


TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO: LA MATERIALIZACIÓN DEL IMPERATIVO LEGAL INELUDIBLE DEL ESCRUTINIO PÚBLICO



DANIEL SANSÓ-RUBERT PASCUAL

DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS, SEGURIDAD INTERNACIONAL Y GOBERNANZA GLOBAL.
UNIVERSIDAD EUROPEA

La interacción entre la delincuencia organizada y el régimen democrático es compleja, máxime cuando esta erosiona por igual la dimensión formal y sustancial de la democracia, a través de la promoción de contratendencias democráticas y procesos deconstituyentes, que generan divergencias entre el proyecto constitucional (deber ser) y el ejercicio fáctico de los poderes políticos y económicos, poco proclives a someterse al mandato del Derecho.

La huida de la transparencia y la publicidad de la mano de la corrupción ha minado la raíz de las democracias constitucionales, deteriorando tanto las formas de la representación política, como los contenidos impuestos por las Constituciones. En otra época, nadie hubiera imaginado que los sistemas políticos democráticos —incluso los más consolidados— iban a entrar en un proceso de degradación interna (Greppi, 2005), acompañados de la mano de un fenómeno

como la criminalidad organizada. Una tendencia degenerativa de la democracia contemporánea, hacia la que continuamente somos empujados por el crimen organizado en su afán de hacerse con el poder en consonancia con su propósito de interferir en los procesos democráticos para promover regímenes políticos lo suficientemente deficitarios como para poder someterlos a su control.

La democracia es idealmente el gobierno de un poder visible. el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública. En su calidad de gobierno visible, la democracia ha sido en todo momento contrapuesta a cualquier forma de gobierno en las que el poder es ejercido de tal manera que sea sustraído, en mayor o menor medida, al escrutinio público; invisibilizado de la mirada de los administrados. En los regímenes democráticos la rendición de cuentas está relacionada, entre otros factores, con el sistema de representación política y sus mecanismos de funcionamiento electoral. El control del poder político se materializa con la rendición de cuentas, que puede ser horizontal o vertical (O'Donnell, 2004). El reciente interés por este tema aparece directamente vinculado con la preocupación por la calidad de la democracia y por la constatación de la necesidad de hacer partícipe a la sociedad civil en este proceso.

Recientes investigaciones empíricas y elaboraciones teóricas sustentan la idea de que aquella sociedad capaz de auto organizarse y de participar en la decisión y gestión de los asuntos colectivos puede llegar a convertirse en un ariete que, bajo la bandera de la rendición de cuentas, contribuye decididamente al combate de importantes rémoras para las democracias como son la corrupción, la falta de transparencia y el clientelismo. La incorporación de la sociedad civil a los procesos de rendición de cuentas cobra especial relevancia, porque la forma tradicional de entender este proceso se ha centrado básicamente en la aplicación de herramientas institucionales de control, ignorando o relegando su contribución a esta práctica de

vigilancia, que tiene como fin último verificar, supervisar, restringir y distribuir el ejercicio del poder (Schedler, 2010).

A la hora de exponer la rendición de cuentas a efectos explicativos, ha sido muy común recurrir a una metáfora espacial, empleando términos como “rendición de cuentas vertical” cuando el contexto es electoral y “rendición de cuentas horizontal” para contextos interinstitucionales (Morlino, 2007). Sin embargo, las expresiones neutras (electoral e interinstitucional), quizá resulten académicamente más correctas.

Bajo el rubro *accountability* se identifica la confluencia de todos los mecanismos diseñados para garantizar que los gobernantes rinden cuentas de sus actos ante las diversas instancias de control del poder, sean estas de naturaleza jurídica o política, estén institucionalizadas o no lo estén (controles difusos). En concreto, podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción de cara a los gobernados, asumiendo las sanciones y recompensas que procedan (Crespo, 2001; Ackerman, 2006). Durante este dinámico proceso, los ciudadanos observan, analizan, verifican y juzgan, mediante su reconocimiento, crítica o rechazo, la actuación del representante, gobernante o funcionario público, haciendo uso de mecanismos e instrumentos de control institucional, electoral y/o social para ello. Definición útil, pero que no debe inducir a error, ya que, si bien su objetivo es ocuparse y preocuparse de observar detenidamente a aquellos que toman las decisiones públicas y de hacer transparente el ejercicio del poder, también lo es el hecho de que resulte imposible aspirar a conocer y a vigilar absolutamente todo. Por lo que se debe asumir sus limitaciones frente al poder, al que se le reconoce que atesora parcelas de opacidad difícilmente franqueables, como ha tenido el acierto de advertir Andreas Schedler

en su trabajo *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada* (2004), que se ha convertido en un referente (2004).

Por lo tanto, en línea con la capacidad de interferencia de la criminalidad organizada para evitar y, en caso de producirse, poder superar las limitaciones de una gestión desviada o inadecuada de lo público, las democracias tienen la capacidad (siempre que esta vaya acompañada de la voluntad política correspondiente) para crear agencias estatales con la autoridad legal y la capacidad pertinente para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones judiciales, en relación con actos u omisiones de otras entidades estatales, que puedan ser calificados como ilegales. Para que este tipo de *accountability* horizontal resulte efectivo, deben existir agencias estatales autorizadas en el desempeño de supervisar, controlar, rectificar y sancionar actos ilícitos de otras agencias estatales del Estado, donde las primeras posean no solo la autoridad legal para proceder de tal forma, sino también, *de facto*, autonomía suficiente respecto de las segundas (O'Donnell, 1998). De esta forma, la creación de la modalidad de institución pública destinada al control, funcionamiento y procura de eficacia en la gestión del gobierno (control de presupuestos, administración fraudulenta o desleal y la exigencia de transparencia de la mano de los Tribunales de Cuentas, Defensorías del Pueblo y las propias Cortes, respectivamente), varía adoptando diversidad de morfologías, como las auditorías auditorías generales, procuradurías, comités o comisiones especiales parlamentarias, consejos especializados anticorrupción, entre otras modalidades de agencias.

La idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas y supone, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas públicamente, respondiendo con ello a las solicitudes de información

y los cuestionamientos de los gobernados al respecto. Y, de otro, la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios, en caso de que se demuestre que hayan transgredido u omitido (comisión por omisión) sus deberes públicos.

Schedler, subraya que la *accountability* o responsabilidad política, tiene tres aspectos centrales: la información, la justificación y el castigo o la recompensa. El primer elemento, la información sobre el acto político o el conjunto de la actividad de un político, o incluso de un órgano político (el gobierno, el parlamento...), es la premisa indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el segundo aspecto se refiere a las razones suministradas por el gobernante por su comportamiento y, por lo tanto, por su decisión; el tercero es la consecuencia que extrae de ello el elector o quién quien esté designado para dar esa valoración cuando reflexiona sobre las informaciones, sobre las justificaciones y sobre sus propias expectativas e intereses. En todos estos aspectos es fundamental la existencia de una dimensión pública independiente.

En la literatura académica, la expansión de la rendición de cuentas vertical a un ámbito social, complementario del electoral, recibe la denominación de "rendición de cuentas social". Peruzzotti y Smulovitz la definen como "un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas" (2002, p. 30). Actuaciones que tienen como objetivo observar detenidamente el comportamiento de los funcionarios y de los políticos, exhibir los errores del gobierno y denunciar sus actos ilegales. Se activa discrecionalmente, siempre que la sociedad civil lo considere oportuno. Por otro lado, existen formas verticales de *accountability*, resultado de la creciente insatisfacción con respecto al control de transparencia efectuado por las agencias gubernamentales. Mecanismos de

control y rendición de cuentas igualmente relevantes articulados a través de la participación ciudadana en mecanismos de control y vigilancia social, recogidos en algunas Constituciones. Mecanismos de control social que engloban una variedad de acciones sociales donde el protagonismo reside en las organizaciones sociales, que se reconocen como poseedoras legítimas de derechos para reclamar la aplicación de sanciones por la mala praxis de las autoridades políticas. Para lograr estos objetivos se articulan mecanismos no institucionalizados de rendición de cuentas, diferenciándose notablemente en este aspecto de sus homólogos mecanismos de control horizontal imprescindibles para exponer y denunciar actos ilegales o éticamente reprochables.

La rendición de cuentas como práctica abarca diferentes formas para prevenir y corregir los abusos de poder. *Grosso modo*, obliga al poder a que abra sus puertas al público para que este pueda ejercer su supervisión. Exige explicaciones y justificaciones sobre sus acciones y cuenta con medios jurídicos, políticos y económicos, para ejercer la potestad sancionadora. Mulgan (2000) destaca que la naturaleza externa de este tipo de supervisión es fundamental para su éxito (2000). En este sentido, las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones realizadas por los medios de comunicación (especialmente aquellos identificados como medios independientes) podrían, incluso podría ampliarse esta participación a universidades y centros de investigación. De esta menara, la rendición de cuentas social, como aducen Wences Simón y Manuel Villoria (2010), además de contribuir a que las acciones de gobierno se enmarquen dentro de la ley, pueden coadyuvar a que las decisiones gubernamentales se ajusten a las preferencias ciudadanas, representativas de una sociedad civil fuerte. Sin embargo, llevarlo a la práctica no está exento de escollos. Cuando la criminalidad organizada ha logrado acceder al poder político, fomenta políticas y prácticas ocultas a la comunidad, negándoles el derecho a evaluar las decisiones que les afectan y a

recibir información con pleno conocimiento de causa de cómo se les gobierna y a través de qué políticas. Las amenazas a la prensa libre y la manipulación informativa son otro componente importante de estas actividades de ocultamiento, que impiden a la ciudadanía el autogobierno responsable y el debate con transparencia. A esto hay que añadir el recurso a estrategias de injerencia y entorpecimiento legal como el *fórum shopping*, que introduce la posibilidad de cambiar, según la ventaja o conveniencia, el marco jurídico de referencia, buscando siempre la normativa más benigna y garantista y la *jurisdiction hopping* (literalmente, “salto continuo de jurisdicción”), que consiste en implicar el mayor número posible de naciones en el ciclo de la actividad criminal, de manera que los investigadores y los jueces se vean obligados a tener que enfrentarse con una amalgama de jurisdicciones y ordenamientos implicados concurrentes, que enreda extraordinariamente la judicialización del caso a través de las múltiples complicaciones legales internacionales que se suceden a lo largo de la puesta en marcha del proceso legal, dificultando sobremanera el acceso a los verdaderos y últimos responsables de la actividad criminal: las cúpulas y sus dirigentes.

El panorama presente, a pesar de los esfuerzos, no es precisamente halagüeño en aras al logro de la instauración de la transparencia en la gestión pública. Por ello, resulta imprescindible subrayar que el razonamiento del mantenimