acción de los tres poderes del Estado “como una demanda estructural del Estado de derecho, en garantía del mejor ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos”.³⁶

Sin embargo, ese precepto establece excepciones al derecho de acceso: cuando los documentos contienen referencias a la intimidad de las personas, que se reservará a éstas; aquellos que contienen documentos sobre la actuación del gobierno nacional o el de las comunidades autónomas ejerciendo sus funciones constitucionales no sujetas a la simple legislación administrativa; los tramitados para la investigación de delitos

³⁴ Sánchez-Cuenca, Ignacio, “El debate sobre el terrorismo”, *El País*, España, 18 de octubre de 2004, p. 11.

³⁵ Negrete Castañeda, Jorge, *Democracia y acceso a la información pública*, México, octubre de 2003.

³⁶ Cano Bueso, Juan, *Información parlamentaria y secretos oficiales*, documento de trabajo núm. 133, Barcelona, Universidad de Almería, 1997.

cuando se pueda poner en riesgo la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se realicen; los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria y, finalmente, los que contienen información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado.

Existe para ello —escribe el abogado español Ernesto García Trevijano—³⁷ una norma que se refiere a los archivos sometidos a las materias clasificadas (Ley 9/1968, sobre Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978); el acceso de documentos y expedientes que contienen datos sanitarios personales de los pacientes (Ley 14/1978, General de Sanidad); los archivos regulados por la legislación de régimen electoral (Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General); los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública (Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública), el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes, y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por la ley; el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las administraciones públicas por parte de las personas que ostentan la condición de diputado de las Cortes Generales, senador, miembro de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o de una corporación local y la consulta de fondos documentales existentes en los archivos históricos.

La tendencia a la confidencialidad y el secreto de determinados asuntos o documentos se refiere, en general, a temas vinculados con la defensa y la seguridad nacional de los Estados. Lo cierto es, reconoce el catedrático Juan Cano Bueso, que

ni los derechos fundamentales tienen un alcance ilimitado (como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional) ni el principio de publicidad de la acción de los poderes públicos carece por completo de límites. Ambos ámbitos de desenvolvimiento de conductas pueden conocer situaciones que aconsejen el establecimiento, en supuestos concretos, de un régimen especial que excepcione el general.³⁸

³⁷ Comentarios al artículo 105 de la Constitución de 1978, España, 2003, visible en www.congreso.es.

³⁸ Cano Bueso, Juan, *op. cit.*, nota 36.

Para poder desclasificar informes del Estado, España cuenta con la Ley 9/1968, de los Secretos Oficiales, instituida en tiempos de la dictadura franquista y que fue modificada en 1978. Esta Ley de los Secretos Oficiales (LSO) establece que la clasificación de secreto y reserva de una materia corresponde exclusivamente “en la esfera de su competencia” al Consejo de Ministros del gobierno, así como a la Junta de Jefes del Estado Mayor. La cancelación de cualquiera de las clasificaciones es decidida por el órgano que hizo la respectiva declaración de confidencialidad.

La LSO asume la responsabilidad de someter a los órganos del Estado en su actividad al principio de publicidad (transparencia), “de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente clasificada, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente ley” (artículo 1o.).³⁹

Para la LSO son materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado. Afirma la ley que “sólo podrán tener conocimiento de las materias clasificadas los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen” (artículo 8o.).

Aquellos que tengan acceso a esta información clasificada por razones circunstanciales, tienen la obligación de mantener el secreto y entregarla a la autoridad civil o militar más cercana, “y si ello no fuese posible, a poner en conocimiento de ésta su descubrimiento o hallazgo. Esta autoridad lo comunicará sin dilación al departamento ministerial que estime interesado o a la Presidencia del gobierno” (artículo 9o.).

De acuerdo con esta ley, tienen acceso a materias clasificadas los diputados al Congreso y los senadores cada vez que reclamen el conocimiento de esta información “en la forma que determinen los respectivos reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas” (artículo 10).

El decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrolla esta norma, establece que la clasificación de “secreto” se aplica a las materias que precisen el más alto grado de protección por su importancia excepcional y cuya revelación no autorizada por una autoridad competente pueda dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado o pueda

³⁹ Ley 9/1968 de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales.

comprometer los intereses fundamentales de la nación en lo que se refiere a la defensa nacional, la paz o el orden constitucional.

No existe una ley adicional que defina tales materiales ni su distribución o conocimiento público; inclusive en la Ley 50/1997 del Gobierno, de 27 de noviembre, no existe referencia a este tipo de materiales, aunque en el artículo 26, relativo al control de los actos del gobierno, refiere en su inciso 2 que “todos los actos y omisiones del gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales” tal y como corresponde al régimen parlamentario español, aunque no refiere la información al ciudadanos salvo la sugerencia que esa vía propone. Es atribución constitucional de las Cortes la competencia para conocer de cuantos asuntos conciernen al gobierno y a la administración pública, como representantes del pueblo español (artículo 66 de la Constitución española). Por tanto, en una interpretación amplia, al informarle al Congreso se informa al pueblo de todos los asuntos relativos al poder público, incluso los clasificados o reservados.

Existen, sin embargo, razones fundadas en derecho para que el gobierno pueda negarse a la petición de un legislador, basado en la obligatoriedad de defensa de bienes y derechos constitucionales. “Ello, no obstante, el gobierno o la administración no podrán denegar la documentación solicitada si es posible arbitrar un sistema que permita conciliar, en términos razonables, el derecho de los diputados a la documentación con la tutela de bienes y derechos constitucionales que hipotéticamente pudiesen ser afectados”.⁴⁰ Al demostrar la mesa directiva de las Cortes que una determinada documentación es necesaria para el ejercicio de la función de un legislador, la negación de ésta sólo es posible si se ampara en “poderosas razones jurídico-constitucionales”, y es con base en esta argumentación y sólo por ella que se acreditaría la negación de proporciona a un diputado o al órgano que requiera la documentación, sin perjuicio de que la forma y modalidad del acceso “se pondere en aras de la salvaguarda de otros derechos dignos de protección constitucional”.

La seguridad interior y exterior y la defensa del Estado son, por ende, la materia que ata la información pública a la confidencialidad. El deber de reserva debe ceder en favor del derecho a la información “siempre que sea posible disponer de un sistema que concilie razonablemente el

⁴⁰ *Idem.*

derecho a la información parlamentaria con la tutela de otros bienes y derechos constitucionales protegidos”.⁴¹

Cabe señalar que ni el Reglamento para el Congreso de Diputados, del 10 de febrero de 1982, ni el Reglamento del Senado, del 4 de junio del mismo año, establecieron determinaciones o procedimientos para que la Cámara pudiera acceder a los secretos oficiales. Es en cumplimiento de una moción del Pleno del Congreso, tras el debate producido sobre el memorándum presentado por el gobierno español ante la Secretaría General de la OTAN (octubre de 1986), cuando se exhorta al presidente del Congreso para que dicte las normas que garanticen la confidencialidad sobre cuánta información relativa a materias clasificadas debe facilitar el gobierno, a partir de la resolución de la Presidencia sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1986, modificada el 2 de junio de 1992.

Esta resolución compatibiliza el derecho a la información parlamentaria, protegida por el deber de secreto, con la necesidad de mantener ciertas materias clasificadas sustraídas del conocimiento general. Ésta es la forma en que se asegura la necesidad del Estado de garantizar la confidencialidad que la seguridad del propio Estado requiere.

Los GAL, así como diversos casos de corrupción, ponen a prueba al estatuto de los secretos oficiales, y con él se impone el interés de revisar su alcance y sus limitaciones. El “ámbito sagrado” está en entredicho planteándose, por primera vez, el posible acceso de los jueces a secretos oficiales, la apertura de comisiones de investigación parlamentaria, y el hecho mismo de profundizar en el control de la información clasificada. Sin embargo, la reforma a la LSO aún no se lleva adelante.

Ante este panorama, España requiere actualizar las circunstancias jurídicas en que prevalece la información clasificada, promoviendo una nueva reglamentación que actualice y supla a la LSO; definir las competencias del gobierno en materias clasificadas y las formas de acceso a las mismas, tanto del Parlamento como de la autoridad judicial; integrar las competencias de cada poder en el sistema, de forma que la manera de acceso a la documentación clasificada no sea una pieza suelta; y que a partir de la obtención de la información se precise su uso y las responsabilidades que derivan del mismo. Mientras ello no suceda, la interpretación de la

⁴¹ *Idem.*

ley dará pie a mayor incertidumbre pública que la certeza institucional que, en nombre de la seguridad, oculta los hechos y niega realidades.

VIII. A GUISA DE EPÍLOGO

Comparto con el lector una última reflexión del filósofo español Fernando Savater:

La conciencia siempre actúa en estado de emergencia y circunstancias irrepetibles, por lo que no puede contentarse con aplicar el artículo tal o cual de una normativa. Ninguna ley públicamente establecida puede sustituirla en sus decisiones ni aliviarla de su responsabilidad, en contra de lo que creían aquellos que no hace mucho se congratularon de que un juez absolviera a un insumiso al haber violado la ley por razones de conciencia...

Puede que alguno de los miembros del GAL haya actuado movido por la compulsión moral de evitar nuevos crímenes contra sus compañeros de armas o liberar a algún secuestrado aunque, dado el trapicheo de fondos reservados del que se han lucrado esos terroristas del antiterrorismo, se diría que sus motivos solían ser menos nobles...

Si uno ama tanto al Estado como para asesinar por él, con más razón deberá aceptar animosamente la condena que merece por ello según la ley estatal. No estoy de acuerdo con el exceso de celo que declara al GAL peor que ETA, sobre todo porque ello implica que ésta es “mejor”. Lo más que podría conceder es que las dos mafias son peores...⁴²

IX. ATAQUES ACREDITADOS A LOS GRUPOS ANTITERRORISTAS DE LIBERACIÓN⁴³

1983

Octubre. Son secuestrados, asesinados con un disparo en la cabeza y posteriormente enterrados en cal viva los refugiados vascos, posibles miembros de ETA, José Lasa Arostegui “Joxean” y José Ignacio Za-

⁴² Savater, Fernando, *op. cit.*, nota 2, pp. 97 y 98.

⁴³ Tomado de la página electrónica <http://www.arrakis.es/~bggarcia/H209.html>.

bala “Joxi”. Sus restos fueron encontrados en Alicante en 1995. El atentado fue reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Diciembre. Es asesinado por disparos en Bayona el refugiado vasco Ramón Oñaederra “Kattu”. El asesinato es reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Diciembre. Es asesinado por disparos en Bayona el refugiado vasco, profesor de Euskera y máximo dirigente de ETA, Mikel Goikoetxea, “Txapela”. El asesinato es reivindicado por el Grupo Antiterrorista de Liberación (GAL).

1984

Febrero. Son ametrallados en Bayona los dirigentes de ETA Vicente Perurena “Peru” y Ángel Gurmindio “Stein”. Los asesinatos los reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Febrero. Es abatido por un francotirador el dirigente de ETA Eugenio Gutiérrez Salazar “Tigre”. Reivindicó el atentado el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Marzo. En la estación de Endaya, es abatido por disparos el trabajador del ferrocarril sin vinculación con ETA Jean Pierre Leiva. El atentado es reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Marzo. En la gasolinera de Biarritz, es abatido a tiros el dirigente de ETA Javier Pérez Arenaza (cuñado de “Txomin” Iturbe). Reivindicó el atentado el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Marzo. En Bayona y Biarritz son colocados sendos coches bomba, en uno de ellos muere el terrorista del GAL Jean Pierre Cherid. El atentado lo reivindica el Grupo Antiterrorista de Liberación (GAL), añadiendo una nota lamentando la muerte de uno de sus miembros.

Abril. En Baigorri (Baxenafarroa) es abatido a tiros el dirigente de ETA Rafael Goikoetxea. El atentado lo reivindicó el Grupo de Liberación Antiterrorista (GAL).

Junio. Es asesinado a tiros el dirigente de ETA Tomás Pérez Revilla. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Noviembre. En Biriatu es abatido a disparos Christian Olaskoaga, que no guardaba relación con ETA. Es reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL), emitiendo una nota reconociendo su error.

Noviembre. Es abatido a disparos el dirigente del Partido Revolucionario Patriótico HASI y miembro de la mesa de HB Santi Brouard. El atentado fue reivindicado por el Grupo Antiterrorista de Liberación (GAL).

1985

Marzo. Es ametrallado en el bar *Les Pyreneés* (Bayona) Benoit Pecasteing cuando pretendían matar al dirigente de ETA Pedro José Pika-bea, que resultó herido junto con Jean Marc Mutio. Reivindicó el atentado el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Marzo. En San Juan de Luz es abatido a disparos el corresponsal del diario *Egín*, Xabier Galdeano. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Junio. Es abatido a disparos el posible militante de ETA Santos Blanco González. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Junio. En el bar *Trinkete de Ciboure* son ametrallados Emile Weiss y Claude Doer, que no guardaban relación con ETA. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Agosto. En St. Jean Pied-de-Port es asesinado el miembro de ETA Juan Manuel Otegui Elizegui “Txato”. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Agosto. Es asesinado Dominique Labeyrie, que no guardaba relación con ETA. El atentado es reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL), que reconoció su error.

25 de septiembre. Son ametrallados en Bayona los militantes de ETA José Mari Etxaniz “Potros”, Iñaki Asteazu Izarra “Beltza”, Agustín Irastabarrena “Legrá” y Sabin Etxaide Ibarguren “Eskumotz”. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

Diciembre. Es secuestrado, torturado en una bañera y arrojado posteriormente al río Bidasoa, Mikel Zabalza Garate, quien no guardaba relación con ETA. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

24 de diciembre. En Biarriz es abatido a disparos Robert Caplane, que no guardaba relación con ETA. El atentado lo reivindicó el Grupo Armado de Liberación (GAL).

1986

Febrero. En Bidarray (Baxenafarroa) son asesinados a tiros Christophe Matxikote y Catherine Brion, campesino y estudiante respectivamente, y sin relación con ETA. No fue reivindicado el atentado.

1987

24 de julio. Es asesinado en Hendaya, Juan Carlos García Goena, refugiado vasco que no guardaba relación con ETA. El atentado no fue reivindicado, pero fueron acusados miembros del Grupo Armado de Liberación (GAL) de su autoría.

1988

Sin asesinatos.

1989

20 de noviembre. Es asesinado a tiros en el Hotel Alcalá de Madrid el diputado nacional de HB Josu Muguruza. El atentado fue reivindicado por el Grupo Armado de Liberación (GAL), aunque dicha reivindicación no es fiable.

X. PROCESADOS Y PENAS EN EL CASO DE LOS GAL

<i>Procesado</i>	<i>Delitos</i>	<i>Petición del Ministerio Fiscal</i>	<i>Años de prisión</i>	<i>Petición de la Acción Popular</i>	<i>Años de prisión</i>
<p>José Barrionuevo Peña <i>Ex ministro del Interior</i></p>	Pertenencia a banda armada	8 años de prisión y multa de 250 mil pesetas	23	12 años de prisión y multa de 750 mil pesetas	30
	Detención ilegal	10 años de prisión y 10 años de inhabilitación		10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	
	Malversación	5 años de prisión y 8 años de inhabilitación		8 años de prisión y 20 años de inhabilitación	
<p>Rafael Vera <i>Ex secretario de Seguridad del Estado</i></p>	Pertenencia a banda armada	8 años de prisión y multa de 250 mil pesetas	23	12 años de prisión y multa de 750 mil pesetas	30
	Detención ilegal	10 años de prisión y 10 años de inhabilitación		10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	
	Malversación	5 años de prisión y 8 años de inhabilitación		8 años de prisión y 20 años de inhabilitación	

X. PROCESADOS Y PENAS EN EL CASO DE LOS GAL (continuación)

<i>Procesado</i>	<i>Delitos</i>	<i>Petición del Ministerio Fiscal</i>	<i>Años de prisión</i>	<i>Petición de la Acción Popular</i>	<i>Años de prisión</i>
Miguel Planchuela <i>Ex jefe de Brigada de Información de Bilbao</i>	Pertenencia a banda armada	8 años de prisión y multa de 250 mil pesetas	21	12 años de prisión y multa de 750 mil pesetas	28
	Detención ilegal	10 años de prisión y 10 años de inhabilitación		10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	
	Malversación	3 años de prisión y 6 años de inhabilitación		6 años de prisión y 15 años de inhabilitación	
Ricardo G. Damborenea <i>Ex secretario general de los socialistas vizcaínos</i>	Pertenencia a banda armada	6 años de prisión y multa de 200 mil pesetas	16	10 años de prisión y multa de 500 mil pesetas	20
	Detención ilegal	10 años de prisión y 10 años de inhabilitación		10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	
José Amedo Fouce <i>Ex subcomisario de Bilbao</i>	Detención ilegal	9 años de prisión y 9 años de inhabilitación	12	10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	14
	Malversación	3 años de prisión y 6 años de inhabilitación		4 años de prisión y 10 años de inhabilitación	

X. PROCESADOS Y PENAS EN EL CASO DE LOS GAL (continuación)

<i>Procesado</i>	<i>Delitos</i>	<i>Petición del Ministerio Fiscal</i>	<i>Años de prisión</i>	<i>Petición de la Acción Popular</i>	<i>Años de prisión</i>
Michel Domínguez <i>Ex inspector de policía</i>	Detención ilegal	8 años de prisión y 8 años de inhabilitación	8	10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	10
Francisco Sainz Ojeda <i>Inspector de policía</i>	Pertenencia a banda armada	8 años de prisión y 8 años de inhabilitación	8	10 años de prisión y multa de 500 mil pesetas	20
	Detención ilegal			10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	
Julio Hierro Moset <i>Inspector de policía</i>	Pertenencia a banda armada	8 años de prisión y 8 años de inhabilitación	8	10 años de prisión y multa de 500 mil pesetas	20
	Detención ilegal			10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	

X. PROCESADOS Y PENAS EN EL CASO DE LOS GAL (continuación)

<i>Procesado</i>	<i>Delitos</i>	<i>Petición del Ministerio Fiscal</i>	<i>Años de prisión</i>	<i>Petición de la Acción Popular</i>	<i>Años de prisión</i>
Luis Hens Serena <i>Inspector de policía</i>	Detención ilegal	8 años de prisión y 8 años de inhabilitación	8	10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	10
J. Ramón Corujo Rodríguez <i>Inspector de policía</i>	Detención ilegal	8 años de prisión y 8 años de inhabilitación	8	10 años de prisión y 12 años de inhabilitación	10
TOTALES			178		280

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ALMUNIA, Joaquín, *Memorias políticas*, España, Grupo Editorial Santillana, 2001.
- CARR, Raymond (coord.), *Visiones de fin de siglo*, España, Santillana, 2002, col. Punto de lectura, núm. 345.
- CRUZ, Miguel Ángel de la, *Garzón, la ambición de un juez*, España, Temas de Hoy, 2000, col. Grandes temas.
- LOMANA, Gloria, *El ciclón socialista (1982-1986: primera legislatura socialista)*, España, Plaza & Janes, 1987, col. Política española.
- MAS, Fernando, *España, la década de cisura (1990-2000), retrato de un país ante el nuevo milenio*, España, Grupo Editorial Random House-Mondadori, 2002, col. Arena abierta.
- POWELL, Charles, *España en democracia 1975-2000, la clase de la profunda transformación de España*, España, Plaza & Janes, 2000, col. Así fue, la historia rescatada.
- PREGO, Victoria, *Presidentes, veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*, España, Plaza & Janes, 2000, col. Así fue, la historia rescatada.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, *ETA contra el Estado, las estrategias del terrorismo*, España, Tusquets Editores, 2001, col. Kriterion, núm. 5.
- SAVATER, Fernando, *Perdonen las molestias. Crónica de una batalla sin armas contra las armas*, España, Grupo Santillana, 2001.
- TUSELL, Javier, *Historia de España en el siglo XX*, t. IV: *La transición democrática y el gobierno socialista*, España, Grupo Editorial Santillana, 1999, col. Taurus Bolsillo, núm. 135.
- (coord.), *El gobierno de Aznar, balance de una gestión 1996-2000*, España, Crítica, 2000, col. Contrastes.
- UMBRAL, Francisco, *El socialista sentimental (una novela sobre el desencanto político)*, España, Planeta, 2000.
- URBANO, Pilar, *Garzón, el hombre que veía amanecer*, España, Plaza & Janes, 2000.
- VILLALONGA, José Luis de, *El rey, conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, España, Plaza & Janes, 1993.

Artículos, ensayos y documentos

Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo, firmado por el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, Ministerio del Interior del gobierno español, www.mir.es, 8 de diciembre de 2004.

ANGUITA, Julio, *Carta abierta al presidente del gobierno español José María Aznar*, publicada en la prensa española el 6 de septiembre de 1996.

CANO BUESO, Juan, *Información parlamentaria y secretos oficiales*, documento de trabajo núm. 133, Barcelona, Universidad de Almería, 1997.

GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El declive de ETA*, análisis núm. 32, España, 27 de enero de 2003.

IRUÍN, Iñigo, “GAL: el espejo del Estado”, conferencia pronunciada en Galtzaundi-Tolosa, 13 de febrero de 1996, visible en www.javierortiz.net y www.diariodecanarias.com, España, diciembre de 2001.

LÁZARO, Julio M., “El final de los GAL, claves del juicio a Barrionuevo y Vera por el secuestro de Marey, que se inicia hoy en el Tribunal Supremo”, *El País*, España, 25 de mayo de 1998.

NAVARRO, Julia, “Entrevista al presidente Felipe González”, *El Mundo*, España, domingo 25 de febrero de 1996.

NEGRETE CASTAÑEDA, Jorge, *Democracia y acceso a la información pública*, México, octubre de 2003.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “La comparecencia del gobierno en el Parlamento español. Una forma de control parlamentario”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, “El debate sobre el terrorismo”, *El País*, España, 18 de octubre de 2004.

TEJEDA, Armando G., “La guerra sucia contra ETA ha persistido con todos los gobiernos: José Antonio Sáenz”, *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2001.

Euskal Herria y la libertad, los vascos y su lucha por la libertad, página electrónica <http://free.freespeech.org/askatasuna/docs/gal.htm>, España, s/f.

Legislación

Constitución española de 1978.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (*BOE*, 28 de noviembre de 1997).

Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales (*BOE*, 6 de abril de 1968), modificada por Ley 48/78.

Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2000, relativa al recurso de amparo interpuesto por Francisco Álvarez Sánchez contra la sentencia de 29 de julio de 1998, causa especial 2530/95, España, 17 de marzo de 2001.

EL CASO PROVIDA: LOS ALCANCES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN VS. LOS LÍMITES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Helena HOFBAUER BALMORI*

SUMARIO: I. *El caso Provida, a vuelo de pájaro.* II. *La importancia de un desvío “menor” de recursos.* III. *La coyuntura política: ¿aires de cambio?* IV. *El recuento de los hechos: de irregularidades está plagado el camino al infierno...* V. *Sin un golpe mediático que duela, aquí no pasa nada.* VI. *De acciones urgentes, inconsecuentes, y cosas peores...* VII. *El balance final: los pecados de omisión del gobierno del cambio en materia de transparencia.* VIII. *Referencias bibliográficas.*

I. EL CASO PROVIDA, A VUELO DE PÁJARO

Año con año, cuando el presupuesto de egresos de la federación llega a la Cámara de Diputados, hay algunos rubros del gasto que es necesario suplementar con recursos adicionales. Algunas de estas ampliaciones presupuestarias se han convertido en auténticos parámetros del avance del equilibrio de poderes en México. Otras han sido ejemplo de la lucha por insertar temas excluidos en la agenda de las políticas públicas —como el presupuesto que debe orientarse específicamente a atender las necesidades de las mujeres—. Otras más han respondido a intereses parti-

* Ex directora general de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., hasta finales de 2006. Fundar fue una de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al desvío de recursos públicos a Provida, y fue la responsable de la auditoría ciudadana que se aplicó a la organización. Las opiniones vertidas en este artículo sólo representan el punto de vista de la autora.

culares, estrechos, que encuentran su lógica en los espacios de discrecionalidad que aún prevalecen en la negociación presupuestaria.

El caso de los 30 millones de pesos irregularmente asignados a la organización Provida, en diciembre de 2002, responde a esta última dinámica. Como tal, ilustra el margen de discrecionalidad con el que legisladores individuales pueden operar a pesar de las decisiones adoptadas por el Pleno de la Cámara de Diputados. También ejemplifica la complacencia de dependencias del Ejecutivo Federal hacia estas decisiones discrecionales —a pesar de que éstas se contrapongan a la normatividad existente—, así como el cúmulo de prácticas corruptas, conflictos de intereses y falta de transparencia que organizaciones privadas pueden llevar a la práctica. Por último, este caso es la muestra viva de la disfuncionalidad que caracteriza al sistema mexicano de justicia, al fallar en la aplicación de sanciones a pesar de evidenciar, una y otra vez, las irregularidades, la corrupción y las faltas administrativas que existieron en el ejercicio de los 30 millones de pesos por parte de Provida.

La historia es simple, y se puede resumir de manera sencilla.

- 1) El entonces diputado Luis Pazos, en su carácter de presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, decidió, de manera unilateral, sustraer 30 millones de pesos de una ampliación de 600 millones de pesos para programas de salud de las mujeres y VIH/SIDA, y asignarlos a los centros de ayuda para la mujer operados por Provida.
- 2) La Secretaría de Salud aceptó las instrucciones de este diputado, y procedió a entregar los recursos al Comité Nacional Provida, a pesar de que excedía los límites de su propia normatividad para el desembolso de recursos a organizaciones privadas.
- 3) Provida dispuso de los recursos sin apegarse a los rubros para los cuales habían sido solicitados, usando empresas con las que comparte dirección fiscal y teléfonos para gastar los 30 millones de pesos. Adicionalmente, incurrió en una serie de irregularidades fiscales e incluso se sintió facultado para hacer donativos a terceros, comprar artículos de lujo —como plumas Mont Blanc— y proveer con “tangas” a las mujeres que pretende atender.
- 4) Seis organizaciones de la sociedad civil, cercanas a las gestiones de algunas diputadas por aumentar los recursos para los programas

de salud para las mujeres y VIH/SIDA, se dieron a la tarea de documentar cada una de las irregularidades detectadas en el proceso de asignación de fondos a Provida. Posteriormente, solicitaron el expediente financiero completo de los 30 millones de pesos gastados, y le hicieron una auditoría ciudadana —la primera de su tipo en México—. Los hallazgos de la misma, presentados a medios nacionales en julio de 2004, dieron por resultado una serie de acciones “urgentes” por parte del gobierno para atender las irregularidades y la corrupción documentadas.

- 5) La Secretaría de Salud suspendió dos donativos adicionales, cada uno por 30 millones de pesos, a realizarse en 2004 y 2005. Confirmó las irregularidades identificadas por la auditoría ciudadana y exigió la devolución de los recursos entregados. Hasta la fecha, esto no ha pasado.
- 6) La Secretaría de la Función Pública reconfirmó las irregularidades encontradas, impuso una multa de 13 millones de pesos a la organización e inhabilitó a su representante legal, Jorge Serrano Limón, para ocupar puestos públicos o recibir fondos públicos durante 15 años. Hasta la fecha, la multa no ha sido pagada y no hay resoluciones claras respecto al caso.
- 7) La Auditoría Superior de la Federación condujo su propia auditoría, como órgano de control externo, corroborando una vez más las irregularidades denunciadas por las instancias anteriores. Con base en lo encontrado, inició una denuncia penal ante el Ministerio Público Federal, la cual tampoco ha llevado a acciones concretas en contra del titular de Provida.

El caso Provida demuestra que los avances en materia de acceso a la información y transparencia en México son innumerables. Sin embargo, también ilustra que la transparencia no lleva, de manera automática, a la rendición de cuentas. Esta última es mucho más elusiva, y requerirá de cambios sustantivos en la cultura política del país.

II. LA IMPORTANCIA DE UN DESVÍO “MENOR” DE RECURSOS

Conociendo el tamaño del presupuesto de egresos de la federación, que en 2003 excedió el billón de pesos, la pregunta ineludible es: ¿qué

tan importante podía ser el caso de 30 millones de pesos desviados y malversados? Lo ha sido por diversas razones, algunas de sustancia, otras de contexto.

En primer lugar, y como una de las razones de mayor peso para explicar la importancia del caso Provida, está la exigencia por la transparencia en el uso de los recursos públicos. El presupuesto de egresos es la principal herramienta de un gobierno para instrumentar la totalidad de las políticas públicas que han de concretarse en un país. En él se expresan las prioridades nacionales de manera inequívoca, como resultado de una batalla constante en torno a recursos siempre insuficientes. La transparencia, en este contexto, implica que ciudadanas y ciudadanos puedan saber a qué se destinan los recursos conformados con el pago de sus impuestos u obtenidos de otros bienes nacionales —como lo es el petróleo, en el caso de México—.

En segundo lugar destaca el ejercicio de un derecho humano, el derecho a saber, por medio de un marco normativo que regula el acceso a la información. El acceso a la información pública es un elemento indispensable para que la sociedad pueda participar, de manera informada, en los debates que se dan en torno a las políticas públicas que la deben beneficiar. Permite conocer el quehacer gubernamental, los servicios a los cuales tenemos derecho, y actuar en consecuencia —demandando, vigilando e interactuando con las instancias gubernamentales—. No es poca cosa que un grupo de organizaciones ciudadanas se haya dedicado, durante más de dos años, a actividades detectivescas nada propias de su labor, para entender cómo es que se había configurado y concretado una serie de irregularidades, a lo largo y ancho del proceso presupuestario. El hecho de ejercer este derecho, y llevarlo hasta las consecuencias que se quisieran asumir, es un parámetro totalmente diferente al que había existido tres años antes en México.

En tercer lugar está la importancia de ilustrar que, a pesar de los aires de cambio, hay dinámicas que no se modifican simplemente con voluntad. La voluntad de someterse al escrutinio público duró poco, lo cual es decisivamente insuficiente para cambiar prácticas y reductos de opacidad que habían contado con décadas para desarrollarse. Sin embargo, el caso también ilustró que, a pesar de que la voluntad de cambio tiene su límite en donde empieza a afectar a quienes detentan el poder, la creación de mecanismos institucionales para acceder a información pública otorga un poder novedoso a la ciudadanía.

Por último, está la relevancia de haber ilustrado que, tratase de quien se trate, la malversación de recursos públicos siempre es una posibilidad. Algunos sectores de la derecha mexicana, dentro y fuera del gobierno, defienden “las buenas costumbres”, se batan por la rectitud y encabezan cruzadas en contra de las malas prácticas, pensamientos y acciones. Es inaceptable que el apego a derecho y a la normatividad existente, así como a la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas abierta y profunda, no forme parte de estas cruzadas.

III. LA COYUNTURA POLÍTICA: ¿AIRES DE CAMBIO?

Después de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el nuevo milenio se revistió de ánimos reformadores en pro de la transición hacia la democracia. El 2 de julio de 2000, las y los electores de México expresaron su descontento con el régimen, votando para “sacar al PRI de los Pinos”. La frase, acuñada por el candidato Vicente Fox Quesada, resultó ser la expresión más certera para calificar los votos que lo llevaron a la Presidencia de México: la gente estaba harta del PRI y quería que la alternancia en el poder iniciara.

Con el gobierno de Fox llegaron incontables esperanzas, colgadas con alfileres de un sistema que se resistía al cambio. La democracia iba a traer beneficios, a resolver los problemas políticos y económicos y las carencias de más de la mitad de la población. Con la democracia —y sin el PRI— México tenía la posibilidad de reinventarse, de interpretarse partiendo de bases nuevas, y de codearse con aquellos países que, a pesar de los pesares, “sí la habían hecho”.

Fue en este marco que el 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que entró en vigor un año después, el 12 de junio de 2003. La LFTAIPG es el marco legal que regula el procedimiento para solicitar información y pone a disposición de los ciudadanos recursos legales ante posibles negativas, de parte de las dependencias públicas, a entregar la información solicitada. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) delibera en torno a estos casos y toma resoluciones al respecto. Además, instrumenta un mecanismo electrónico de avanzada, por medio del cual se pueden ingresar solicitudes de información en línea, garantizando el total anonimato del so-

licitante (Sistema de Solicitudes de Información —SISI—). El SISI evita pérdidas de tiempo por traslado a las unidades de enlace de cada dependencia, acorta el tiempo de procesamiento de las solicitudes, genera acuses de recibo de la solicitud, le da seguimiento y facilita el proceso de presentar recursos de revisión.¹

La ventana de oportunidad que se abrió con el inicio del gobierno, y que generó una serie de expectativas en torno a los cambios que se iban a consolidar, duró poco. Pronto fue evidente que las buenas intenciones del nuevo gobierno no necesariamente estaban acompañadas de capacidades certeras de instrumentación. Batallas cruciales para establecer los parámetros de la negociación política —indispensable en el entorno de gobierno dividido— se perdieron demasiado rápido, dejando saldos negativos para el gobierno foxista.² También empezó a ser evidente que en la cancha de juego del poder, muchas prerrogativas añejas y cuestionables se empezaron a reproducir igual que en gobiernos anteriores: el gobierno foxista, empezando por la pareja presidencial, cayeron en la trampa del juego de los beneficios, y lo creyeron justificable.

Al entregar su segundo informe de gobierno al Congreso de la Unión, el presidente había declarado:

Desde el principio de mi mandato, asumí el compromiso de que la administración pública se condujera con parámetros de honestidad, transparencia y racionalidad... Mi gobierno no ha escatimado ningún esfuerzo para combatir la corrupción y la impunidad. Lo hemos hecho bajo la convicción de que la obligación legal y ética de enfrentarlas es neutral políticamente. Ratifico hoy que la lucha en su contra es para mi gobierno un asunto de principios, no de propaganda política ni de ajuste de cuentas.³

El avance de la gestión foxista desdibujó cualquier atisbo de ética y neutralidad. Las buenas intenciones se fueron desgajando, dejando al des-

¹ Para aquellos interesados en los detalles del sistema —o interesados en solicitar información al gobierno federal de México— ingresar a www.ifai.org.mx.

² Dos ejemplos claros de batallas perdidas, que mermaron de manera importante a la Presidencia, fueron el desgaste en torno a la propuesta de reubicación del aeropuerto internacional de la ciudad de México, y la nada exitosa Convención Nacional Hacendaria —que dejó al país sin opciones para una discusión seria de la reforma fiscal—.

³ Fox Quesada, Vicente, Discurso ante el H. Congreso de la Unión, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1o. de septiembre de 2002.

cubierto prácticas impregnadas por la discrecionalidad, ámbitos revestidos de opacidad y los primeros síntomas de un gobierno que se arrepiende de algunos de los cambios a los que dio pie. En el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, resultó ser infinitamente más agradable posar para la foto histórica por haber contribuido a dismantelar “la cultura del secreto oficial”, que enfrentar los escándalos de corrupción que ilustraban la vigencia de esa misma cultura y de las prerrogativas que la caracterizan.⁴

IV. EL RECUENTO DE LOS HECHOS: DE IRREGULARIDADES ESTÁ PLAGADO EL CAMINO AL INFIERNO...

1. *El desvío de recursos en la Cámara de Diputados*

A finales de 2002, la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura logró que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobara una ampliación presupuestaria de 600 millones de pesos para programas de salud de las mujeres y atención del VIH/SIDA. Esta ampliación constituía, en muchos sentidos, un éxito de negociación de las diputadas, quienes de esta manera estaban respondiendo a los reclamos y peticiones de grupos específicos de la población. Garantizaba, entre otros, la cobertura de tratamiento antirretroviral a todas las personas viviendo con VIH/SIDA que en ese momento lo requerían. Las diputadas que habían luchado por la ampliación se fueron a casa satisfechas, sabiendo que habían respondido a las necesidades de quienes representan —y que su papel en la aprobación del presupuesto había sido relevante—.

Menos de un mes después, en enero de 2003, les llegaron indicios de que parte de la ampliación presupuestaria que lograron había sido desviada, por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la organización privada Provida. Sobra decir que, en adición a la molestia provocada por el hecho de que alguien “manipulara” sus logros, la simple idea de que Provida fuera la beneficiaria de sus esfuerzos era escandalosa. Provida es una organización que se ha distinguido por ope-

⁴ Basta recordar el *toalla-gate*, el gasto en ropa por parte de la primera dama, Marta Sahagún, los escándalos alrededor de la Fundación Vamos México (de revuelo internacional), y la corrupción y enriquecimiento ilícitos que se le han atribuido a los hermanos Bribiesca.

nerse a la esencia misma de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, pasando por alto la ciencia médica y las prioridades sociales. En el tema del VIH su récord es igualmente negativo: Jorge Serrano Limón, representante legal de Provida, demandó en 1989 y 1997 a la Secretaría de Salud por genocidio, debido a que promueve el uso del condón.⁵

¿Qué es lo que había pasado? La reconstrucción del camino recorrido ilustra lo siguiente:⁶

- El 16 de diciembre de 2002 la Cámara de Diputados aprobó 600 millones de pesos adicionales para programas enfocados a la salud de las mujeres y la atención del VIH/SIDA.
- El 30 de diciembre del mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto del presupuesto de egresos de la federación, que incluía la ampliación promovida por las diputadas.
- El 9 de enero de 2003, la diputada Josefina Hinojosa Herrera, integrante de la Comisión de Equidad y Género, envió a Luis Pazos de la Torre, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el oficio CEG/1061/01-03. En este oficio se detallaba la distribución de los 600 millones de pesos —misma que no se incluyó en el decreto del presupuesto, debido a que se trataba de micro-etiquetaciones—, especificando que 208 millones habían sido aprobados para el programa de atención al VIH/SIDA.
- El 10 de enero, el secretario de Salud, Julio Frenk Mora, recibió el oficio CPCP/1779/02 del diputado Pazos de la Torre, fechado el 17 de diciembre de 2002. En este oficio, el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública detallaba la distribución de los 600 millones de pesos ampliados por la Cámara de Diputados a programas de salud. A diferencia de lo acordado por la Comisión de Equidad y Género, aparecían sólo 178 millones de pesos para VIH/SIDA, a la vez de aparecer un nuevo renglón: 30 millones de pesos para los centros de ayuda a la mujer.

⁵ Zozaya, M. y Brito, A., “La satanización del condón y el triunfo de la razón”, *Letra S*, suplemento de *La Jornada*, 2 de octubre de 1997.

⁶ Para mayores detalles, véase Vallarta Vázquez, M. y Martínez Medina, M. C., “Demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas: experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en Instituto Federal de Acceso a la Información, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004, pp. 40 y 41.

- El 17 y 23 de enero, varias diputadas⁷ enviaron cartas de extrañamiento a Luis Pazos, haciendo hincapié en que la distribución de recursos enviada al secretario de Salud no correspondía a la que había sido aprobada por la Comisión de Equidad y Género. También le recordaron que hacer modificaciones unilaterales al presupuesto de egresos de la federación claramente excedía sus facultades.
- El diputado Pazos se deslindó públicamente en una carta enviada al periódico *La Jornada*, el 11 de febrero de 2003, dando por terminada la discusión sobre el asunto.

En realidad, ese sólo fue el comienzo. Las diputadas involucradas en la ampliación presupuestaria buscaron el apoyo de aliadas naturales, con las cuales se sentían identificadas y quienes, desde su punto de vista, podían profundizar en el tema y desentrañar lo que había pasado. Fue así que seis organizaciones de la sociedad civil —Salud Integral para la Mujer (SIPAM); Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (Consortio); Letra S: Salud, Sexualidad y SIDA (Letra S); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia (Equidad); y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Fundar)— conformaron una alianza estratégica para investigar la asignación, el destino y, ultimadamente, el uso de los recursos recortados al presupuesto de VIH/SIDA.

El primer tema que se abordó fue la legalidad de que la Cámara de Diputados asignara recursos, de manera directa, a una organización de la sociedad civil. Según el artículo 8o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en 2003, esta acción era admisible.

Habiendo establecido este punto, la coalición se dio a la tarea de analizar el marco legal de la discusión y aprobación del presupuesto, con el objetivo de determinar el rango de acción del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La Constitución, en sus artículos 74, fracción IV y 126, dejaba claro que la discusión y aprobación del presupuesto corresponden, únicamente, a la Cámara de Diputados.⁸ También

⁷ Las diputadas involucradas fueron María Elena Chapa, Concepción González Medina, María de las Nieves García Fernández, Flor Añorve Ocampo, Laura Pavón Jaramillo y Olga Haydée Flores Velásquez.

⁸ Vallarta Vázquez, M. y Martínez Medina, M. C., *op. cit.*, nota 6, p. 42.

quedó claro que ni la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ni su Reglamento establecían el procedimiento que se debía seguir para desglosar las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Por consiguiente, se consultó a expertos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Las conclusiones de los expertos fueron que, respecto al presupuesto y las asignaciones extraordinarias de la Cámara de Diputados, prevalecen la ausencia de normas y los espacios de discrecionalidad. También concluyeron que el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tiene atribuciones para decidir, de manera unilateral, nada que tenga que ver con la asignación de recursos, ya que ésta debe ser aprobada por el Pleno. Los vacíos detectados en la ley han significado, en la práctica parlamentaria, un espacio para la negociación y, en este caso en particular, para decisiones arbitrarias.

2. La aceptación de la asignación irregular de recursos a Provida por parte de la Secretaría de Salud

Hasta donde fue posible dilucidar, la asignación unilateral que el diputado Pazos de la Torre había hecho, desviando recursos a Provida, era ilegal. Pero, ¿qué pasaba del lado de la Secretaría de Salud?, ¿el desembolso de los 30 millones de pesos, por parte de esta dependencia a Provida, era legal?, ¿le correspondía aceptar y acatar las instrucciones recibidas, o simplemente optaron por ignorar sus propias reglas y marcos normativos para cumplir con esta “instrucción”? Este fue el segundo tema al que se abocaron las organizaciones que le estaban siguiendo la huella a los recursos desviados.

El 24 de julio de 2003, fue enviado un oficio al subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), solicitando conocer el destino de los 30 millones de pesos, ya que no se encontraban detallados en el presupuesto por tratarse de una suma demasiado pequeña. Hacienda contestó casi un mes después, indicando que la pregunta debía plantearse a la Unidad de Enlace —que según la LFTAIPG, recién estrenada, era la unidad administrativa responsable de proporcionar información a la ciudadanía—. El 2 de septiembre se tuvo una respuesta

certera: la SHCP confirmó que “se asignaron los 30 millones de pesos para los centros de ayuda para la mujer, a través de la Unidad Responsable ‘Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública’, partida 4308 del proyecto 4P3 de la Secretaría de Salud”.⁹ Por primera vez, desde principios del año, se tuvo la certeza de que la asignación y desembolso de recursos se habían llevado a cabo.

Los siguientes seis meses fueron un ir y venir de solicitudes de información y respuestas, la mayor parte de las veces incompletas, entre la coalición de organizaciones y la Secretaría de Salud. Se solicitó conocer los montos y la distribución de recursos de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) entre distintas organizaciones de la sociedad civil, los beneficiarios, los datos completos de los centros de ayuda a la mujer, el monto específico asignado a cada uno de los mismos, el convenio firmado con Provida y los reportes entregados, entre otros.

Las respuestas fueron, en su mayoría, vagas y no concluyentes, situación que reflejaba dos problemas: por un lado, la falta de experiencia de la sociedad civil para plantear, con precisión milimétrica, los documentos que requería; por el otro lado, la resistencia gubernamental a entregar información “delicada”, relacionada con el uso de recursos públicos. Ambos problemas se retroalimentaban mutuamente en una dinámica negativa.

Finalmente, con la información obtenida a cuentagotas, fue posible establecer que la APBP tampoco había respetado los cauces legales para entregar recursos a Provida. Sus reglas de operación establecían que para entregar recursos a organizaciones de la sociedad civil, éstas debían concursar presentando proyectos específicos, cosa que Provida no había hecho. Adicionalmente, estos proyectos podían financiarse con montos de 100 mil a 250 mil pesos, como máximo. Provida recibió 120 veces más del monto máximo establecido en las reglas de operación, sin tener que preocuparse por concursar ni competir contra otros proyectos.¹⁰ En total, el 51 por ciento de los recursos otorgados por la APBP a organizaciones civiles durante 2003 le correspondió a Provida.

⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹⁰ Gozzo, G., *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006, p. 19.

3. *Corrupción, conflicto de intereses y malversación de fondos públicos: el caso “ejemplar” de Provida*

El 4 de mayo de 2004, casi año y medio después del desvío de recursos, la APBP entregó a la coalición de seis organizaciones el expediente financiero completo de los 30 millones de pesos que Provida ejerció durante el 2003. El expediente constaba de 6,525 hojas, integrando cada una de las facturas que la organización había remitido para comprobar el uso de los recursos.

También se tuvo acceso al reporte financiero que Provida entregó a la APBP, el cual de entrada arrojaba una serie importante de “reacomodos” de los fondos entre distintos conceptos. El 81.53 por ciento de los 30 millones de pesos se había ejercido en los rubros de “publicidad” y “mobiliario y equipo médico”, mientras que una serie de conceptos, como cinco millones de pesos que debían destinarse a partos, no habían sido tocados. Básicamente, Provida había entregado una propuesta de presupuesto mayor al que recibió, y había decidido en qué conceptos iba a aplicar los fondos.¹¹

Contar con el balance financiero de los 30 millones de pesos, e identificar las disparidades entre lo propuesto y lo ejercido, sólo avivó el interés por saber cómo es que Provida, por ejemplo, había gastado casi la mitad de los recursos en publicidad. Por lo tanto, y auxiliadas por un contador con experiencia en la realización de auditorías, las organizaciones se dieron a la tarea de revisar el expediente. Este análisis permitió agrupar los gastos en las categorías presentadas por Provida y revisar su consistencia, la lógica con la que supuestamente cumplían, y algunos de los aspectos básicos de contabilidad y reglamentación fiscal.

Los primeros resultados de este análisis dieron pie para ahondar en algunos temas, cuyos principales elementos se exponen a continuación.

A. *El gasto en publicidad*

En el concepto “publicidad”, 9 millones 745 mil 10 pesos, es decir, el 75.62 por ciento del total, se ejerció contratando a la empresa Mercatel, S. A. de C. V. El 24.38 por ciento restante fue gastado pagando insercio-

¹¹ Para conocer el detalle de los conceptos de gasto propuestos y ejercidos por Provida véase *ibidem*, p. 45.

nes en distintos medios, principalmente periódicos. El intermediario Mercatel, S. A. de C. V., que tan cuantiosamente se benefició con Provida, aparentemente tenía muchas otras cosas en común con la organización: ambos compartían la misma dirección fiscal. Adicionalmente, al hablar al teléfono señalado en las facturas de Mercatel, éste era contestado por el Comité Nacional Provida. Las grandes interrogantes eran si Provida auténticamente había contratado los servicios de una empresa totalmente independiente para la realización de sus campañas, o si simplemente había utilizado a una “subsidiaria” para transferirle fondos y beneficiarse doblemente.

Estas dudas estaban fundamentadas no sólo en el hecho de compartir espacios físicos, sino en una serie de elementos poco claros:

- 1) En primer lugar, en contraste con los pagos hechos por Provida por concepto de inserciones en los periódicos, que establecían con claridad toda la información relevante (fecha, página, tamaño de la inserción, etcétera), las facturas de Mercatel, S. A. de C. V., no especificaban detalle alguno de los servicios realizados.
- 2) En segundo lugar, se detectaron irregularidades fiscales también relevantes: Mercatel entregó a Provida ocho facturas vencidas. Concretamente, la fecha máxima de validez de las facturas era el 3 de septiembre de 2003, y las facturas fueron expedidas en fechas posteriores, lo cual representa una falta a los requisitos fiscales requeridos en México para que una factura tenga validez. El importe de estas facturas sumadas fue de un millón 622 mil 910 pesos.
- 3) Un tercer elemento irregular fue que como existía el compromiso de que el total de los 30 millones fuesen ejercidos en 2003, el 18 de diciembre de ese año Provida contrató publicidad para el año siguiente, asegurando publicidad a futuro pero facturando en el año obligado.

El gasto excesivo y nada transparente que Provida había hecho en materia de publicidad contrastaba con la realidad de la propia Secretaría de Salud: durante 2003, la dependencia destinó solamente 9 millones 914 mil 456 pesos en información y difusión para la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.¹² Irónicamente, fue justo a

¹² *Ibidem*, p. 23.

estas políticas de salud pública a las que se les esquilmaron los recursos en un inicio.

B. El gasto en mobiliario y equipo médico

La auditoría ciudadana arrojó que el 95.59 por ciento, es decir, 11 millones 520 mil 447 pesos de los recursos erogados en este concepto, fue usado para pagar importaciones realizadas a través de la empresa Imporvar, S. A. de C. V. En este caso, se detectaron dos elementos extraños:

- 1) A pesar de manejar recursos millonarios para importar el equipo solicitado por Provida, esta empresa dejó de existir poco después de 2003.
- 2) Imporvar, S. A. de C. V., también incurrió en una serie de irregularidades fiscales respecto a los pedidos de Provida, por demás extrañas: el 15 de diciembre de 2003 se emitió una factura con folio número 012, cuando en marzo del mismo año se habían expedido las facturas que van del número 082 en adelante.

C. Gasto en “ayuda a mujeres”

En el rubro “ayuda a mujeres”, que ni siquiera figuraba en la propuesta original de Provida y, sin embargo, ascendió a más de un millón de pesos, las irregularidades no se hicieron esperar. El 96.47 por ciento de los recursos, es decir, un millón 35 mil pesos, fueron utilizados para contratar un salón de fiestas en el Estado de México, llamado “El Castillo Branstock”. Este lugar supuestamente se utilizó para dos capacitaciones y una reunión de directivos, lo cual parece ser un costo por demás excesivo.

Al hacer una revisión más detallada de las facturas que amparaban este gasto, saltó a la vista que este salón de fiestas fue dado de alta en la SHCP el 30 de agosto de 2002, emitiendo su primera factura (folio 001), a Provida, el 7 de julio de 2003. Además de que no queda claro cómo subsistió el negocio sin tener eventos a lo largo de un año, la factura expedida a Provida tampoco era válida, ya que la fecha de impresión de los comprobantes fiscales es de tres meses y medio después (27 de octubre de 2003). Esta misma situación se repitió en otra factura del mismo proveedor (factura 012, del 1o. de octubre de 2003).

Hubo una “coincidencia” aún más espectacular: increíblemente, el salón de fiestas tiene el mismo número de teléfono que la empresa Mercatel, despertando aún más suspicacias en cuanto a la relación de ambas empresas con Provida.

El porcentaje restante de recursos asignados al rubro —3.53 por ciento del total, correspondiente a 37 mil 825 pesos— tampoco parecía aclarar el propósito de los gastos. En este remanente destacaron facturas por ropa para caballero y dama adquirida en tiendas como Sears, Aca Joe y El Palacio de Hierro, entre otras. La cereza en el pastel fueron varias facturas por ropa interior, entre las cuales destaca la adquisición de tanguas.

D. Otras irregularidades

De la revisión de los demás conceptos de gasto reportados por Provida resaltaron irregularidades adicionales, entre las cuales es importante ilustrar dos ejemplos:

- 1) En material didáctico, rubro por el cual se ejercieron más de 300 mil pesos, se encontraron facturas por plumas fuente y bolígrafos *Mont Blanc*, adquiridos en una tienda de *Cartier*, por una cantidad de 12 mil 361 pesos.
- 2) Además, se encontró un recibo deducible de impuestos de un donativo por 600 mil pesos a una asociación de rehabilitación. Provida no se encontraba facultado para hacer donaciones a otras organizaciones con los recursos públicos que había obtenido para el fin expreso de constituir los centros de ayuda para mujeres.

Según la cláusula tercera del convenio de colaboración celebrado con la APBP, el Comité Nacional Provida se obligó a “utilizar el apoyo económico mencionado... única y exclusivamente para destinarlo a los fines detallados en la cláusula primera de este instrumento”. En dicha cláusula primera dice, textualmente, que el apoyo económico “...se aplicará para llevar a cabo un proyecto de expansión de diez centros de ayuda para la mujer en localidades en los que no existen y refuerzos en diversas áreas operativas a los ya existentes...”. De plumas *Mont Blanc*, tanguas y gastos multimillonarios en la contratación de servicios a empresas “hermanas” no se hacía mención.

4. *Contradicciones explícitas entre la política de salud y las acciones de Provida*

A las irregularidades que se dieron al asignar y entregar los 30 millones de pesos a Provida, y los indicios de corrupción y malversación de fondos que reflejó la auditoría ciudadana de los recursos ejercidos por la organización, había que añadirles otro factor fundamental: la inconsistencia entre la política pública de la Secretaría de Salud y la orientación de las acciones de Provida. Las seis organizaciones involucradas en el seguimiento del desvío de recursos se dieron a la tarea de analizar los principales lineamientos de la política pública de salud, para después compararlos con los “principios” que rigen el quehacer de Provida.¹³ Sobra decir que las contradicciones fueron evidentes, añadiendo interrogantes sobre la inconsistencia de los tomadores de decisión que habían aceptado entregar recursos a Provida, excediendo los límites y la normatividad establecida por la Secretaría de Salud misma.

- 1) El Programa Nacional de Salud 2001-2006 establece que la salud es un derecho social, no una mercancía o un objeto. Una de las principales metas del programa es “promover la salud reproductiva y la elección informada de métodos de planificación familiar”.¹⁴

Provida se ha caracterizado por oponerse a los parámetros internacionalmente aceptados en materia de salud reproductiva y métodos de planificación familiar. Ha sostenido una campaña virulenta en contra del uso del condón, llegando al extremo de demandar a la Secretaría de Salud por “genocidio”. Es un férreo opositor de la anticoncepción de emergencia —la píldora del día siguiente— y del aborto aun en los casos de violación. La política pública en materia de salud reproductiva y sexual y los estandartes enarbolados por Provida no podrían ser más distintos.

- 2) Uno de los componentes que integran la definición de la misión del sector salud, también establecidos en el Programa Nacional de Salud, es la calidad de los servicios. Explícitamente se dice que “[l]os servicios públicos y privados que se ofrecerán serán de alta calidad técnica y deberán satisfacer las expectativas de los usuarios. Los

¹³ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹⁴ *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001.

habrán de proporcionar prestadores bien capacitados que harán uso de intervenciones basadas en evidencias científicas”.¹⁵

La información que Provida ofrece a las mujeres que acuden a sus centros de ayuda no cumple con el requisito de estar basada en evidencias científicas, ya que se trata de publicaciones de corte religioso. Algunas de estas publicaciones, del Opus Dei, fueron adquiridas con los fondos de la Secretaría de Salud y figuraban entre las facturas del “material didáctico”. Más allá de esto, no queda claro que el personal que opera en los centros ofrezca servicios de “alta calidad técnica”: al año siguiente del ejercicio de los recursos, la Secretaría de Salud clausuró la mayoría de los centros de ayuda a la mujer que Provida operaba, por no cumplir con los estándares técnicos.

- 3) En cuanto a la planificación familiar, el Programa Nacional de Salud establece que el objetivo es “promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos... y, a partir de ello, contribuir a la disminución de los embarazos no planeados y no deseados mediante la oferta sistemática de métodos anticonceptivos modernos y la prestación de servicios de buena calidad”.¹⁶

Para Provida hay dos métodos de anticoncepción válidos: la abstinencia y el método natural. Según Provida no existe el “sexo seguro”, y dedica parte de su página de Internet a explicar por qué el uso del condón es ineficiente, tanto para la prevención de embarazos no deseados como de enfermedades de transmisión sexual. También hace énfasis en una supuesta relación entre el aumento del uso del preservativo y el aumento de las tasas de incidencia del VIH/SIDA, haciendo referencia al “peligroso condón”. En cuanto a métodos anticonceptivos, la única referencia es a la píldora del día siguiente, que se describe como un método abortivo. De hecho, se critica abiertamente la política de la Secretaría de Salud al respecto, diciendo que “los agentes de la cultura de la muerte hablan un lenguaje confuso para ocultar la verdad”.¹⁷

- 4) Por último, al lanzar el Programa Mujer y Salud, el secretario de Salud, Julio Frenk Mora, declaró que el tema del aborto “se aborda

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Para evitar mayor desinformación, abstenerse de consultar la siguiente página de Internet: www.comiteprovida.org (visitada en noviembre 2006).

como un problema de salud pública y no nos corresponde a nosotros manifestar, ni desde luego violar [leyes existentes sobre el tema]”.¹⁸ En México existen causales no punibles para el aborto, establecidas como tales en todos los códigos penales del país. Una de éstas es el embarazo producto de una violación.

En su reporte de actividades, Provida se ufano de haber salvado a 6 mil vidas del aborto, entre las cuales se incluyeron los casos de niños nacidos de 136 mujeres que habían sido violadas. En ningún momento se informó a esas mujeres que podían practicarse un aborto legalmente.

¿Por qué la Secretaría de Salud transfirió fondos a Provida? Es evidente que no había ninguna coincidencia que justificara que fondos públicos, siempre escasos, se destinaran a promover servicios técnicamente inadecuados, que no apuntalan las políticas públicas de salud sexual y reproductiva y que, además, chocan de manera frontal con estrategias de largo plazo que requieren de esfuerzos sostenidos para tener impacto en la sociedad. Si el apoyo fue forzado, por las simpatías que las altas esferas del gobierno profesaron hacia grupos como Provida, el hecho de ilustrar la doble moral de esos grupos crecía en relevancia.

V. SIN UN GOLPE MEDIÁTICO QUE DUELA, AQUÍ NO PASA NADA

Desde que el desvío de recursos hacia Provida fue identificado, las seis organizaciones involucradas en el caso trataron de atraer la atención de diversos actores hacia el mismo. Reuniones con diputados y senadores tuvieron escaso éxito, por razones evidentes: normar el espacio de discrecionalidad que había sido aprovechado por el diputado Pazos, equivaldría a cerrar vacíos que permiten el juego político entre fracciones parlamentarias en la aprobación del presupuesto. Los medios de comunicación, por su parte, tampoco mostraron gran interés.

Aun así, hubo algunos avances a lo largo de 2003 y la primera mitad de 2004, que implicaron esfuerzos enormes por posicionar en la agenda una irregularidad “insignificante” en términos del tamaño del prespues-

¹⁸ *La Jornada*, México, 8 de marzo de 2001.

to público —pero fundamental para redefinir el papel que la ciudadanía debe desempeñar con respecto a la rendición de cuentas—.

- 1) En noviembre de 2003, con una Cámara de Diputados completamente renovada, las organizaciones involucradas en darle seguimiento al desvío de los 30 millones de pesos presentaron ante legisladores de todos los partidos el expediente completo del caso. Cuestionaron las facultades del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como los mecanismos establecidos para la negociación presupuestaria y la asignación de recursos adicionales. Si bien se emplazó a los legisladores a ofrecer respuestas y acciones concretas en treinta días, no hubo reacción alguna. Al parecer, los legisladores no se identificaron con su papel principal: el de representar a la población.
- 2) La Cámara de Senadores, que seguía siendo la misma que cuando el desvío ocurrió, mostró mayor interés y sensibilidad hacia el tema. La senadora Yolanda González, del PRI, presentó un punto de acuerdo solicitando la comparecencia de los secretarios de Salud y Hacienda, para explicar las presuntas irregularidades. Además, el punto de acuerdo requería que la Auditoría Superior de la Federación auditara los recursos entregados a Provida.¹⁹ Debido al retraso que caracteriza la etapa de fiscalización en el proceso presupuestario de México, los resultados de esta auditoría se conocerían hasta el 31 de marzo de 2005.

En mayo de 2004 algunos periódicos de circulación nacional —como *Reforma*, *El Día*, *La Jornada* y *El Universal*— publicaron información dispersa sobre el caso, haciendo referencia a que se estaban encontrando algunas irregularidades en el expediente financiero de Provida.²⁰ Para “acallar las calumnias”, Provida publicó un desplegado informando sobre sus acciones y resultados gracias al apoyo recibido del gobierno.²¹ La atención seguía siendo mínima.

Ante los reclamos de las seis organizaciones por aclarar la asignación de recursos por parte de Luis Pazos, diputados de la Comisión de Presu-

¹⁹ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 20.

²⁰ Flores Ávila, A., “Análisis de prensa”, en *ibidem*, p. 59.

²¹ Desplegado “Frente a la tragedia de la muerte... Nosotros tenemos respuestas de vida”, publicado en *Reforma*, México, 24 de mayo de 2004.

puesto y Cuenta Pública salieron en su defensa. El diputado Trejo Reyes, del PAN, declaró que “los diputados le metemos la mano al presupuesto como se nos da la gana”, y calificó de “insuficientes” las pruebas reunidas por las seis organizaciones a lo largo del seguimiento a los 30 millones de pesos.²² Si el gobierno del cambio había pretendido ser el paladín de la transparencia, los diputados de su partido opinaban de manera diferente.

Cambio de estrategia

Habiendo concluido la auditoría ciudadana de los recursos ejercidos por Provida durante el 2003, las seis organizaciones se dieron a la tarea de diseñar una estrategia mediática que les permitiera posicionar, de manera firme e inequívoca, el tema en la agenda nacional. El objetivo era obligar al gobierno y al legislativo a dirigir la mirada al caso Provida y tomar acciones contundentes al respecto. Para lograrlo, era necesario ampliar la demanda por la transparencia, incluyendo a sectores mucho más diversos de la sociedad civil organizada, así como encontrar los ángulos noticiosos que pudieran imprimirse en el imaginario colectivo gráficamente. A la vez, había que resistir la tentación de salir a medios sin estar perfectamente preparados: la información que había arrojado la auditoría ciudadana valía su peso en oro, pero había que seguir todos los pasos necesarios para asegurar que, en la práctica, tuviera el impacto deseado.

Con el objetivo de empezar a construir una base amplia de apoyo a la demanda, se convocó una reunión con grupos diversos de la sociedad civil organizada, para informarles acerca del caso y del largo proceso que se había seguido para desentrañar lo que sucedió en la Cámara de Diputados, al interior de la Secretaría de Salud y respecto al uso de los recursos por parte de Provida. La indignación por parte de las organizaciones, que acceden a recursos públicos limitados y tienen que cumplir con procedimientos complicados de rendición de cuentas, fue inmediata. Muchas de estas organizaciones habían incorporado el tema de la transparencia como eje de sus actividades, gracias al renovado espíritu que trajo consigo la LFTAIPG. También había múltiples grupos comprometidos con el tema de salud de las mujeres y la prevención del VIH/SIDA.

²² Salvador, Ó., “Con el presupuesto, los diputados hacemos lo que se nos da la gana: Trejo Reyes, diputados del PAN”, *NotieSe*, México, 26 de mayo de 2004.

Otro aspecto importante fue darle la oportunidad a la Secretaría de Salud de conocer y discutir los hallazgos antes de que fueran publicados en medios de comunicación. Con esa lógica, se solicitó, de manera personal, una reunión con el secretario de Salud, expresando el motivo de la misma y haciendo hincapié en que los resultados de la auditoría ciudadana eran escandalosos. No obstante, no hubo respuesta alguna por parte de la dependencia —ni siquiera en el sentido de esperar a que el secretario tuviera tiempo para recibir a las organizaciones—.

Ante la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Salud, las organizaciones decidieron seguir adelante con la estrategia mediática que se había diseñado. Lo importante era poner el tema en el centro del debate nacional, y esto sólo se podía lograr si todos los medios importantes —televisivos, radiofónicos e impresos— daban cobertura amplia y profunda al caso. Con estos objetivos en mente, se decidió dar la primicia a tres medios, cada uno en su respectivo espectro, que habían mostrado su compromiso con la transparencia y los temas relacionados con el caso. Cada uno de ellos tenía el poder de penetración en la opinión pública que se estaba buscando, además de contar con características adicionales:

- 1) En materia de medios impresos, las organizaciones decidieron dar la exclusiva al periódico *Reforma*, caracterizado por ser el principal medio nacional de centro derecha del país. Si *Reforma* le daba el espacio e importancia que merecían las irregularidades descubiertas por la auditoría ciudadana, se garantizaba que todos los demás medios impresos siguieran la nota.
- 2) Para la presentación de la noticia en noticieros radiofónicos se seleccionó el programa “Fórmula Detrás de la Noticia”, conducido por Ricardo Rocha, quien a lo largo de los años se había distinguido por ser un aliado natural de las causas sociales de sectores progresistas del país.
- 3) Respecto a noticieros televisivos, la primicia fue concedida a Carmen Aristegui, para ser presentada tanto en el programa “Hoy por Hoy”, transmitido por Sky, el programa “Noticias Solórzano Aristegui”, transmitido por MVS Canal 52 y los programas radiofónicos de Aristegui en W Radio.

En todos los casos, se entregó el expediente completo de la auditoría, sus resultados y documentación relevante a los conductores y reporteros

correspondientes, discutiendo en detalle los hallazgos, las implicaciones, el proceso seguido y los reclamos de las seis organizaciones involucradas. Se hicieron entrevistas grabadas y se fijó el día para presentar la noticia, el cual dependía de la posible respuesta de la Secretaría de Salud. Al no darse ningún acercamiento por parte de la dependencia, se dio luz verde para que el caso se presentara el 16 de julio de 2004.

El 17 de julio, las seis organizaciones convocaron a una conferencia de prensa con todos los medios, siendo que éstos ya habían conocido del caso el día anterior. Múltiples reporteros se presentaron a la conferencia de prensa, exigiendo detalles e información que permitieran ahondar en el caso. Para asegurar que los medios pudieran intensificar la cobertura se ideó una forma que garantizara que cada reportero pudiera ahondar en los aspectos que más le interesaran. En vez de redactar un simple boletín de prensa, se elaboró una presentación de Power Point que ilustraba con copias electrónicas de los documentos oficiales, los hallazgos de la auditoría.

Como resultado de esta estrategia, tras la conferencia de prensa un número mucho mayor de medios tuvieron en sus manos los documentos necesarios para construir sus argumentos y probar que lo que las seis organizaciones decían estaba fundamentado en hechos irrefutables. Los resultados fueron inmediatos y, hasta cierto punto, avasalladores. En tan sólo diez días, del 16 al 26 de julio:

- Se publicaron más de 110 artículos en periódicos, abarcando desde *Reforma*, *Milenio Diario*, *La Jornada*, *Excélsior*, *El Sol de México*, *unomásuno* y *El Día*, hasta *Crónica*, *Metro*, *Ovaciones*, *La Prensa* y *Esto*.
- El tema se cubrió más de 100 veces en noticieros radiofónicos, como *Fórmula Detrás de la Noticia*, *Hoy por Hoy*, *Atando Cabos*, *Reporte 98.5*, *Fórmula de la Tarde*, *Enfoque*, *Fórmula Financiera*, *López Dóriga*, *Imagen Informativa*, *88.9 Noticias*, *Radio Monitor*, *Al Instante*, *Antena Radio*, *Fórmula Latapí*, *Panorama Informativo*, *¿Y usted qué opina?*, *Entre Líneas*, *Así lo dice Lamont*, *El Sótano*, *Cúpula Empresarial* y *Ruíz Healy Informa*.
- El caso también fue tratado más de 30 veces en noticieros televisivos de cobertura nacional, tales como *Hoy por Hoy*, *Nueva Visión*, *Noticias Solórzano Aristegui*, *CNI Noticias*, *Hechos del Canal 13*, *Once Noticias*, *El Noticiero*, *En Contraste* y *Hoy*, entre otros.

Por la amplitud y diversidad de medios que retomaron el caso, recalando una y otra vez las escandalosas irregularidades, era prácticamente imposible no darse por enterado de lo que había pasado. Los encabezados de la nota en periódicos dan cuenta de la perspectiva que predominó: “Crea Provida su cochinito”,²³ “Acepta Provida que compró tangas y bikinis con fondos de Salud”,²⁴ “Frentes políticos: moral y Provida”,²⁵ “Diputados deben investigar a los antiabortistas”,²⁶ “Paga Provida de más cuando va de compras”,²⁷ “Pro-Vida, pro-muerte, pro-robo”,²⁸ “De Pro-Vida a pro-lana”,²⁹ entre otros. Las caricaturas sarcásticas tampoco se hicieron esperar, mostrando a Jorge Serrano Limón (representante legal de Provida y su principal portavoz) en tanga, con plumas *Mont Blanc* que perforan condones, y disfrutando “la vida loca”.

El 19 de julio se publicó en *La Jornada* un desplegado firmado por 500 organizaciones civiles de todo el país, demandando cuatro puntos:

- 1) Una auditoría fiscal “oficial” a Provida.
- 2) La devolución de los fondos que habían sido gastados por Provida y su re-integración al presupuesto para combatir el VIH/SIDA.
- 3) La coherencia entre las políticas públicas de salud y el financiamiento a organizaciones privadas.
- 4) Cerrar los vacíos legales que permiten márgenes de discrecionalidad en la asignación y ejecución del presupuesto público.

Luis Pazos salió a defenderse desde su puesto en Banobras; se buscaron careos públicos entre representantes de las organizaciones y Jorge Serrano Limón, a los que éste nunca acudió. Y las seis organizaciones involucradas recibieron múltiples llamadas, ahora sí, para reunirse con actores públicos y políticos que, de pronto, estuvieron sumamente preocupados por las irregularidades detectadas. La estrategia había sido un éxito: tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo se sentaron a la mesa para tomar “acciones urgentes”.

²³ Bordon, A. y Hernández, E., *Reforma*, 16 de julio de 2004.

²⁴ Gómez, L., *La Crónica de Hoy*, 16 de julio de 2004.

²⁵ Ramos, A., *Excélsior*, 18 de julio de 2004.

²⁶ Encinas, A., *La Jornada*, 18 de julio de 2004.

²⁷ Bordon, A. y Ramírez, K., *Metro*, 18 de julio de 2004.

²⁸ López Sosa, J. A., *Diario D. F.*, 19 de julio de 2004.

²⁹ Pomar, J., *Excélsior*, 20 de julio de 2004.

VI. DE ACCIONES URGENTES, INCONSEQUENTES, Y COSAS PEORES...

1. *La reacción de la Secretaría de Salud*

Era de esperarse que, tras no haber tenido tiempo para reunirse con las seis organizaciones ciudadanas involucradas en el seguimiento a los 30 millones de pesos desviados, la Secretaría de Salud sí encontraría espacio para reaccionar a los titulares de los periódicos y los noticieros más importantes del país. Para una dependencia dedicada a la salud pública, que promueve esquemas realistas y científicamente aceptados de salud sexual y reproductiva, ésta era *la oportunidad* de revirar y desandar el camino recorrido. Eso fue lo que pasó, aunque no con la profundidad y los alcances deseados.

Pocos días después de que saliera la noticia y se instalara en la agenda nacional por semanas, la Secretaría de Salud publicó un desplegado en el cual anunció la cancelación del convenio con Provida y la consecuente suspensión de transferencias a la organización —que no sólo había malgastado 30 millones de pesos en 2003, sino que esperaba el mismo monto para 2004 y 2005—. En el desplegado, la dependencia también solicitó la devolución de los 30 millones de pesos.

El 29 de julio tuvo lugar una reunión de alto nivel con directivos de la Secretaría de Salud —incluido el secretario Frenk— y representantes de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al caso Provida. El principal tema de la reunión, más allá del escándalo de corrupción, fue la contradicción entre la política pública de salud y los principios que promueve Provida. ¿Cómo es que si la Constitución mexicana otorga el derecho a decidir, de manera libre e informada, el número y espaciamiento de los hijos, la Secretaría de Salud financia actividades que claramente contravienen este derecho?³⁰

A pesar de que no hubo respuestas concretas a las interrogantes planteadas, la Secretaría de Salud se comprometió oficialmente a tomar una serie de medidas importantes:

³⁰ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 27.

- a) Llevar a cabo una revisión y actualización de los mecanismos y reglas de operación para otorgar recursos a organizaciones civiles por medio de la APBP.
- b) Crear un mecanismo interno de fiscalización para la APBP, al cual le corresponderá recibir y atender observaciones de la ciudadanía en cuanto a los apoyos otorgados.
- c) Verificar a los centros de ayuda para la mujer, para evaluar si cumplen con las disposiciones sanitarias y las políticas vigentes, y
- d) Mantener un diálogo permanente con las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al caso.³¹

La Secretaría de Salud también informó que el apoyo previsto para Provida en 2004 ya se había suspendido desde mayo, tras la detección de irregularidades en las facturas presentadas para 2003, y que los 30 millones que se habían contemplado para la organización para 2005 definitivamente no serían entregados.³²

Serrano Limón, representante legal de Provida, se inconformó con esta “decisión precipitada”, declarando que la Secretaría de Salud estaba cediendo a “presiones de grupos de homosexuales, proabortistas y organizaciones que promueven el libertinaje sexual”.³³ También enfatizó que la organización no devolvería el dinero, ya que “cumplió con el objetivo del programa presentado a la dependencia e incluso rebasó las metas acordadas...”.³⁴ Reconociendo el “desorden administrativo” que prevalece en Provida, Serrano Limón hizo hincapié en que los recursos recibidos fueron usados “en su totalidad” para los centros de ayuda a la mujer, y que no hay malversación de fondos ni desvíos. “Nosotros somos totalmente transparentes”, declaró.³⁵

En comparecencia ante senadores, el 30 de agosto de 2004, el secretario de Salud ofreció detalles sobre las primeras evaluaciones de los tan

³¹ Vega, J., “Acepta Frenk revisar criterios de asignación de recursos a Provida”, *El Sol de México*, 31 de julio de 2004.

³² Cruz, Á., “Provida, fuera del presupuesto de la SSA del próximo año, asegura Frenk”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2004.

³³ Vega, J., “Reconoce Provida irregularidades en su administración”, *El Sol de México*, 23 de julio de 2004.

³⁴ Rodríguez, R., “Pro-Vida no le devolverá a SSA \$30 millones”, *El Universal*, 23 de julio de 2004.

³⁵ Porras, R. E. y Jiménez, E., “Pide Provida a la SSA no le retire el subsidio”, *Milenio*, 23 de julio de 2004.

mencionados centros de ayuda a la mujer. “Se han visitado 17 establecimientos en 11 entidades federativas: cinco se encontraron cerrados; en cinco no hubo irregularidades y en siete se encontraron causas suficientes para la aplicación de medidas de seguridad que van desde el retiro de equipo de ultrasonido hasta la suspensión de actividades”.³⁶

A finales de septiembre, por medio de la emisión de un informe completo respecto a los centros de ayuda a la mujer, la Secretaría de Salud estableció que de los 41 centros existentes en total, 26 no funcionaban, mientras que 15 operaban “con los requisitos mínimos”.³⁷ No sólo se trataba de un problema de uso inadecuado de recursos públicos, sino de incumplimiento de las normas sanitarias que rigen a los establecimientos que ofrecen servicios de salud.

2. Las diversas reacciones del Congreso

El escándalo de Provida también trajo de vuelta la atención del Congreso que, ahora sí, se volcó sobre el caso. El 21 de julio, el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó tres puntos de acuerdo, en los cuales se solicitó:

- 1) Una comparecencia del secretario de Salud, para responder ante los legisladores a las interrogantes que existiesen.
- 2) Agilizar las investigaciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el proceso de asignación y el ejercicio de los recursos por parte de Provida.
- 3) Conformar una comisión bicameral para investigar el caso y sus consecuencias.³⁸

Los puntos de acuerdo fueron celebrados como enormes logros, abundando las declaraciones grandilocuentes: “La comisión bicameral tendrá a su cargo realizar una exhaustiva investigación en la entrega de recursos públicos a Pro-Vida y el gasto de los mismos”, aseguró la senadora del PRI, Yolanda Eugenia González. Por su parte, la diputada panista Evan-

³⁶ García, A., “Amagan en PRD con juicio a Pazos”, *Reforma*, 31 de agosto de 2004.

³⁷ Becerril, A., “Documenta Salud fraude en Provida”, *Milenio*, 23 de septiembre de 2004.

³⁸ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 26.

gelina Pérez Zaragoza dijo: “No nos podemos oponer a una responsabilidad de un secretario a que comparezca y rinda cuentas. Así que somos congruentes [y] apoyamos [la petición]”.³⁹

Sin embargo, los alcances de declaraciones e intenciones fueron, una vez más, limitados: la comisión bicameral, que fue el primer planteamiento serio para examinar todas las irregularidades que habían caracterizado el caso, fue desechada por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 29 de julio de 2004. Legisladores de oposición que se habían considerado aliados naturales (como Pablo Gómez Álvarez, del Partido de la Revolución Democrática, PRD) y no tan naturales (como Emilio Chuayffet Chemor, del Partido Revolucionario Institucional, PRI) se opusieron a la integración de la comisión bicameral. A pesar de que las organizaciones involucradas en el seguimiento a Provida, y 700 grupos que las respaldaron, exigieron que se respetaran los acuerdos tomados en el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso, no hubo respuesta positiva.⁴⁰ Una vez más, prevaleció el interés por no ahondar en el origen del caso y, de esta manera, preservar espacios discrecionales de negociación al interior del Congreso.

En contraposición con esta actitud, diputadas del PRD y del Partido Convergencia Democrática solicitaron juicio político en contra de Luis Pazos,⁴¹ apelando a que “las fracciones I y V del artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente al *ataque de las instituciones democráticas y la usurpación de atribuciones*” se aplicaban “a la perfección” en este caso. En la denuncia de juicio político, interpuesta el 20 de julio de 2004, señalan que “...Luis Pazos de la Torre hizo caso omiso al principio fundamental que rigen [*sic*] las instituciones democráticas del país pasando por alto el interés fundamental de la nación mexicana, sectorizando unilateralmente la asignación de fondos públicos”. También mencionan que, con esta acción, Luis Pazos fue responsable de violaciones graves y sistemáticas a las garantías indi-

³⁹ “Da SS a Pro-Vida \$30 millones más”, *Reforma*, 22 de julio de 2004.

⁴⁰ Carta entregada a los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados, el 23 de agosto de 2004, por parte de representantes de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al desvío de los 30 millones de pesos.

⁴¹ Las citas textuales presentadas en este párrafo fueron extraídas de la Denuncia de juicio político contra Luis Pazos de la Torre, interpuesta el 20 de julio de 2004 por diputadas del PRD y del PCD ante el secretario general de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

viduales o sociales, "...ya que al recortar unilateralmente los montos destinados a importantes programas de salud, miles de mexicanos dejaron de recibir la atención médica oportuna, entre ellos, las personas infectadas por VIH/SIDA [*sic*], por lo que el derecho a la protección a la salud, consagrado en el artículo 4o. de nuestra ley suprema fue violentado gravemente”.

En cuestión de días se publicaron múltiples notas en torno a la demanda de juicio político contra Luis Pazos, en los periódicos *Reforma*, *El Día*, *El Universal*, *La Jornada*, *La Prensa*, *La Crónica de Hoy*, *Excélsior* y el *Sol de México*, entre otros.⁴² Luis Pazos salió a defenderse una vez más, diciendo que el escándalo era “una maniobra perredista para enlodarlo”.⁴³

El 21 de septiembre de 2004, posteriormente a que se dieran a conocer los resultados de la auditoría realizada por la Secretaría de la Función Pública, el Senado aprobó dos puntos de acuerdo, exhortando a imponer sanciones penales y administrativas a Serrano Limón, representante legal de Provida, y a los funcionarios de la Secretaría de Salud involucrados en la entrega de los recursos. También se solicitó inhabilitar a Luis Pazos de la Torre, por asignar recursos de manera unilateral a Provida.

Irónicamente, sólo un par de días después Serrano Limón le dijo al reportero Ciro Gómez Leyva que los 30 millones recibidos no se debieron a que hubieran presentado un proyecto, sino a que “hicieron un buen trabajo de antesala”, cabildeando en la Cámara de Diputados. En esa ocasión también aclaró que, bajo su extraño entendimiento, el dinero público pasa a ser única y exclusivamente de la competencia de Provida y “sus donantes”, una vez que entra a las arcas de la organización.⁴⁴ Por arte de magia, en ese momento, la rendición de cuentas, la transparencia y

⁴² Véase García, H., “Exigen juicio político a Luis Pazos”, *El Día*, 20 de julio de 2004; Teherán, J. y Herrera, J., “Piden juicio político en contra de Luis Pazos”, *El Universal*, 21 de julio de 2004; Méndez, E. y Garduño, R., “Presenta bancada del PRD solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *La Jornada*, 21 de julio de 2004; Reséndiz, F., “Solicitan diputados juicio político contra Luis Pazos”, *La Crónica de Hoy*, 21 de julio de 2004; González Álvarez, R., “Presentan solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *Excélsior*, 21 de julio de 2004.

⁴³ Zúñiga, D., “El escándalo, una maniobra perredista para enlodarme, dice Luis Pazos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2004.

⁴⁴ Gómez Leyva, C., “Las confesiones de Serrano Limón”, *Milenio*, 30 de septiembre de 2004.

las responsabilidades implícitas en el uso de fondos públicos se diluyen, al menos para Serrano Limón. Es decir, Provida no le debía nada a nadie.

3. *Los órganos de control y la vía judicial*

El 27 de agosto de 2004, representantes de las seis organizaciones se reunieron con Eduardo Romero Ramos, secretario de la Función Pública, para exponer los detalles de la auditoría ciudadana aplicada a Provida. A esas alturas, la Función Pública ya estaba involucrada de lleno en una auditoría oficial a la organización, que comprobaba las irregularidades y coincidía en 95 por ciento con lo denunciado por las seis organizaciones.⁴⁵ Menos de un mes después, el 17 de septiembre, la Función Pública dio a conocer, en desplegado oficial, que la auditoría interna había concluido, y que Provida “incurrió en daño patrimonial contra el gobierno federal”. Lo que proseguía era examinar las posibilidades de iniciar un procedimiento legal para reclamar la devolución de recursos.

A mediados de noviembre, la Secretaría de la Función Pública informó oficialmente que se habían iniciado procedimientos administrativos para fincar responsabilidades a cinco funcionarios de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y a Jorge Serrano Limón, como representante legal de Provida, por “la aplicación de recursos públicos a fines distintos de los originalmente acordados y que fueron entregados a Provida... sin las autorizaciones correspondientes”.⁴⁶ Ésta fue la primera vez que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se aplicaría a personas que no son funcionarios públicos, dado que el artículo 2o. de la misma establece que son sujetos de la ley “quienes manejen o apliquen recursos públicos federales”.

La Función Pública procedió a inhabilitar a Serrano Limón por 15 años, además de sancionarlo por más de trece millones de pesos, “por haberse acreditado que solicitó, tramitó, manejó y usó recursos públicos federales que aplicó a fines distintos de aquellos que justificaron su otorgamiento, en virtud de haber presentado documentación apócrifa, facturas de temporalidad anterior a la entrega de recursos, así como por gastos

⁴⁵ Cruz Martínez, Á., “Casi concluida la auditoría a los 30 millones entregados a Provida”, *La Jornada*, 28 de agosto de 2004.

⁴⁶ “La SFP inicia investigación a Pro-Vida”, *Diario Monitor*, 12 de noviembre de 2004.

ajenos al programa de centros de ayuda para la mujer”.⁴⁷ También fueron inhabilitados tres funcionarios de la APBP.⁴⁸

Ante las citadas resoluciones, Serrano Limón salió a declarar que estaba siendo “perseguido” por la Secretaría de la Función Pública, y que su titular estaba actuando “de mala fe”, al tratar de usar el caso Provida como un “botín político para darle relevancia a su «gestión gris» al frente de la dependencia”.⁴⁹ Si bien Serrano Limón se amparó ante el Juzgado Décimo Primero del Distrito Federal en contra de las resoluciones de la Función Pública,⁵⁰ la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló en su contra. Esta resolución se dio a conocer en octubre de 2006.

En marzo de 2005, tal como lo establecen los tiempos del proceso de fiscalización externa, la Auditoría Superior de la Federación publicó el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, en el que dedicó un apartado al Comité Nacional Provida.⁵¹ Para tratarse de un desvío “menor” en términos del monto de recursos afectados, la ASF le dedicó un buen espacio en su informe: más de 90 páginas en distintos tomos versaron sobre el caso.

Con base en sus facultades, la Auditoría Superior de la Federación pudo abarcar aspectos mucho más profundos en su auditoría, identificando irregularidades por más de 27 de los 30 millones de pesos. Más allá de las similitudes con los resultados de la auditoría ciudadana, la ASF pudo establecer con claridad que Provida había pagado un sobreprecio considerable por los equipos adquiridos con los recursos públicos. Imporvar, S. A. de C. V., la empresa que había entregado facturas con irregularidades fiscales serias, había cobrado hasta 58 por ciento más de los precios de mercado.

⁴⁷ Vallarta, M. y Cuevas, D., “La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Provida. Cronología”, en Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 56.

⁴⁸ Fue destituido el subdirector de Acciones de Filantropía; se inhabilitó por cinco años al ex director de Vinculación Social y Acciones de Filantropía y por un año al ex jefe del Departamento de Apoyo a Instituciones y Personas Físicas de la APBP (*ibidem*, p. 29).

⁴⁹ Chávez, P., “Provida, botín político de Romero Ramos: Serrano Limón”, *La Prensa*, 25 de noviembre de 2004; “Provida acusa a la SFP de mala fe”, *Milenio*, 25 de noviembre de 2004; Noriega, L. M., “Expresidente de Provida se dice perseguido por la SFP”, *El Sol de México*, 26 de noviembre de 2004.

⁵⁰ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 38.

⁵¹ Véase www.asf.gob.mx, en el apartado de Transparencia.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación documentó irregularidades en fondos entregados a Provida por otras instancias, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Lotería Nacional. En el primer caso, la delegación de Chihuahua entregó recursos a Provida, los cuales fueron comprobados con facturas que también se presentaron a la APBP. En cuanto a los recursos entregados por el fideicomiso Transforma México, de la Lotería Nacional, el 72 por ciento de los recursos ejercidos por Provida corresponde a sobrepagos pagados en la adquisición de equipos.⁵²

En consecuencia con sus hallazgos, la Auditoría Superior de la Federación recomendó a la Secretaría de Salud iniciar una denuncia penal en contra del Comité Nacional Provida. A la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados le recomendó iniciar un proceso en contra de Luis Pazos, debido a que éste no tenía facultades para modificar el presupuesto de manera unilateral. Por primera vez había una resolución clara, por parte de un órgano competente, respecto al desvío realizado por Luis Pazos.

La denuncia que ya estaba en proceso ante la Procuraduría General de la República, en contra del representante legal de Provida, fue ampliada con el expediente del procedimiento administrativo de inhabilitación de la Secretaría de la Función Pública. La Auditoría Superior de la Federación hizo lo propio, al presentar una denuncia de hechos contra Serrano Limón, por el desvío de más de 33 millones de pesos del presupuesto público. A su vez, la Secretaría de Salud interpuso una demanda civil en contra de Provida, por perjuicio a la dependencia. Para cerrar con broche de oro, diputados del PRD acusaron penalmente a Luis Pazos por el abuso de funciones.⁵³

Cualquier persona estaría convencida de que la evidencia compilada por las distintas instancias involucradas en el caso Provida fue más que suficiente para castigar la corrupción, el peculado y la malversación de fondos públicos. Denuncias penales, administrativas y de hechos no han faltado. La actuación de los órganos de control fue expedita y concluyente. Las opiniones sobre el abuso de funciones de Luis Pazos fueron corroboradas por la autoridad competente. Y, sin embargo, no ha sido posible reintegrar los 30 millones al erario federal; tampoco se han cobrado las

⁵² Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 28.

⁵³ *Ibidem*, pp. 29 y 30.

multas impuestas a Serrano Limón. El sistema judicial ha seguido su alargado paso, dejando que el tiempo obre en favor de Provida.

VII. EL BALANCE FINAL: LOS PECADOS DE OMISIÓN DEL GOBIERNO DEL CAMBIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

El seguimiento al caso Provida arroja un balance mixto, en el cual, a pesar de haber documentado y expuesto incontables irregularidades, hubo pocos avances. La transparencia en el uso de recursos públicos no se incrementó de manera significativa; la voluntad política necesaria para llevar a cabo los cambios profundos que el sistema requiere no existió. Destaca un sólo elemento absolutamente positivo: el avance en el ejercicio del derecho a saber. Los demás puntos se caracterizan por haber dado un par de pasos, que después fueron minimizados por la falta de acción por parte del gobierno. Se trata, ante todo, de pecados de omisión.

1. La transparencia en el uso de los recursos públicos

El caso Provida ilustra y compila una serie de pruebas sobre las irregularidades que suceden a lo largo y ancho del proceso de asignación de recursos, negociación del presupuesto de egresos de la federación en la Cámara de Diputados y ejercicio del gasto. Arroja luz sobre los espacios de discrecionalidad y opacidad que prevalecen, y sobre las resistencias que existen en torno a su regulación. También evidencia las dificultades que persisten al tratar de castigar la corrupción.

- 1) Por orden de aparición, en primer lugar se ubica el abuso de funciones en que incurrió Luis Pazos de la Torre, entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, al asignarle 30 millones de pesos etiquetados para la atención del VIH/SIDA a Provida, de manera unilateral. A lo largo de tres años de trabajo por parte de las seis organizaciones civiles involucradas en el seguimiento al caso, iniciativas diversas por parte de diputadas de dos legislaturas distintas (2000-2003 y 2003-2006), opiniones de expertos, resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación y presión mediática, no fue posible castigar a Luis Pazos por excederse en sus funciones. Una y otra vez, por medio de una plétora de argumentos

circunstanciales que lo exculpan de actuaciones incorrectas, Luis Pazos ha podido deslindarse del caso Provida. La Cámara de Diputados, a quien a final de cuentas le corresponde proceder al respecto, ha preferido ignorar el punto y dejar que se “enfrie” políticamente. Simplemente, no han querido regular un espacio que les conviene dejar difuso, porque es ahí donde se dan las negociaciones entre los partidos, “en lo oscuro”. Con la aprobación de la nueva Ley de Presupuesto, en 2006, se perdió la oportunidad de regular, por lo menos, la manera en que se registran e integran las modificaciones al presupuesto en el decreto aprobatorio del mismo.

- 2) En segundo lugar destaca la entrega de recursos por parte de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública a Provida, en contravención de su propia normatividad y reglas de operación. Hoy por hoy, aún no se tiene una respuesta satisfactoria que explique las razones detrás de la entrega de recursos, por parte de la Secretaría de Salud, a una organización que se opone frontalmente a la política pública en la materia. El secretario Frenk, cuestionado al respecto en incontables ocasiones, se limitó a repetir que la instrucción venía de la Cámara de Diputados, y que no fue la Secretaría de Salud, sino aquella instancia, la que asignó los recursos a Provida. Tres funcionarios de la APBP fueron inhabilitados, y se desarrollaron una serie de manuales en torno a la asignación de recursos a organizaciones civiles, en un esfuerzo por transparentar esta función. Sin embargo, no queda claro qué pasaría si la Cámara de Diputados volviese a etiquetar recursos, de manera regular o irregular, en montos que exceden por mucho los límites establecidos.
- 3) En tercer lugar están la probada corrupción y malversación de fondos por parte de Provida. Esta organización decidió que no tenía por qué competir por recursos y que, además, no tenía razón alguna para rendir cuentas sobre los fondos obtenidos del erario público. Se valió de una serie de irregularidades para acceder a los recursos y los gastó como si fueran de su propio bolsillo —aunque provenían de los impuestos de mexicanas y mexicanos que, en la mayoría de los casos, no cuentan con servicios adecuados de salud—. Provida se dedicó durante meses a decir que las evidencias recopiladas eran calumnias, actos de mala fe, malentendidos; se negó a dialogar con las instancias oficiales involucradas, solicitó que se le

devolvieran facturas “sospechosas” para intercambiarlas por otras, y explicó la corrupción con argumentos de “incapacidad administrativa”. No causa sorpresa saber que Provida no ha pagado las multas que se le impusieron ni ha reintegrado el dinero malgastado al erario público. De hecho, se ha cobijado bajo la lentitud e ineficiencia del sistema de procuración de justicia, esperando que éstas le favorezcan para no enfrentar los cargos que se le imputan.

- 4) Por último están los órganos de fiscalización, internos y externos, involucrados en el caso. A pesar de haber corroborado las irregularidades denunciadas por la auditoría ciudadana, y de haberlas suplementado con otras irregularidades adicionales, estas instancias no han podido hacer más que integrar sus expedientes y “pasar el caso” a los órganos responsables. Respondieron a la presión ejercida por ciudadanos, medios y diputados, integrando expedientes completos que comprueban la corrupción de Provida. Al igual que con la negociación en la Cámara de Diputados, el problema es de fondo: mientras no se establezcan mecanismos eficaces para castigar casos como éste, las capacidades de resolución son mínimas. Sin una fiscalía especial para casos de corrupción, independiente del sistema judicial, gente como Serrano Limón seguirá impune, haciendo —y en este caso, deshaciendo— lo que se les antoje con recursos públicos.

¿Qué pueden esperar las ciudadanas y ciudadanos comunes en materia de transparencia del gasto público? En los grandes rubros del gasto, mucho más que en años anteriores, ya que el presupuesto y múltiples documentos que lo acompañan son de acceso general por medio de Internet. En los detalles finos, es casi nada lo que se puede esperar. La tendencia sigue siendo que éstos se pierdan en las bolsas del gasto, que pocos les den seguimiento, y que su uso sea mucho más discrecional de lo que se pensaría.

2. El derecho a saber

El elemento esperanzador del caso Provida es, definitivamente, los avances en materia de acceso a información pública. La LFTAIPG es un parteaguas en la historia de México, ya que provee a ciudadanos y ciuda-

danas de mecanismos legales para obtener información sobre el actuar, las decisiones y el uso de los recursos públicos del gobierno. Sin la LFTAIPG hubiera sido imposible desentrañar el caso Provida e ilustrar, por medio de una auditoría ciudadana, la corrupción de este grupo. Lo mismo aplica para el IFAI, que fue un aliado importantísimo a lo largo del camino, sugiriendo opciones y acciones, y respaldando públicamente el trabajo de las organizaciones en foros y encuentros diversos.

La gran pregunta es, ¿qué tan posible es replicar una experiencia de este tipo por parte de ciudadanos individuales, “de a pie”? Sin duda es un avance de la mayor relevancia poder engancharse en un ejercicio de este tipo. Pero el caso Provida implicó el trabajo de seis organizaciones a lo largo de tres años. Si bien las responsabilidades se distribuyeron entre todas, recayendo en mayor o menor medida en una u otra en distintos momentos, había más de seis personas dándole seguimiento al caso continuamente. Para las organizaciones fue posible dedicarle tiempo y esfuerzo, porque cada una estaba comprometida con una o varias agendas que se habían visto afectadas por el desvío de los recursos.

Para ciudadanos comunes, sostener un esfuerzo de este tipo sería sumamente complicado. Implicaría dedicar horas extras considerables, tan sólo para obtener la información necesaria —sin mencionar su análisis y las acciones que harían falta para lograr que ese análisis tenga cierto impacto—. Desde esta perspectiva, ¿es realmente posible que la ciudadanía se beneficie del derecho a saber, y lo convierta en una herramienta que le ayude a mejorar las condiciones de su propia vida? Creo firmemente que la respuesta es positiva, pero que tomará mucho tiempo llegar a un punto en donde el potencial de este instrumento se realice plenamente. Usar el acceso a la información como una herramienta para realizar nuestros derechos y vivir en una democracia sustantiva, implicará la práctica regular y establecida —y asumir que, como ciudadanos, nos corresponde exigir cuentas al gobierno y contribuir a que éste mejore su actuar—.

3. La voluntad de cambio: alcances y límites

Mucho se dijo y se declaró en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas durante los seis años del gobierno de Vicente Fox. Pocos fueron los temas en los que hubo un arranque tan fenomenal como el de la iniciativa de la LFTAIPG, aprobada por el Con-

greso de la Unión. No obstante, la voluntad de llevar el paradigma de la transparencia y el acceso a la información hasta sus últimas consecuencias ha sido sólo de unos cuantos.

El caso Provida ilustra que, hoy por hoy, en México se puede saber más que en cualquier otra época sobre el destino final de los recursos públicos. Esto es un avance que se desprende de la decisión de reglamentar el derecho a la información. Sin embargo, el caso también ilustra que por más que se pueda conocer el destino final de los recursos públicos, e ilustrar una cadena de irregularidades, los costos de la corrupción o el uso inadecuado de los fondos siguen siendo muy bajos. No hay mecanismos ni instancias que sancionen efectivamente la corrupción y que contribuyan al desarrollo de una cultura de probidad. Los primeros ladrillos están puestos, pero hace falta la reingeniería que permita pasar de los casos “ejemplares” —que no castigos ejemplares, porque eso no se logró respecto a Provida o Luis Pazos— a resoluciones sistémicas que permitan sancionar las malas prácticas de manera efectiva. La voluntad de avanzar hacia este objetivo no se concretó y, de hecho, empaña los logros.

Un hecho que sienta precedentes sumamente importantes es que la Secretaría de la Función Pública hubiese aplicado la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a personas que, no siéndolo, disponen de recursos del erario. Esta decisión, que se fundamenta en que la Ley misma establece su obligatoriedad para quienes usan fondos públicos, y que ha sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cierra uno de los reductos de opacidad en los que organizaciones como Provida se amparaban. El presupuesto público no pierde su carácter público al ser ejercido por instituciones privadas. Al contrario, son las instituciones privadas quienes tienen que apearse a los estándares públicos cuando hacen uso de recursos del erario. A final de cuentas, reciben recursos para coadyuvar a la instrumentación de acciones que son relevantes para el cumplimiento de las políticas públicas —aunque el caso Provida ilustre lo contrario—. Al tomar esta decisión, la Secretaría de la Función Pública estuvo dispuesta a innovar y a llevar los preceptos legales hasta sus últimas consecuencias. Es el brazo de la procuración de justicia el que no ha procedido de manera igualmente decidida.

Otro avance importante es la existencia y actuación de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de control externo robusteci-

do. En el sexenio anterior, el papel que la Auditoría Superior de la Federación desempeñó en torno al caso Provida hubiera sido impensable. La Auditoría Superior exploró a profundidad las irregulares detectadas por la auditoría ciudadana, se reunió con las organizaciones y discutió algunos de los problemas adicionales encontrados —como el sobreprecio pagado por Provida en la adquisición de equipos e irregularidades administrativas—. Se comprometió con su papel de órgano fiscalizador externo, responsable ante el Congreso y, por lo tanto, ante la ciudadanía. Impulsó sanciones fuertes para Provida, que no han llegado muy lejos.

El punto débil ha sido no dotar a estas instituciones de los dientes que requieren para hacer valer sus decisiones y castigar efectivamente a quienes cometen ilícitos, actos de corrupción, peculado o malversación de fondos. Pueden apuntar al problema, documentarlo y denunciarlo. Pero no han podido lograr que sus resoluciones se implementen, porque las decisiones de la Auditoría Superior de la Federación no son vinculantes.

Otro punto negativo que destaca es la poca voluntad del Congreso de la Unión por interpretarse a sí mismo como un cuerpo que se debe a la ciudadanía y que, por lo tanto, le debe rendir cuentas. Los múltiples intentos frustrados por atraer la atención del Congreso y lograr que se castigue la asignación irregular de recursos por parte del diputado Pazos o que, por lo menos, se hagan averiguaciones completas en torno a éste y otros elementos del caso, ejemplifican esta resistencia. Los legisladores hacen poco caso de la LFTAIPG, y menos aún si afecta sus reductos de poder. Han privilegiado la opacidad y sus prerrogativas, en vez de una relación más equilibrada y responsable con la sociedad. Hay sus excepciones, como en todo —como quedó ejemplificado con las acciones de diputadas aisladas—.

Un ejemplo de las prerrogativas que, después de mucho argumentar, han sido mantenidas intactas es el caso de Luis Pazos. Pazos no sólo fue quien efectivamente asignó los recursos a Provida, sino que después fue premiado con el puesto de director en Banobras. De hecho, el presidente Fox llegó a la inauguración de la primera semana de la transparencia, organizada por el IFAI, con Luis Pazos. En el ciclo de conferencias de esa semana se presentó una publicación que, entre otros, exponía las irregularidades de la asignación de recursos a Provida. Luis Pazos se ha mantenido en los círculos de poder a pesar de las denuncias de juicio político, a pesar de las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Fe-

deración y a pesar del escándalo en torno al caso. Ha ejemplificado que los aires de cambio sólo llegan hasta donde no afectan o perjudican a quienes lo impulsan.

Provida fue, en todos los sentidos, un caso ejemplar de doble moral y manipulación. Logró mediante negociaciones “en lo oscurito” que un diputado le quitara recursos a los programas de atención al SIDA. Probablemente, a Jorge Serrano Limón y Luis Pazos esto les pareció un acto de “justicia divina”. Seguramente, jamás imaginaron que iba a ser la razón del desprestigio irreversible de la organización. Las imágenes que quedaron inscritas en el imaginario colectivo respecto a Provida son pocas, pero elocuentes: tangas compradas para “beneficiar” a mujeres “necesitadas”, plumas Mont Blanc, salones de fiesta e irregularidades fiscales que a cualquier contribuyente común le habrían costado caras.

También quedó evidenciada la impunidad que prevalece en el sistema de justicia, y el hecho de que ésta beneficia más a unos que a otros. Serrano Limón apeló a todo tipo de argumentos para tratar de enderezar su imagen, diciendo que era perseguido, que trataban de usarlo con fines políticos, que todo era un error, imprecisiones e incapacidades administrativas. Al público en general le quedó claro que no era así y que, simplemente, Provida no se manejaba por estándares morales intachables, sino con corrupción.

Provida, Serrano Limón, Luis Pazos y otros personajes que no han salido —ni saldrán— a la luz pública, nos dejaron lecciones importantes de lo que se puede y lo que no se puede hacer. Gracias a la LFTAIPG se pueden documentar, con pruebas fehacientes, irregularidades escandalosas. El acceso a la información y sus avances en México son indiscutibles. No obstante, también quedó claro que el acceso a la información y la rendición de cuentas no son lo mismo y que, sin la actuación decisiva y contundente de los mecanismos de procuración de justicia, la rendición de cuentas se difumina. Es ahí donde las deudas más importantes se acumulan. “Archívese y olvídese”, decía la leyenda. Y afuera, un país aún distante de la democracia sustantiva, seguía durmiendo.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECERRIL, Andrés, “Documenta Salud fraude en Provida”, *Milenio*, 23 de septiembre de 2004.

- BORDON, Alejandra y HERNÁNDEZ, Erika, “Crea Pro-Vida su cochinito”, *Reforma*, 16 de julio de 2004.
- BORDON, Alejandra y RAMÍREZ, Kenya, “Paga Pro-Vida de más cuando va de compras”, *Metro*, 18 de julio de 2004.
- CEPEDA, Juan Antonio y NORIEGA, Guillermo, “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento”, en INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004.
- CHÁVEZ, Pablo, “Provida, botín político de Romero Ramos: Serrano Limón”, *La Prensa*, 25 de noviembre de 2004.
- CRUZ MARTÍNEZ, Ángeles, “Casi concluida la auditoría a los 30 millones entregados a Provida”, *La Jornada*, 28 de agosto de 2004.
- , “Provida, fuera del presupuesto de la SSA del próximo año, asegura Frenk”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2004.
- “Da SS a Pro-Vida \$30 millones más”, *Reforma*, 22 de julio de 2004.
- Denuncia de juicio político contra Luis Pazos de la Torre, interpuesta el 20 de julio de 2004 por diputadas del PRD y del PCD ante el secretario general de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (mimeo).
- ENCINAS, Alejandro, “Diputados deben investigar a los antiabortistas”, *La Jornada*, 18 de julio de 2004.
- FLORES ÁVILA, Alonso, “Análisis de prensa”, en GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- FOX QUESADA, Vicente, Discurso ante el H. Congreso de la Unión, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1o. de septiembre de 2002.
- “Frente a la tragedia de la muerte... Nosotros tenemos respuestas de vida”, *Reforma*, México, 24 de mayo de 2004.
- GARCÍA, Ariadna, “Amagan en PRD con juicio a Pazos”, *Reforma*, 31 de agosto de 2004.
- GARCÍA, Héctor, “Exigen juicio político a Luis Pazos”, *El Día*, 20 de julio de 2004.

- GÓMEZ LEYVA, Ciro, “Las confesiones de Serrano Limón”, *Milenio*, 30 de septiembre de 2004.
- GÓMEZ, Leslie, “Acepta Serrano que Provida compró tangas y bikinis con fondos de salud”, *La Crónica de Hoy*, 16 de julio de 2004.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Román, “Presentan solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *Excélsior*, 21 de julio de 2004.
- GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- “La SFP inicia investigación a Pro-Vida”, *Diario Monitor*, 12 de noviembre de 2004.
- LÓPEZ SOSA, José Antonio, “Pro-Vida, pro-muerte, pro-robo”, *Diario D. F.*, 19 de julio de 2004.
- MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto, “Presenta bancada del PRD solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *La Jornada*, 21 de julio de 2004.
- NORIEGA, Luz María, “Expresidente de Provida se dice perseguido por la SFP”, *El Sol de México*, 26 de noviembre de 2004.
- POMAR, Julio, “De Pro-Vida a Pro-Lana”, *Excélsior*, 20 de julio de 2004.
- PORRAS, Rosa Emilia y JIMÉNEZ, Eugenia, “Pide Provida a la SSA no le retire el subsidio”, *Milenio*, 23 de julio de 2004.
- Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001.
- “Provida acusa a la SFP de mala fe”, *Milenio*, 25 de noviembre de 2004.
- RAMOS, Aurelio, “Frentes políticos: moral y Provida”, *Excélsior*, 18 de julio de 2004.
- RESÉNDIZ, Francisco, “Solicitan diputados juicio político contra Luis Pazos”, *La Crónica de Hoy*, 21 de julio de 2004.
- RODRÍGUEZ, Ruth, “Pro-Vida no le devolverá a SSA \$30 millones”, *El Universal*, 23 de julio de 2004.
- SALVADOR, Óscar, “Con el presupuesto, los diputados hacemos lo que se nos da la gana: Trejo Reyes, diputado del PAN”, *NotieSe*, México, 26 de mayo de 2004.
- TEHERÁN, Jorge y HERRERA, Jorge, “Piden juicio político en contra de Luis Pazos”, *El Universal*, 21 de julio de 2004.

- VALLARTA, María y CUEVAS, Daphne, “La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Provida. Cronología”, en GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- y MARTÍNEZ MEDINA, María Concepción, “Demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas: experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004.
- VEGA, Jorge, “Acepta Frenk revisar criterios de asignación de recursos a Provida”, *El Sol de México*, 31 de julio de 2004.
- , “Reconoce Provida irregularidades en su administración”, *El Sol de México*, 23 de julio de 2004.
- ZOZAYA, Manuel y BRITO, Alejandro, “La satanización del condón y el triunfo de la razón”, *Letra S*, suplemento de *La Jornada*, 2 de octubre de 1997.
- ZÚÑIGA, David, “El escándalo, una maniobra perredista para enlodarme, dice Luis Pazos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2004.

TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CASOS DE *PEMEXGATE* Y *AMIGOS DE FOX*

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO
Ciro MURAYAMA RENDÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia y transparencia*.
III. *Dinero y política*. IV. *Financiamiento y fiscalización a los partidos en México*. V. *Pemexgate*. VI. *Amigos de Fox*.
VII. *Reformas por venir*.

I. INTRODUCCIÓN

La profunda transformación del sistema político mexicano en la recta final del siglo XX abrió una agenda de nuevos temas para el país, propios de la democracia. Entre ellos ocupa un lugar central el de la relación siempre conflictiva entre dinero y política, es decir, la manera en que se financian los partidos y la forma en que son fiscalizados por la autoridad. El asunto es de la mayor importancia porque la probidad en las conductas financieras de esos actores políticos influye directamente sobre su credibilidad y el apoyo de la ciudadanía al sistema democrático, y al contrario, la percepción de corrupción en los partidos implica, casi en automático, una desconfianza y descrédito en las instituciones y los procedimientos democráticos. No es casual que los escándalos de malos manejos al interior de los partidos políticos que se han presentado en las últimas décadas siempre han conllevado momentos críticos y de mucha tensión en los que la viabilidad de los sistemas democráticos se ha puesto a prueba.

En México, el proceso de democratización pasó por la creación y la consolidación de un sistema de partidos abierto y competitivo. La exis-

tencia de distintas opciones reales trajo consigo el que se produjeran fenómenos de alternancia en todos los niveles de gobierno, equilibrios y contrapesos de poder, así como un colorido mapa del gobierno y de la representación popular, el cual refleja la complejidad y pluralidad política que caracteriza a la sociedad.

Esa vida electoral, cada vez más competida, ha hecho aún más sensible el tema de la regulación del acceso de los partidos políticos a los recursos económicos y de la fiscalización de los mismos. En particular, la denuncia, investigación y sanción a dos tramas de financiamiento ilegal que fluyeron a las campañas a la Presidencia de la República en el año 2000, y en las que estuvieron involucradas dos de las fuerzas electorales de mayor arraigo en el país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), han provocado que el control sobre los dineros de la contienda política esté en primer lugar de la atención pública y política mexicana. Los dos casos referidos desembocaron en multas que sin lugar a dudas pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México (que había llevado a la Presidencia al titular del Ejecutivo entonces en funciones). Ello demuestra que en México el marco legal e institucional para detectar y sancionar ilícitos en materia de financiamiento electoral funciona; pero la misma experiencia de esos dos casos también arroja lecciones sobre los límites e insuficiencias de las normas vigentes, que sugieren una serie de cambios a la ley para dar una vuelta más a la tuerca que quiere garantizar que la política sea eso: un ejercicio de ciudadanía entre iguales, antes que un espacio dominado por aquellos en mayor posesión de recursos económicos.

En este trabajo nos ocuparemos de presentar en forma sucinta los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, como ejemplos de ejercicios de transparencia en el uso de los recursos que fluyen de y hacia los partidos políticos en México. Una versión amplia del análisis de esos casos se encuentra, para el lector que desee profundizar en el conocimiento de los mismos, en el libro *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (Cal y Arena, 2006), que elaboramos los autores de este trabajo.

Antes de entrar a la descripción de los casos referidos, ofrecemos un par de apuntes que nos parecen relevantes sobre la relación de la transpa-

rencia con la democracia y sobre el vínculo entre dinero y política que está presente en todo régimen democrático.

II. DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

La democracia es el sistema político que mejor permite la convivencia civilizada y el procesamiento pacífico de las diferencias (y en ese sentido, como sostiene Bobbio, permite decisiones revestidas del máximo consenso y el mínimo de violencia e imposición),¹ pero no únicamente es eso: histórica y coloquialmente se ha venido difundiendo también como el régimen que satisface mejor las exigencias de los gobernados y que más cercano es a la ciudadanía y a sus necesidades y, por ello, como sostenía Lincoln en su célebre definición, no es sólo un “gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo” sino también un “gobierno *para* el pueblo”.

Resulta superfluo abundar en este espacio sobre la superioridad que, en términos de la libertad (entendida como autonomía) de los gobernados, manifiesta la democracia frente a los regímenes autoritarios, y sobre la cual se ha escrito una verdadera marea de textos en el último medio siglo. Sin embargo, sí es pertinente subrayar que una de las características que permite distinguir a los sistemas democráticos de los que no lo son, es el acotado (o menor) margen de discrecionalidad de sus poderes y administraciones públicas, su mayor predictibilidad y su sujeción a normas, lo que implica su permanente rendición de cuentas ante el público. Si como sostenía Karl Popper² en las democracias el ciudadano tiene el poder para remover pacíficamente a sus gobernantes (o al partido que gobierna en cualquier nivel), también es cierto que para que pueda ejercer plenamente ese derecho-poder ha de contar con información acerca de cómo actúan los distintos gobiernos, cómo se procesan las decisiones colectivas y en qué y cómo se utilizan sus impuestos.

Es por lo anterior que la transparencia y el acceso a la información constituyen una condición consustancial del ejercicio democrático del poder, que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso

¹ Cfr. Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 380.

² Cfr. Popper, K. R., *The Open Society and its Enemies* (traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, vol. II, pp. 199 y ss.).

de toma de las decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía).

Como sabemos, el que es quizá el único logro significativo reconocido por distintos analistas y por los propios actores políticos del primer gobierno de la alternancia en México, el de Vicente Fox, es precisamente la aprobación de la iniciativa presidencial que propuso la ley de transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información.³ A partir de esa ley se ha generado una dinámica creciente, y creemos irreversible, de exigencia de información por los ciudadanos y de obligada rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Se trata de un proceso virtuoso: los ciudadanos tienen más poder, derivado de su mayor conocimiento de la “cosa pública”, pero lo tienen porque el “derecho a estar informado” lo garantiza el mismo Estado, a través de la creación de normas y de instituciones encargadas de su tutela.

No es casual que sea en las democracias donde se documenten, con mayor precisión, eventos políticos asociados a la corrupción y que, incluso, se llegue a asociar democracia con corrupción. Una ojeada a los autores clásicos de la ciencia política ayuda a constatar ese hecho. Sin embargo, la democracia es el sistema en el que, así resulte paradójico a primera vista, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política pueden desplegarse de mejor manera, precisamente por el carácter de publicidad a la toma de las decisiones colectivas y que le es consustancial. En ese sentido, la democracia ha sido definida por Norberto Bobbio, siguiendo una larga tradición de pensamiento, como el “poder en público”, entendiendo por esto el conjunto de situaciones y condiciones institucionales “que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol y permiten a los gobernantes «ver» cómo y en dónde las mismas se toman”.⁴

³ Así, sólo por poner un ejemplo, Sánchez Rebolledo, A., “Introducción”, en Sánchez Rebolledo, A. (comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Grupo Editorial Norma-IETD, 2006, pp. XV y XVI.

⁴ Bobbio, N., *op. cit.*, nota 1, p. 339. Como sostiene el mismo Bobbio, “en el paso de la democracia directa a la democracia representativa —de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos— desapareció la reunión en la plaza, pero no la exigencia de «visibilidad» del poder, que se satisface de otra manera, a través de la publicidad de las sesiones del Parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de prensa, con las declaraciones que los líderes políticos hacen a través de los medios de comunicación...” (pp. 339 y 340).

Si la existencia del secreto era uno de los medios —probablemente el fundamental— para actuar la *razón de estado*, si la existencia de los *arcana imperii* era uno de los pilares del poder absoluto, la democracia se plantea, por el contrario, como el régimen que se funda, por excelencia, en la transparencia del ejercicio del poder y en la rendición de cuentas de los gobernantes.

Históricamente, el secreto, la opacidad en la toma de las decisiones y la falta de transparencia en la acción gubernamental han constituido instrumentos centrales para el ejercicio de un poder discrecional y concentrado. El secreto puede definirse así como la esencia más íntima del poder concentrado. Un poder democrático, por el contrario, es un poder distribuido en varias manos; aquí son los electores quienes tienen en sus manos el derecho-poder de decidir quién va a tomar las decisiones colectivas y, en todo caso, los espacios en los que éstas van a ser adoptadas involucran a varios órganos del Estado y a diversas personas.

Si en los sistemas democráticos son los electores quienes están en la base de la pirámide decisional del Estado, es decir, si es de éstos de quienes emana, en primer término, el poder político, entonces resulta crucial para el correcto funcionamiento de dichos sistemas la existencia de un público activo, informado y consciente, que le permita distinguirse de la masa anónima e indistinta sobre la que se fundan, por el contrario, los sistemas autocráticos. Es por ello que las democracias se rigen por la máxima de que en los asuntos públicos la publicidad es la regla y el secreto es la excepción, mientras que los asuntos privados se basan en el principio contrario de que el secreto es la regla mientras que la publicidad es la excepción.

Ahora bien, el manejo de los recursos públicos constituye uno de los aspectos más sensibles de los que se refieren a las funciones gubernamentales. El buen uso de recursos estatales es fundamental para una buena conducción de todo gobierno, pero particularmente del gobierno democrático. Es más, debería aclararse, para que nadie se llame a falsos entendidos, que la tensión entre dinero y política se vuelve un problema en efecto en la democracia y no en el autoritarismo, donde el juego limpio, el apego a la ley, la contención de los actores que buscan acceder al poder, están fuera del deber ser del régimen político. Y en segundo lugar habrá que reconocer que sólo una ciudadanía democrática hace que sean vistas como prácticas deleznable lo que en otros regímenes parecería como normal.

Emilio Lamo de Espinosa lo dice así:

En las dictaduras no hay propiamente corrupción; ella misma es la corrupción institucionalizada... En las dictaduras o regímenes autoritarios no hay libertad de expresión ni de prensa ni hay Parlamento y hay control político de la policía, de la fiscalía y de la justicia, de modo que, de haber corrupción, no puede estallar como escándalo y alarma social, no hay denuncias de la prensa ni intervienen los jueces ni se debaten los temas en el Parlamento. En las dictaduras se depura a los responsables, se hacen purgas pero no se descubren casos de corrupción que saltan a la opinión pública dando lugar a procesos judiciales, etcétera. Ésa es una dinámica específica de los sistemas democráticos y en ese sentido los ‘casos’ de corrupción son algo específico y singular de las democracias.⁵

De ahí que los grandes escándalos de corrupción en los últimos dos siglos se hayan presentado en los sistemas democráticos, es decir, en aquellos que hacen de los fenómenos de la publicidad en el ejercicio del gobierno y de la rendición de cuentas una práctica cotidiana. Cabe preguntarse entonces: ¿el que dichos escándalos se hayan conocido es porque las democracias son más corruptas o, más bien, porque en éstas la revisión hacia la gestión gubernamental (la *accountability*) y el escrutinio a la conducta de los políticos son mayores? La respuesta parece evidente: la democracia tiene entre sus virtudes la generación de mecanismos para detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.⁶

México no es una excepción dentro del panorama internacional de las democracias: también la relación entre el dinero y la política se coloca en un primer plano y acaba definiendo, en buena medida, la calidad de su democracia. En particular, una vez que México cumplió los dos grandes objetivos de su transición a la democracia —garantizar el pleno respeto al voto, erradicando el fraude electoral, y asegurar una auténtica competencia electoral en la que los ciudadanos y sólo ellos deciden quién gobierna y quién ocupa los puestos de representación popular—, su agenda política se desplazó hacia nuevos temas y comenzó a enfrentar con mayor claridad los problemas que aquejan a toda democracia, entre ellos, los relativos al control de las finanzas de los actores políticos.

⁵ Lamo de Espinosa, E., “Corrupción política y ética económica”, en Laporta, F. J y Álvarez, S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 275.

⁶ Laporta, F. J. y Álvarez, S., *ibidem*, p. 16.

III. DINERO Y POLÍTICA

La relación entre dinero y contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable en todas las democracias contemporáneas. Los partidos políticos, en las sociedades masivas de nuestros días, necesitan amplios volúmenes de ingresos para sostener sus estructuras de militantes, presentarse ante los ciudadanos pidiendo su voto y pagar campañas que tienden a volverse más costosas cada vez.

En México, como ocurre en gran parte de las democracias contemporáneas, el incremento en los costos de la política está determinado en buena medida por dos elementos complementarios: *a)* la evolución de los propios partidos hacia estructuras nacionales abarcadoras, incluyentes, que rebasan los límites del “partido de clase” para convertirse en lo que Angelo Panebianco ha llamado “partido profesional-electoral”,⁷ lo cual plantea la necesidad de sostener su estructura con volúmenes de recursos que rebasan las aportaciones de simpatizantes y militantes, y *b)* la necesidad de los partidos de garantizar su presencia en los medios de comunicación masiva pues, como ha señalado Raúl Trejo, “no hay política de masas (es decir, política moderna) sin medios de comunicación”;⁸ en época de elecciones —pero no sólo en ella—, partido o candidato que esté fuera de las ondas de la radio o de la pantalla televisiva, acaba predicando en el desierto. A nadie escapa el hecho de que el uso de los medios por parte de la política termina de forma inevitable incrementando los recursos financieros que ésta requiere.

Frente a esta ingente necesidad de dinero que encaran los partidos, resulta adecuado alejarse de visiones ingenuas sobre el asunto. Ocurre en cualquier mercado: siempre que existe una demanda en la cual se puede encontrar contraprestación, habrá la oferta correspondiente —que es una proposición inversa a la conocida *Ley de Say*, que señala que “toda oferta genera su propia demanda”—. En otras palabras, siempre que alguien demanda un bien o servicio y está dispuesto a pagar por él, habrá un oferente presto a surtirlo (este proceso se presenta incluso en mercados de bienes ilegales, como es el caso de las drogas, cuya oferta no cesa de ampliarse al ritmo que crece la demanda, y ello sucede con independencia

⁷ Panebianco, A., *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

⁸ Trejo, R., *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001, p. 55.

de las barreras legales que se le impongan o guerras policiales que se le declaren al comercio de psicotrópicos). En política, entonces, siempre que los partidos requieran dinero, habrá quien lo ofrezca —y, claro, muy probablemente lo cobre a través de la obtención de dividendos que arrojen las decisiones del partido o del político beneficiado una vez que esté en el gobierno—. Siendo así, mientras los partidos tengan la necesidad de hacerse de dinero, habrá recursos de algún lado. Dinero y política se encuentran, entonces, en una tensión permanente que es consustancial a la existencia de la celebración de contiendas políticas abiertas en sociedades masificadas como lo son casi todas las modernas.

Pero reconocer que el dinero es indispensable para la actividad política en las sociedades de nuestros días, y subrayar que la influencia del poder económico puede tener efectos perniciosos (de hecho los ha tenido en múltiples ejemplos internacionales) sobre la competencia propiamente democrática —esa que concede igual peso a todos los ciudadanos para influir en las decisiones públicas y no los discrimina en función, por ejemplo, de su riqueza patrimonial— no implica (o no debería implicar) dar por válida la idea de que la pura lógica del mercado —que en su naturaleza conlleva a la concentración de poder— es la que debe imponerse y ser el fiel de la balanza en la política. Aceptar ese hecho por cualquier razón (ya sea por indiferencia o por resignación frente a un fenómeno realmente existente), es el primer paso a la desnaturalización de la democracia, a su vaciamiento, o bien, como sostiene Michelangelo Bovero, a dar paso a la “democracia de la apariencia”.⁹

Al asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y que contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia, prácticamente todos los países democráticos se han abocado a establecer normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o, peor aún, delincinencial. Se busca, así, inducir una competencia política civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico. Las normas, por supuesto, no suponen soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas que genera la influencia del dinero sobre la contienda política, ni niegan el hecho de que la lucha por el po-

⁹ Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 60, 154 y 156.

der la protagonizan seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que nunca caerán en tentación, pero como ha señalado Francisco Laporta: “nadie niega que la enfermedad es algo que se da y se dará, en un grado u otro, en todas las sociedades; pero a nadie se le ha ocurrido tampoco pensar que esto sea un argumento para que debamos aceptarla o dejar de luchar contra ella”.¹⁰

IV. FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS EN MÉXICO

Las diferentes legislaciones que regulan la relación entre dinero y política que se han puesto en práctica en el mundo atienden los siguientes puntos en común: *a)* financiamiento público; *b)* financiamiento privado; *c)* prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento; *d)* límites a las erogaciones de campaña, y *e)* fiscalización y sanciones.¹¹ En México, con la reforma electoral de 1996, los partidos políticos pactaron un marco normativo en la Constitución y en la ley, de las condiciones de la competencia, que incluyó: un financiamiento público predominante frente al privado; la especificación de las fuentes legítimas para obtener financiamiento privado y los límites de esas donaciones; la exclusión de dinero de determinados orígenes (gobiernos, el extranjero, las iglesias, empresas mercantiles, mexicanos en el extranjero, y donativos anónimos); topes a lo que los partidos pueden gastar en las campañas, y un régimen de amplia fiscalización a las finanzas de los partidos y las sanciones a que se hacen acreedores si violan la ley. Además, se afinaron los mecanismos a través de los cuales los partidos pueden acceder a los medios de comunicación.

Todo ese diseño intentó promover y salvaguardar los siguientes objetivos: 1) equidad en la competencia; 2) la independencia y autonomía

¹⁰ Laporta, F., “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (comps.), *op. cit.*, nota 5.

¹¹ Para una discusión más amplia de este tema véase Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, en especial, pp. 289-335. Para una referencia comparada al tema del financiamiento y la fiscalización resultan imprescindibles: Carrillo, M. *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Griner, S. y Zovatto, D., *De las buenas normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington, D. C., OEA-IDEA Internacional, 2004.

de los partidos frente a grupos de poder económico —legal o ilegal—, y 3) la transparencia en las finanzas de la contienda política.¹²

El reconocimiento de la importancia de los partidos políticos para la vida democrática inspira la financiación pública a los mismos. Para el pensamiento político contemporáneo, los partidos políticos son uno de los pilares centrales en los que se fundan los sistemas democráticos. La lucha histórica por el sufragio universal, que fue el riel por el que transcurrió el desarrollo de la democracia moderna, trajo consigo el reforzamiento de la figura de los partidos políticos y le fue atribuyendo a éstos un papel cada vez más determinante en el proceso de toma de las decisiones colectivas. En sociedades masificadas en las que más y más ciudadanos son titulares de derechos políticos, los partidos son un eje articulador indispensable, intermediarios naturales, espacios para la agregación y el procesamiento de intereses individuales, entre esa ciudadanía cada vez más numerosa y los órganos representativos. De hecho, resulta impensable una democracia representativa que no se sustente en los partidos. Es un hecho que aquellas democracias que carecen de partidos sólidos terminan siendo democracias frágiles, mientras que las democracias más estables se erigen en la existencia de partidos, en plural, bien consolidados. De ahí que la existencia de partidos sea una condición para la pervivencia del Estado democrático moderno.

En el caso de México, la relevancia de los partidos para la vida del país se hizo explícita en la Constitución a partir de la reforma política de 1977 —que fue el primer paso hacia la democratización del país—, cuando se especificó que los partidos políticos son entidades de interés público y, en la culminante reforma electoral de 1996 —con la que de hecho concluyó el ciclo de reformas en pos de un auténtico sistema de partidos—, se estableció que el financiamiento público que reciben debe ser prominente sobre el privado para cumplir de manera adecuada con su función.¹³

¹² Una revisión amplia de la reforma electoral de 1996 se encuentra en Becerra, R. *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, y de los mismos autores, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000.

¹³ El artículo 41 de la Constitución establece: “II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

Los criterios de reparto del financiamiento entre los partidos son los siguientes de acuerdo con la ley: el 30 por ciento del total se divide en partes iguales entre todos los partidos y el otro 70 por ciento se distribuye según la votación alcanzada en la última elección federal. En años de elecciones federales, se da a los partidos para gastos de campaña un tanto idéntico al que reciben por actividades ordinarias, es decir, el monto se duplica.¹⁴ Los efectos positivos de la reforma sobre el sistema plural de representación son elocuentes. Puede preguntarse si los resultados electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006 hubieran sido posibles sin equilibrar los recursos económicos de los partidos.

En México, por ley, es válido que los partidos recurran al financiamiento privado, pues se entiende que la tarea de recaudar fondos les permite afinar sus puentes de contacto con la sociedad y que es derecho de los ciudadanos dar su respaldo a un partido no sólo a través del voto, sino mediante aportaciones. Sin embargo, para no acabar alterando por la vía privada las metas de equidad, transparencia y autonomía de los partidos, se establecen límites a los montos y modalidades por los que es legítimo recibir dinero de particulares. Para empezar, por vías privadas ningún partido puede obtener una suma superior a la que recibe de financiamiento público.¹⁵ Además, las donaciones de simpatizantes deben ajustarse a los siguientes límites: no pueden sumar, por partido, más del 10 por ciento de la bolsa de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos, y ninguna persona, en lo individual, puede hacer un aporte mayor al 0.05% del financiamiento público a partidos.¹⁶ Las aportaciones

Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

¹⁴ Para gastos de campaña, en el artículo 41 constitucional, fracción II, se establece: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año”.

¹⁵ No obstante que los partidos en los últimos años han vivido una fase de crecimiento y consolidación, en los hechos se vuelven cada vez más dependientes del financiamiento estatal. Entre 1998 y 2002, el porcentaje de financiamiento público sobre el total de los ingresos de los partidos creció de 94 a 98 por ciento, y disminuyó también en términos absolutos la recaudación de los partidos en fuentes privadas. Véase Giménez-Cacho, Luis Emilio, “La hora de las cuentas”, *Configuraciones*, México, núm. 12-13, 2003.

¹⁶ Además de donativos de simpatizantes, se permite financiamiento privado por cuotas de militantes, autofinanciamiento (juegos y sorteos, eventos culturales, ventas edito-

en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos son deducibles del impuesto sobre la renta hasta en 25%.

Por otra parte, la ley establece que todas las donaciones a los partidos serán públicas, que no se permite el anonimato, y el no informar de ingresos privados es motivo de sanción.

En el afán de asegurar condiciones óptimas para la contienda democrática, en México el legislador estableció restricciones expresas al ingreso a la contienda política de recursos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos para favorecer a partidos o candidatos (lo cual está tipificado en el Código Penal como delito), injerencias externas en asuntos de política nacional, aportaciones que fueran en contra del principio que da fundamento al Estado laico o aquellas que pudiesen dar lugar al tráfico de influencias. Literalmente, el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 2, establece que:

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.¹⁷

riales, por ejemplo) y rendimientos financieros (de los depósitos de los partidos), tal como especifica el artículo 49 de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁷ Además, el numeral 3 de dicho artículo también especifica que: “Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública”.

El gasto de los partidos políticos en las campañas electorales también está regulado, pues se intenta evitar que por la vía de una erogación excesiva puedan alterarse las condiciones de la competencia electoral. Así, en cada elección se fija un tope máximo de gasto en que puede incurrir cada candidato de cualquier partido político, ya sea a diputado, senador o a la Presidencia de la República. La Constitución, en su artículo 41, refiere que:

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Junto con las prerrogativas de financiamiento público, la legislación establece la manera en que los partidos accederán a la radio y la televisión. Con cargo a los llamados tiempos del Estado, los partidos disfrutaban de tres tipos de programas: permanentes (15 minutos al mes por partido), especiales (un programa de debate mensual) y complementarios (cuando hay campañas electorales). Además, los partidos disponen de 10 mil spots de 20 segundos en radio y de 400 en televisión que adquiere el IFE durante una campaña presidencial, y cuyo costo no debe exceder el 12 por ciento del financiamiento público.

La ley también establece que durante el tiempo oficial de las campañas, los partidos, y sólo ellos, tienen plena libertad para contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación electrónica —el rubro al que se destina el grueso de las erogaciones durante las etapas de proselitismo— con la única restricción de no superar los topes de gasto. La idea del legislador fue evitar que terceros alteraran las condiciones de la contienda comprando, por su cuenta, propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato.

La legislación mexicana en materia de fiscalización a la contienda electoral es de reciente creación: hasta antes de 1993 la ley electoral era del todo omisa en lo que toca a la obligación de los partidos políticos de informar sobre el origen y destino de sus recursos. Con la reforma electoral de ese año se introdujeron los primeros instrumentos de control contable —entonces limitados y acotados— para vigilar que el manejo

financiero de los partidos políticos se ajustara a las nuevas normas en materia de ingresos y egresos. Los mecanismos de control, en esencia, se limitaban a la obligación de los partidos políticos de entregar a la autoridad electoral informes anuales, en los que debían reportar todos los ingresos (por cualquier vía) y gastos que hubieran realizado en cada ejercicio fiscal; así como informes de campaña en los que, adicionalmente, debían reportar los ingresos y gastos realizados durante cada una de las distintas campañas en específico (presidente, senadores y diputados). De manera paralela se estableció la atribución-deber de la autoridad electoral de revisar, por conducto de una específica Comisión del Consejo General, dichos informes para verificar que los partidos se hubieran ajustado a las normas que rigen la materia. Cabe señalar, no obstante, que las facultades fiscalizadoras del IFE se limitaban a revisar únicamente lo reportado en sus informes, no teniendo atribuciones para realizar compulsas o actuaciones adicionales. Si bien los instrumentos de fiscalización eran bastante limitados, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos, públicos y privados, involucrados en las contiendas electorales. Los resultados de la revisión que realizó la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de fiscalizar los informes de campaña mostraron la enorme asimetría en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral de 1994 por los partidos contendientes.¹⁸

Con la reforma de 1996 se dotó al Instituto Federal Electoral (IFE), a través de su Comisión de Fiscalización (la cual adquirió a partir de entonces un carácter permanente), de una serie de facultades que le permitían controlar de manera eficaz, por un lado, que los recursos que ingresaban a las arcas partidistas fueran recibidos de conformidad con las reglas previstas en la ley y, por otro lado, que las erogaciones que los partidos realizaran en el marco de las campañas electorales no rebasaran los tope fi-

¹⁸ En las elecciones presidenciales de 1994 el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN, 17.8%; el PRD, 6.05%; el PT, 1.15%; el PDM, 1.02%; el PPS, 0.9%; el PFCRN, 0.87%; el PVEM, 0.56% y el PARM, 0.24% (cfr. Becerra R. *et al.*, *La mecánica del cambio político*, cit., nota 12, pp. 371 y 372). Por lo que hace al total del dinero erogado en todas las campañas (no sólo en la presidencial), el resultado es aún más asimétrico: PRI, 78.28%; PAN, 10.37%; PRD, 4.73%; PPS, 1.52%; PFCRN, 1.02%; PARM, 1.28%; PDM, 1.12%; PT, 1.12% y, PVEM, 0.80% (*Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, p. 246).

gados para cada una de ellas.¹⁹ Para lograrlo, se construyó una estructura especializada permanente. La reforma de 1996 también hizo copartícipes a los partidos políticos en las funciones de vigilancia en materia de financiamiento, atribuyéndoles la posibilidad de iniciar, a través de quejas o denuncias contra otros partidos políticos, un procedimiento administrativo que sería desahogado ante la Comisión de Fiscalización, la cual debería presentar su dictamen y proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.²⁰

De forma adicional a lo estipulado en la ley, el Consejo General del IFE aprobó de manera sistemática la realización de un monitoreo de distintos canales de televisión y estaciones de radio durante el tiempo de duración de las campañas electorales para rastrear la compra de publicidad electoral; de tal manera se puede confrontar la información proporcionada en los informes de los partidos con la evidencia que recaba por sí misma la propia autoridad. El IFE también suscribió, a partir del 2000, una serie de convenios de colaboración en materia de fiscalización con las autoridades electorales de las entidades federativas a fin de allegarse y proporcionar la información que permita una evaluación más exhaustiva de las finanzas de los partidos.

¹⁹ La principales atribuciones que se le confirieron al IFE en la materia son las siguientes:

a) La posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos, las modalidades que debían cumplir los partidos en el registro de sus ingresos y gastos y en la presentación de sus informes.

b) La capacidad de vigilar, en todo momento, que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento (y no ya, como antes, sólo como consecuencia de la revisión de los informes).

c) Poder pedir, en cualquier momento, informes detallados a los partidos políticos o a las agrupaciones políticas nacionales.

d) Ordenar auditorías y visitas de verificación, y

e) La posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

²⁰ Las legislaciones locales siguieron las tendencias que marcaba el legislador federal introduciendo facultades fiscalizadoras a favor de sus respectivos organismos electorales para revisar y controlar las finanzas partidistas en los ámbitos de su competencia. La intención de esas adecuaciones fue la de crear una exhaustiva red de revisión contable sobre las arcas de los partidos, tanto a nivel federal como a nivel estatal, para evitar que quedaran “zonas grises”, es decir, lagunas que pudieran volver ineficaz, y a la larga inútil, la tarea de fiscalización.

Como se aprecia, se trata de un diseño legal que no deja duda alguna sobre la obligación de los partidos de rendir cuentas a la autoridad electoral de sus finanzas. Los lineamientos que ha aprobado el Consejo General del IFE obligan a los partidos a informar y comprobar el origen y destino de cada peso que pasa por sus finanzas. Puede decirse que, al amparo de la ley electoral mexicana vigente en materia de ingresos y egresos monetarios, los partidos tienen nulo derecho a la intimidad ante la autoridad fiscalizadora. Es por ello que en nuestro país los partidos políticos se someten a unas exigencias de transparencia superiores a las del grueso de las democracias. Las sanciones que establece la ley electoral van desde amonestaciones públicas y multas a los partidos, hasta la medida más drástica que es la cancelación del registro.

Sin embargo, que exista un marco legal preciso para la obtención y el uso de recursos de los partidos políticos no implica que en automático los partidos o particulares no puedan vulnerar la norma. Aquí es donde cobra relevancia la capacidad de las distintas autoridades electorales y del entramado institucional para detectar y sancionar las conductas ilícitas, que es de lo que nos ocupamos a continuación.

V. PEMEXGATE

En enero de 2002, a poco más de un año de que arrancara el sexenio del presidente Fox, el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), Francisco Barrio, anunció que la lucha emprendida por el gobierno en contra de la corrupción arrojaría resultados significativos. Barrio afirmó textualmente que “en breve se van a freír pescaditos de buen tamaño”, entre ellos tres “ex funcionarios federales de primer nivel a los que se les integran expedientes, en un caso que traerá serias implicaciones políticas”.²¹ Se refería a una denuncia que la Secodam presentó ante la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), por un presunto desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos (Pemex) al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000.

²¹ *La Jornada*, 19 de enero de 2005.

La prensa nacional de los días siguientes destacó una serie de notas sobre el asunto, en donde se detallaba que la cifra del presunto desvío de recursos de Pemex podía haber alcanzado los mil cuatrocientos millones de pesos, gran parte de los cuales habría sido destinada a financiar la campaña de su candidato presidencial, Francisco Labastida Ochoa. El escándalo corrió como reguero de pólvora: saltaron a la luz pública los nombres de tres ex colaboradores del PRI que habían sido arraigados por la PGR y que, luego de sus declaraciones, podrían convertirse en testigos protegidos de la misma Procuraduría.²² La respuesta de altos militantes del PRI no se hizo esperar, señalando el sentido revanchista y persecutorio de la denuncia y de las indagatorias.

Los adversarios del PRI comprendieron la dimensión del asunto y el representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ante el Consejo General del IFE, Pablo Gómez, presentó el 23 de enero de 2002 una queja ante la autoridad electoral en contra del PRI por una violación a las normas que rigen el financiamiento de los partidos políticos. A partir de esa queja presentada por el PRD, la Comisión de Fiscalización del IFE decidió integrar el expediente “Q-CFRPAP-01/02 PRD vs. PRI” e iniciar las investigaciones.

1. *Las indagatorias del IFE y la PGR*

Para desahogar la queja interpuesta por el PRD, entre enero y noviembre de 2002, la Comisión de Fiscalización recabó los testimonios de las partes involucradas y solicitó información a las autoridades hacendarias y financieras del país (la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda), así como a la Secretaría de Gobernación, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Contraloría, la PGR, los institutos electorales de las 32 entidades federativas, la empresa Petróleos Mexicanos, al sindicato de Pemex, a la sección instructora de la Cámara de Diputados, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales estatales.

Además, como la materia de competencia del IFE es la normatividad electoral federal, cuando una queja sobre fiscalización puede implicar la

²² Al respecto se pueden consultar las notas publicadas entre el 19 y el 22 de enero de 2002 por los diarios *La Jornada*, *Novedades*, *La Crónica*, *Reforma*, *Metro*, *El Financiero*, *El Herald de México* y *El Universal*.

presunción de faltas o ilícitos que deben ser investigados por otras autoridades en el ámbito de su competencia, el IFE da vista a las instancias correspondientes. Ese fue el caso de la denuncia que interpuso el PRD contra el PRI, en la cual había indicios de la comisión de un delito tipificado en el Código Penal: el desvío de recursos públicos a favor de un partido político. Por ello, el IFE turnó a la PGR una copia íntegra de la denuncia recibida, en el marco de un convenio vigente entre ambas instituciones.

Por otra parte, en el contexto de la investigación del *Pemexgate* el IFE enfrentó la oposición de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para entregarle la información que resultaba necesaria para poder constatar las transferencias financieras a las que hacía referencia la denuncia. El argumento utilizado por la CNBV para negar esa información fue la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que impedía a la autoridad bancaria atender las solicitudes que le formulaba el IFE.

Ante la negativa de la CNBV de contribuir con el IFE, la investigación que condujo la PGR a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales adquirió una relevancia fundamental para las pesquisas del IFE, quien, al amparo del mismo convenio de colaboración con base en el cual había presentado la denuncia ante la PGR, solicitó copia certificada del expediente cuando se cerró la averiguación previa. En dicho expediente se localizaron buena parte de las pruebas documentales con que el IFE pudo cerrar la instrucción del *Pemexgate* y emplazar al PRI.

2. Las pruebas

El expediente entregado por la PGR al IFE contenía pruebas documentales de los siguientes hechos:

El 5 de junio de 2000 se firmó el Convenio Administrativo Sindical núm. 9399 entre la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a través del cual la empresa concedió un préstamo al sindicato por seiscientos cuarenta millones de pesos.

El 8 de junio, el secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S. A., me-

dante el cual autorizó a dicha institución bancaria a entregar a los señores Elpidio López López, Melitón Antonio Cázarez Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero en efectivo a través de “traslado de valores”.

Por otro lado, en el expediente se localizaron ochenta y seis comprobantes de Servicio de Valores en Tránsito del Grupo Financiero Banorte, con los cuales se entregaron en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de seiscientos cuarenta millones de pesos; de esa cantidad, quinientos millones de pesos fueron retirados, precisamente, por las personas autorizadas por el secretario tesorero del Sindicato de Pemex. El propio secretario tesorero del mencionado Sindicato retiró personalmente la cantidad restante: ciento cuarenta millones de pesos.

El lugar en el que se realizaron todos los retiros fue la Caja General La Viga, ubicada en la calle Ixnahualtongo 127-B, colonia Lorenzo Bourturini.

En el expediente de la averiguación previa 055/FEPADE/2002, se identificaron pruebas documentales de que Elpidio López López, Joel Hortiales Pacheco, Gerardo Trejo Mejía, Melitón Antonio Cázarez Castro y Alonso Veraza López, laboraban, al momento del cobro del dinero, en el PRI. Alonso Veraza López, por su parte, fungió como coordinador general administrativo de la Secretaría de Elecciones. No existió documentación que probara que Andrés Heredia Jiménez hubiera laborado en el PRI.

3. Las conclusiones del IFE

Del análisis de las constancias referidas y de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos, el IFE pudo inferir que el cobro del dinero se realizó bajo un esquema organizado, por lo que los retiros del dinero por varios funcionarios de la Secretaría de Finanzas del PRI no eran acciones aisladas, sino coordinadas y encaminadas a un mismo fin.

La cantidad de quinientos millones fue retirada sólo por las seis personas autorizadas por el tesorero del sindicato, integradas en las siguientes parejas:

- Andrés Heredia Jiménez - Joel Hortiales Pacheco.
- Elpidio López López - Joel Hortiales Pacheco.
- Melitón Antonio Cázarez Castro - Andrés Heredia Jiménez.
- Gerardo Trejo Mejía - Joel Hortiales Pacheco.
- Andrés Heredia Jiménez - Alonso Veraza López.

La distinta conformación de parejas permitió suponer que las personas que retiraron el dinero se conocían y formaban un grupo organizado; es decir, que las seis personas no actuaron aisladamente sino de manera coordinada.

Además, los quinientos millones se retiraron de Banorte bajo las siguientes pautas:

- En retiros por cantidades homogéneas, con un promedio de siete millones de pesos.
- Fueron retirados por parejas distintas, pero cada pareja estaba conformada, al menos, por un funcionario priísta de la Secretaría de Administración y Finanzas o de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.
- Los retiros se hicieron en un corto periodo de tiempo: entre el 9 y el 20 de junio de 2000.

Desde el punto de vista temporal, los acontecimientos se desarrollaron en un lapso muy breve —once días naturales y ocho días hábiles— de manera consecutiva, de tal suerte que se puede hablar de un proceso, como se muestra a continuación:

- El 5 de junio de 2000 se firma el convenio entre Pemex y el Sindicato mediante el cual se concede el préstamo por 640 millones de pesos.
- El 8 de junio Pemex gira a nombre del Sindicato el cheque número 8648 por dicha cantidad y se deposita en la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, cuyo titular era el sindicato de Pemex.
- También el 8 de junio de 2000 el secretario tesorero del Sindicato de Pemex, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S. A., en la que autoriza a Banorte a entregar a las seis personas referidas, dinero en efectivo de la cuenta del sindicato.

- Los retiros comenzaron el día siguiente, y la cantidad de 500 millones fue retirada los días 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 20 de junio por las parejas señaladas.
- Los sobrantes 140 millones fueron retirados por el secretario tesorero del Sindicato, Luis Aldana, los días 21, 22 y 23 de junio de 2000.

El IFE no perdió de vista que esos ciento cuarenta millones de pesos fueron retirados por Ricardo Aldana Prieto en su calidad de secretario tesorero del Sindicato de Pemex, pero al no constituir ningún hecho relacionado con la materia electoral, el IFE se abocó a la consideración de los otros quinientos millones de pesos.

Acerca de esos 500 millones, llamó la atención del IFE que funcionarios de un órgano de finanzas de un partido político recibieran sumas millonarias de dinero en efectivo por parte de un sindicato, en un breve lapso de tiempo y de manera evidentemente coordinada.

Todo el proceso evidenció un mismo tiempo, mismo lugar, mismo tipo de acciones y personas vinculadas entre sí.

El IFE razonó que un partido político, como ente jurídico colectivo que es, no puede realizar actuaciones si no es a través de los actos de personas determinadas que tienen algún vínculo con él. Todos los entes jurídicos colectivos o personas morales actúan a través de personas físicas concretas.

En el expediente que entregó la PGR había otras pruebas que no fueron tomadas en cuenta por el IFE —ya que éste sólo puede considerar pruebas documentales plenas y no dichos— pero que corroboraban las conclusiones de la autoridad electoral. Se trataba de pruebas testimoniales que coincidían en afirmar que los recursos retirados de la cuenta del sindicato petrolero habían sido llevados en una camioneta modelo “Grand Cherokee”, negra y blindada, propiedad del candidato presidencial del PRI, a la sede nacional de ese partido; que esos recursos habían sido distribuidos entre una serie de funcionarios partidistas y que se habían destinado a sufragar gastos de la campaña presidencial.

De las pruebas documentales, el IFE llegó a la convicción de que el dinero retirado por ese grupo de personas ingresó al patrimonio del ente jurídico al que pertenecían y con el que se coordinan, es decir, al PRI. Esto es, que el dinero en efectivo proveniente del Sindicato de Pemex ingresó al patrimonio del PRI en el momento mismo en que funcionarios

de alto nivel, pertenecientes en su mayoría a la Secretaría de Administración y Finanzas, organizados y coordinados, realizaron los retiros correspondientes.

4. *La sanción al PRI*

En virtud de que se constató la recepción de 500 millones de pesos por parte del PRI sin haberlos notificado a la autoridad electoral, cuando los partidos están obligados a informar de todos los recursos que reciben, se detectó una falta de dicho partido por haber simulado que no recibió recursos que sí ingresó en realidad.

El IFE no encontró en su investigación elementos para probar fehacientemente cómo se habían gastado esos recursos, pero sí llegó a la convicción plena de que ese dinero ingresó de manera anómala, ilegal, al partido.

La sanción que se fijó siguió los criterios de multa preestablecidos por el IFE y confirmados por el Tribunal Electoral. El no informar del ingreso de recursos se multó con una pena del doble del monto implicado: una sanción de 1,000 millones de pesos al partido que dejó de reportar 500 millones de ingresos.

Cuatro días después de la resolución del IFE, el 18 de marzo de 2003, el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. El 13 de mayo de ese año, el Tribunal emitió la sentencia SUP-RAP-018/2003,²³ en la que decidió confirmar la resolución del IFE en todos sus términos.

Con ello se consiguió aplicar justicia, en materia electoral, sobre uno de los casos más significativos de violación a las reglas para la contienda política en la historia reciente de México y se impuso la sanción económica más alta a partido político alguno, en el mundo, por ilícitos en su financiamiento.

VI. *AMIGOS DE FOX*

Hacia el final de las campañas presidenciales de 2000, corrió la especie de que la campaña del candidato de la coalición Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, recibía financiamiento de fuentes ilícitas.

²³ La sentencia puede ser consultada de manera integral en la página Web del Tribunal Electoral: www.trife.org.mx, en la sección de: consultas > sentencias > Leonel Castillo González > RAP > 2003 > SUP-RAP-018-2003-1.

El 21 de junio de 2000, el entonces diputado del PRI Enrique Jackson denunció en la tribuna de la Comisión Permanente la existencia de una presunta red de financiamiento ilícito, proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña de Fox.

El 23 de junio de 2000 la denuncia llegó a las manos del IFE. En ella se presumía la transferencia de fondos que provenían de cuatro fuentes diversas y que terminaron en la cuenta bancaria de una persona, Carlota Robinson, desde la que se hicieron transferencias a “Amigos de Fox, A. C.” y se liquidaban gastos de la campaña del candidato presidencial.

El IFE arrancó sus indagatorias y entre julio de 2000 y julio de 2001 hizo numerosas solicitudes de información a las más variadas autoridades federales y estatales (entre ellas la PGR, la CNBV, la Secretaría de Hacienda, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y varios registros públicos de la propiedad y del comercio del estado de Guanajuato), así como a particulares (entre ellos a representantes de empresas, de bancos en el extranjero y a medios que habían dado a conocer la noticia).

Pero en ese periodo, el IFE se topó con un serio obstáculo para solventar sus indagatorias: enfrentó las negativas de la CNBV y de la Secretaría de Hacienda para proporcionar la información que se les solicitaba, aduciendo los secretos bancario, fiduciario y fiscal. No tener acceso a información sobre las cuentas bancarias a través de las cuales se realizan movimientos constituye un obvio impedimento para rastrear ilícitos electorales ocurridos a través de tramas financieras.

Dada la confrontación de lecturas legales entre el IFE y las autoridades financieras, la autoridad electoral consideró que la vía más apropiada para lograr trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal era un pronunciamiento del Tribunal Electoral sobre el caso específico, por ser un órgano dotado de atribuciones para interpretar la Constitución. Para que el Tribunal conociera el caso, resultaba necesario cerrar las investigaciones y esperar que algún partido impugnara esa resolución. Así se hizo: el 9 de agosto de 2001 el Consejo General del IFE desechó las quejas y el 15 de agosto el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal.

Nueve meses después de que recibió el asunto, el 7 de mayo de 2002, el Tribunal Electoral decidió revocar la determinación del IFE de deschar la queja presentada por el PRI, ordenando la inmediata reanudación de la investigación. Lo hizo, además, reconociendo que al IFE no le era

aplicable el secreto bancario en sus funciones fiscalizadoras, y así posibilitaba que Hacienda y la CNBV entregaran la información que les fuera solicitada sobre “Amigos de Fox”.

De inmediato, el IFE reinició las investigaciones y avanzó a conocer a detalle los movimientos de los actores involucrados en la denuncia. Se trató de información indispensable, pues la única manera de conocer la ruta que había seguido el dinero presuntamente ilícito pasaba por la reconstrucción de la red de transferencias de cuenta a cuenta y de banco a banco.

Sin embargo, las investigaciones enfrentaron nuevos obstáculos, y entre julio de 2002 y abril de 2003 el flujo de la información se interrumpió. Varias personas físicas y morales, cuyas cuentas eran investigadas, interpusieron amparos en contra de que el IFE conociera sus operaciones financieras.

1. La divulgación de investigaciones en curso y la transparencia

En este punto conviene llamar la atención sobre un asunto de índole general acerca de que la transparencia, siendo un fin y un óptimo que puede aplicarse a prácticamente toda la información pública, también tiene límites y oportunidad. Por ejemplo, la ley es precisa al señalar que hay información reservada en manos del Estado que no debe difundirse por razones de seguridad nacional —piénsese, por ejemplo, en el emplazamiento de tropas para combatir al narcotráfico—. Asimismo, existe otro tipo de información, como la relativa a investigaciones en curso, cuya difusión prematura puede eventualmente entorpecer diligencias y, al final, ser un obstáculo para la transparencia y la efectiva rendición de cuentas. Lo anterior da pie a señalar que igual de nocivo (o más, incluso) resulta el funcionario que oculta información que debería ser pública, teniendo de opacidad su actuación y el cumplimiento de sus responsabilidades en deterioro del interés público, que el funcionario que revela información que no debe aún difundirse. En efecto, hacer pública información que por su naturaleza es confidencial o reservada implica una conducta discrecional y arbitraria que, eventualmente, espera obtener una ventaja personal, privada, con dicha difusión o filtraciones por parte del servidor público involucrado.

En la investigación que nos ocupa, la que llevó a cabo el IFE sobre la trama de financiamiento irregular conocida como *Amigos de Fox*, con frecuencia, y contra el sentir mayoritario de los miembros de la Comisión de Fiscalización del IFE, se difundió información ante la prensa de los pasos que iba a seguir la propia Comisión de Fiscalización. El cuadro siguiente muestra cómo, a los pocos días de difundida esa información, las personas morales cuyas cuentas bancarias estaban sujetas a investigación promovieron amparos para, precisamente, obstaculizar la tarea de la autoridad electoral:

<i>Sesión de la Comisión de Fiscalización</i>	<i>Declaraciones a la prensa</i>	<i>Amparos</i>	
		<i>Promovente</i>	<i>Fechas</i>
27 de junio de 2002	28 de junio de 2002 <i>Reforma</i> (p. 6) señaló que “El IFE solicitará información sobre operaciones financieras a empresas nacionales, extranjeras y particulares... informó el consejero electoral Jaime Cárdenas... La Comisión de Fiscalización del IFE, reunida ayer no aclaró a quiénes solicitará información, pero del expediente del Tribunal se deduce que se hace referencia a las empresas de Lino Korrodi. También se solicitará información a Carlota Robinson directamente”.	Grupo Alta Tecnología	2 de julio de 2002
		Carlota Robinson Juzgado 7o. Administrativo	2 de julio de 2002
		Carlota Robinson Juzgado 10o. Administrativo	5 de julio de 2002
		ST and K	5 de julio de 2002
		Lino Korrodi	5 de julio de 2002
		K-Beta	7 de julio de 2002
		Instituto Internacional de Finanzas	12 de julio de 2002
16 de julio de 2002	17 de julio de 2002 <i>Reforma</i> (p. 5) (entre muchos otros periódicos) señaló que “la Comisión del IFE, informó el consejero (Jaime	BBVA Bancomer Fideicomiso	29 de julio de 2002
		Carlos Rojas Magnón	29 de julio de 2002

	Cárdenas), pedirá la información ahora sobre el fideicomiso de Bancomer a nombre de Carlos Rojas Magnon (uno de los administradores de la campaña foxista) y también sobre las cuentas de Amigos de Fox”.	Amigos de Fox	31 de julio de 2002
--	---	---------------	---------------------

Con seguridad, los amigos de Fox habrían demandado amparos para intentar frenar la actuación fiscalizadora del IFE; sin embargo, llama la atención la oportunidad con la que los mismos fueron interpuestos, particularmente cuando de forma indebida se había declarado a la prensa información que, al formar parte de investigaciones en curso, por ley tiene el carácter de reservada.

En materia electoral y en apego a los principios de certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica, ninguna autoridad en general, y el IFE, así como sus funcionarios, deben difundir datos, documentos, juicios u opiniones que sean preliminares o que constituyan elementos de estudio o análisis tendentes a formar el criterio conforme al cual la autoridad arribará a sus conclusiones y emitirá sus actos, dictámenes y resoluciones. En este campo, la tendencia jurídica mayormente aceptada indica que deben considerarse reservados aquellos documentos que contengan los análisis, opiniones o deliberaciones preliminares que hayan servido a las autoridades para la formación del criterio conforme al cual se resuelven los asuntos que les son planteados. Esta tendencia ha sido reconocida por el legislador mexicano, pues, como señalamos, es el criterio que ha sido recogido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo mismo ocurre en el caso de la difusión de información relativa a investigaciones, procedimientos administrativos o de fincamiento de responsabilidades durante su desahogo y en tanto no se haya dictado la correspondiente resolución definitiva, pues atenta en contra de los principios de certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica, y contraviene el carácter de orden público que reviste esta clase de procedimientos.

La doctrina ha sido coherente con lo anterior. Baste recordar a Juventino V. Castro, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene que

...el Estado debe negarse —y esto lo tiene que establecer la reglamentación en forma adecuada— a dar información que ponga en peligro la se-

guridad de la nación, produzca alarma, temor o terror en la población, impida la eficaz prestación de los servicios públicos, o se encuentre pendiente de decisiones de autoridad, por estarse en proceso de estudio, de elaboración o de evaluación. Inclusive el proporcionar información en estos casos es ya actualmente un hecho delictuoso, tipificado en nuestro vigente Código Penal.²⁴

Por otro lado, el Poder Judicial de la Federación ha emitido un par de tesis aisladas que refuerzan la idea de que difundir información parcial, preliminar e incompleta no constituye dar cumplimiento al derecho a la información, sino propiciar, por el contrario, desinformación y la cultura del engaño. Dichas tesis sostienen lo siguiente:

El artículo 6o. constitucional, *in fine*, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados (*Tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número LXXXIX/1996*).

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la

²⁴ Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1991.

reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2a. Sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, junio de 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997) como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero (Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero. Ponente: Juventino V. Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo del 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas. La anterior constituye tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número XLV/2000).

2. La participación de la Suprema Corte en el caso “Amigos de Fox”

El IFE concurrió a todos los juicios de amparo como tercero interesado para defender sus atribuciones, pues los amparos no proceden en materia electoral. En ese contexto, en septiembre de 2002 el IFE pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronunciara, atrayendo los asuntos en el momento procesal oportuno, y determinara si el IFE podía considerarse una autoridad hacendaria y sortear así de manera definitiva la limitación del secreto bancario, o bien si carecía de esa potestad y no podía avanzar en sus indagaciones sobre el caso “Amigos de Fox”.

Entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, todos los jueces de distrito ante quienes se habían solicitado los amparos le concedieron la razón

al IFE. Pero ante la sentencia adversa, los quejosos apelaron las sentencias; el IFE concurrió una vez más en las segundas instancias. Hacia marzo de 2003, diez meses después de que el Tribunal Electoral autorizara al IFE para conocer las cuentas bancarias de los “Amigos de Fox”, la autoridad electoral seguía litigando, en instancias distintas del propio Poder Judicial, para poder acceder a la información que permitiera determinar la existencia de algún ilícito en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

Para ese entonces, el IFE hizo otro llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver, en definitiva, sobre las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral e invitó a la PGR para que pudiera concluir sus propias averiguaciones sobre el caso “Amigos de Fox” y estuviera, así, en posibilidades de aportar elementos a la investigación que desarrollaba el IFE.

La PGR jamás aportaría elemento alguno al respecto, pero en cambio, uno de los casos en revisión llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, en menos de un mes, resolvió el asunto. Una de las personas morales que interpusieron un amparo contra las indagatorias del IFE fue BBVA-Bancomer en su carácter de institución fiduciaria del “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, constituido por Carlos Rojas Magnon. Al perder en primera instancia del amparo, que fue declarado sobreesido, esa institución bancaria recurrió a la segunda instancia y solicitó que el caso fuera atraído por la Suprema Corte. Así ocurrió, y durante el mes de marzo el máximo tribunal del país revisó el caso. Cuando la Corte iba a conocer la ponencia del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, donde se confirmaba que el secreto bancario no podía ser una traba a las investigaciones del IFE, el fideicomiso de Carlos Rojas Magnon decidió dar marcha atrás en su solicitud de amparo, desisténdose y dejando, en consecuencia, sin materia el caso ante la Suprema Corte. Igual suerte corrieron el resto de los amparos, que se desistieron también el 7 de abril, tal como lo anunciaba ese día, nada más y nada menos, el secretario de Gobernación, Santiago Creel.²⁵

Entre la fecha en que se presentó el primer amparo y el día en que la Suprema Corte emitió su sentencia pasaron 279 días, periodo en el cual se interrumpió la entrega de la información bancaria que el IFE había requerido. No fue sino hasta el 9 de abril de 2003 cuando finalmente co-

²⁵ *La Jornada*, 8 de abril de 2003, nota de Jesús Aranda.

menzó a fluir sin interrupciones la información que el IFE venía solicitando.

Ya sin los obstáculos legales que enfrentó en el pasado, el IFE pudo avanzar en las pesquisas, allegándose de todos los elementos documentales que necesitaba para resolver en definitiva el asunto.

3. La trama identificada por el IFE

A partir de las pruebas documentales que reunió la Comisión de Fiscalización del IFE, se identificó un esquema de financiamiento paralelo y, por tanto, ilegal de la campaña presidencial de la coalición “Alianza por el Cambio” que postuló a Vicente Fox a la Presidencia.

El dictamen del IFE reconstruye el origen de las entidades que, más adelante, serían parte de la trama de financiamiento irregular. El 28 de enero de 1998 fue fundada la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”; los únicos miembros de su junta directiva eran Lino Korrodi Cruz y Vicente Fox Quesada. La asociación se liquidó de inmediato, el 20 de febrero de 1998, pero vuelve a crearse el 18 de marzo, quedando Vicente Fox Quesada como presidente honorario. Cinco meses después, el 4 de agosto de 1998, se crea el “Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México”, teniendo como institución fiduciaria a Bancomer. Su comité técnico estaría integrado por los ciudadanos Lino Korrodi Cruz y Carlos Rojas Magnon. El fideicomiso mencionado obtendría sus recursos —así lo dice el contrato correspondiente— de personas físicas y morales “simpatizantes de Vicente Fox Quesada”.

El 12 de septiembre de 1999, el Partido Acción Nacional concluye su periodo interno para nominar candidato a la Presidencia de la República para la elección del año 2000, teniendo como único aspirante a Vicente Fox Quesada, quien desde entonces se convierte en candidato de ese partido político. Más adelante lo sería también del Partido Verde Ecologista de México, así como de la coalición “Alianza por el Cambio”.

Pero después del 12 de septiembre, y hasta el fin de la campaña presidencial, el fideicomiso y la asociación civil siguieron captando y erogando recursos a favor del candidato.

A partir del rastreo minucioso de la información del sistema financiero mexicano, la investigación de la Comisión de Fiscalización del IFE puso en evidencia que la asociación civil “Amigos de Vicente Fox” (de la

que se revisaron 25 cuentas en 12 entidades federativas) y el “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México” fueron las principales instancias que concentraron el financiamiento paralelo con el que contó la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio. En ambas confluyó el 90% del total de noventa y un millones de pesos (\$91,227,572.23) que detectó el IFE. En el caso de “Amigos de Vicente Fox” se trató de un monto de cuarenta y seis millones de pesos (\$46,252,868.67) y de treinta y seis millones (\$36,000,577.20) en el del Fideicomiso. El 9.9% restante (un total de \$8,974,126.36) comprende erogaciones realizadas por diversas personas físicas y morales (como Carlota Robinson Kauachi, quien, sin embargo, jugó en la mayoría de las veces un papel de intermediaria de la asociación civil “Éxito con Fox, A. C.” o del “Instituto Internacional de Finanzas de León, S. C.”), que pagaron directamente a proveedores de servicios prestados a la campaña de Vicente Fox Quesada.

En esencia, la red de financiamiento puesta al descubierto por la indagatoria conducida por el IFE se componía de la siguiente manera:

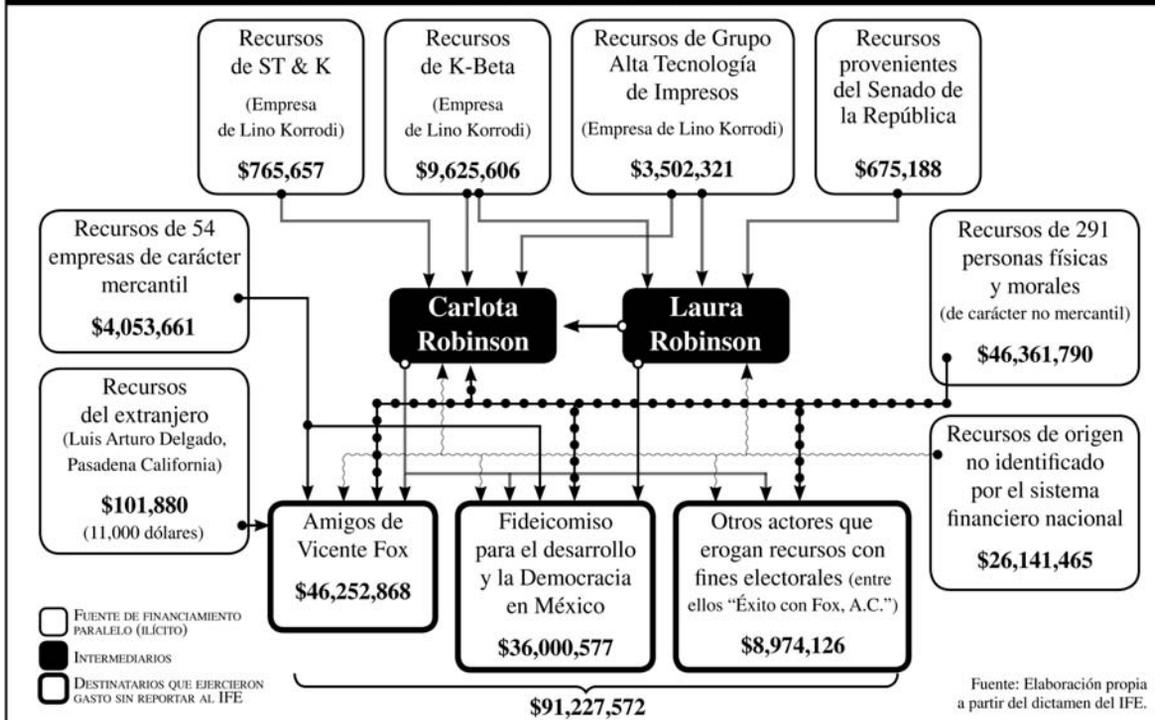
- 1) Tres empresas, en las que Lino Korrodi era accionista mayoritario, transfirieron importantes sumas de dinero a las cuentas de Carlota y Laura Robinson Kauachi. Se trató de las sociedades mercantiles ST & K de México, S. A. de C. V., que aportó \$765,657.90; K-Beta, S. A. de C. V., que transfirió \$9,625,606.02, y Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., que depositó \$3,502,321.06.
- 2) Las cuentas de Carlota Robinson también sirvieron para concentrar los depósitos de algunas de las 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil detectadas que alimentaron la red de financiamiento (el resto de los depósitos realizados por estas personas se hicieron directamente en las cuentas de la asociación civil “Amigos de Vicente Fox”). También aquí confluyeron depósitos en efectivo y otros que no pudieron ser identificados por el sistema financiero nacional —pues se trató de ingresos en efectivo a las cuentas bancarias—, así como de parte de los recursos que Laura Robinson Kauachi —hermana de Carlota— había recibido en sus propias cuentas.
- 3) Los fondos que pasaron por las cuentas de Carlota Robinson fueron transferidos a las cuentas de “Amigos de Vicente Fox, A. C.”, al “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, así

como a “Éxito con Fox, A. C.” y otros actores que realizaron directamente gastos vinculados con la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio. El papel preponderante que jugó Carlota Robinson —como su hermana Laura— fue de intermediaria para transferir una cantidad importante de recursos hacia el destino final: pagar gastos de la campaña de Vicente Fox.

- 4) Por su parte, Laura Robinson captó en sus cuentas, además de los referidos recursos de las empresas de Korrodi (con excepción de ST & K de México, S. A. de C. V., que entregó fondos sólo a Carlota Robinson), dinero que le fue depositado por el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República, así como por otras fuentes no identificadas (entre otros, dinero en efectivo). Estos recursos fueron canalizados, en su mayoría, al Fideicomiso y, en parte, como se dijo, a las cuentas de su hermana Carlota.
- 5) Amigos de Vicente Fox, A. C., fue la entidad que más dinero concentró y la que más gastó. Las diversas fuentes de esos recursos fueron, además de Carlota Robinson, algunas de las 54 empresas de carácter mercantil (distintas a las de Korrodi) que intervinieron en la red, diversas personas físicas y morales no mercantiles, la aportación de once mil dólares que provinieron del extranjero, y una parte adicional cuyo origen no logró ser identificado por el sistema financiero.
- 6) El Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México recibió, además del financiamiento de las hermanas Robinson Kauachi, recursos de las demás 54 empresas mercantiles involucradas, de personas físicas y morales no mercantiles, así como de fuentes anónimas.
- 7) El resto del dinero gastado a favor de la campaña presidencial fue concentrado por “Éxito con Fox, S. A.” y otros actores menores cuyos recursos provinieron de Carlota Robinson, de otras personas físicas y morales y de otras fuentes no identificadas.
- 8) En total, los recursos involucrados en esta red de financiamiento y erogados en diversos rubros de la campaña de Vicente Fox ascendieron, como ya se mencionó, a noventa y un millones de pesos.

El flujo de recursos puede ser reconstruido de manera general en el siguiente diagrama:

FLUJO DE RECURSOS EN EL CASO “AMIGOS DE FOX”



4. *Los ilícitos*

La investigación reveló un complicado esquema de transferencias y de intermediación que involucró a numerosos actores, pero permitió identificar gran parte de los recursos involucrados. En el dictamen se distinguieron las “fuentes lícitas” de las “fuentes ilícitas”. Las primeras fueron aquellas integradas por personas que legalmente estaban autorizadas para apoyar con recursos a los partidos políticos, mientras que las segundas eran aquellas que tenían una prohibición legal para hacer aportaciones a los partidos.

Las aportaciones comprendidas en ambos rubros significan un financiamiento irregular porque, independientemente de que se tratara de recursos prohibidos o no, se trató de recursos que no fueron reportados al IFE. Se trató de un financiamiento oculto y, por ese hecho, contrario a la ley.

Dentro del rubro de “fuentes lícitas” se identificaron los recursos de 291 personas físicas y morales de carácter no mercantil que aportaron en conjunto cuarenta y seis millones de pesos (\$46,463,670.83). La mayoría de estas aportaciones estaba dentro de los límites que marca la ley (el 0.05% del total del financiamiento público ordinario que reciben todos los partidos políticos, y que en el año 2000 significó 750 mil pesos), pero trece personas (de las 291 involucradas) excedieron ese límite, lo que constituyó una trasgresión adicional a la ley electoral.

El rubro “aportaciones ilícitas” del dictamen del IFE se dividió en cuatro apartados: *a)* aportaciones de empresas de carácter mercantil; *b)* aportaciones provenientes del extranjero; *c)* aportaciones del Poder Legislativo, y *d)* aportaciones de origen no identificado. En el primer caso se detectaron aportaciones de 57 empresas por casi 18 millones de pesos (\$17,947,246); del extranjero se descubrió una aportación de 11 mil dólares de una persona que envió un giro desde Pasadena, California; como aportaciones del Poder Legislativo se ubicaron dos transferencias de la cuenta del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado por dos millones de pesos y, finalmente, las aportaciones de origen no identificado sumaron veintiséis millones de pesos, que fueron por lo general depósitos en efectivo a las cuentas involucradas en la trama —lo que impide, *per se*, conocer al aportante—.

Pero la coalición que postuló a Fox incurrió en una falta más: rebasar el tope de gastos de campaña para la elección presidencial del año 2000.

Los 91 millones, sumados a lo que la coalición sí había reportado como gasto, superaron el límite de ley.

El 10 de octubre de 2003, el Consejo General del IFE aprobó el dictamen de la Comisión de Fiscalización e impuso las respectivas sanciones al PAN y al Partido Verde Ecologista de México. Ambos partidos presentaron quejas ante el Tribunal Electoral, quien más adelante confirmó en todos sus términos la investigación del IFE.

Con el caso *Amigos de Fox*, se demostró que en México, en materia electoral, ni siquiera el presidente de la República y su partido pueden estar más allá de ley. No es un dato menor en un país con una larga tradición de abusos desde el poder.

VII. REFORMAS POR VENIR

En México, el tema de las condiciones de la competencia se ha vuelto cada vez más relevante en el desenlace de las elecciones y de la manera en que éstas son percibidas por la opinión pública. El gasto excesivo, la participación de terceros en las campañas —ya sea inyectando dinero directamente a las mismas o ejerciendo gasto a favor o en contra de alguno de los candidatos y partidos— y el papel de los medios de comunicación, son los asuntos sobre los que ahora se dan los diferendos electorales. Es por ello que la actual fase de consolidación de la democracia en México exige también nuevas reformas que apuntalen el buen funcionamiento del sistema de partidos y contribuyan a fortalecer su credibilidad. En particular, nos referimos a la necesidad de aquellos temas que han llegado para quedarse en la vida democrática, como los relativos a la manera en que se financia y se supervisan los recursos que fluyen a la actividad política.

La experiencia acumulada en los cuatro comicios federales que siguieron a la importante reforma electoral de 1996, plasmada en la Constitución y en la ley, indica que no obstante los significativos avances en las normas electorales, o quizá también por ellos, existen en la legislación deficiencias para atender nuevos fenómenos que antes no se habían visto. Las omisiones o fallas puntuales de la ley electoral merecen ser corregidas para que se eliminen los elementos que ensombrecen la calidad del juego democrático —y en ese sentido de su legitimidad— y, a la vez, se coadyuve a que el debate político acabe por centrarse en los asuntos no-

dales que la democracia pone sobre la mesa, como son los referidos a la gobernabilidad en un contexto de pluralidad y a la atención de los rezagos sociales que se acumulan en el país.

Nos referimos a continuación a las reformas que observamos pertinente discutir en el terreno de la fiscalización a los recursos de los partidos.

La subsistencia del secreto fiscal para el IFE. Si bien ya se avanzó en una reforma que suprime los secretos bancario y fiduciario —aprobada el 14 de diciembre de 2005 por el Poder Legislativo—, la misma no incorporó, sin embargo, la figura del secreto fiscal, lo que, en los hechos, sigue obstaculizando la posibilidad de que el IFE requiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a sus dependencias (como el Sistema de Administración Tributaria), en el contexto de sus indagatorias en materia de fiscalización, información fiscal de los contribuyentes que hayan tenido vínculos con los partidos, así como solicitarle la práctica de auditorías específicas que proporcionen elementos útiles para controlar los ingresos y egresos de los partidos políticos.

También es prudente permitir que el IFE requiera información a terceras personas. Este punto se refiere a la necesidad de reformas legales que permitan al IFE poder requerir coactivamente información y documentación a terceros que hayan tenido relaciones comerciales o financieras con los partidos políticos. Se trata, en suma, de otorgar a la autoridad electoral administrativa facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.

Además, resulta conveniente retomar la propuesta del consejero presidente del IFE y de algunos de los consejeros electorales que encabezaron el IFE entre 1996 y 2003, en el sentido de que la ley establezca de manera explícita la capacidad de la autoridad electoral para solicitar a la Secretaría de Hacienda que realice auditorías a personas físicas y morales para desahogar las investigaciones sobre ingresos y gastos de los partidos políticos.

Conviene, asimismo, discutir cuál es el órgano idóneo para fiscalizar y sancionar a los partidos. Este tema implicaría un replanteamiento del diseño normativo e institucional de la fiscalización en México. En el esquema actual, la tarea de vigilar el origen y destino de los recursos ha sido encomendada a los órganos administrativos electorales que tienen a su cargo la organización y realización de los comicios; ello se ha traducido

en una sobrecarga de atribuciones que los expone permanentemente a un desgaste político, a todas luces inconveniente, que merma la legitimidad y el respaldo de los partidos políticos que deben gozar dichas instituciones, particularmente de cara a los procesos electorales. En efecto, mientras que en la tarea de organizar procesos electorales transparentes, ciertos, objetivos e imparciales, el IFE, como autoridad electoral, es acompañado por los partidos políticos, en materia de sanciones administrativas se encuentra en una situación de permanente confrontación.

Tal vez, por ello, sería oportuno pensar en que la tarea de fiscalización no esté encomendada a la misma autoridad que organiza los comicios y fuera atribuida a un órgano público específico y especializado en la materia. Asimismo, el IFE es, en la actualidad, el encargado de desahogar las investigaciones sobre ilícitos de los partidos y, a la vez, es la autoridad encargada de fijar las sanciones correspondientes. Haciendo un símil, le corresponde la tarea de Ministerio Público y de juez de primera instancia. Es pertinente, entonces, desconcentrar de la misma autoridad la tarea de sustanciar una investigación y de emitir veredicto. Sería sencillo darle al IFE la tarea de sustanciar, por ejemplo, y que las resoluciones se transfirieran a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que los recursos de revisión de dichas sentencias bien podrían recaer en la sala primera del máximo tribunal electoral del país.

La experiencia internacional demuestra que en materia electoral es conveniente pensar en una normatividad en constante evolución. Mantener bien aceitados los mecanismos de control de los recursos de los partidos es, sobre todo, una condición para que los instrumentos principales de la democracia mantengan su legitimidad. Es un tema que ha llegado para quedarse en el México democrático.

El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de mayo de 2007 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, colonia Raúl Romero, 57630 Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. En su edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros. Consta de 1,500 ejemplares.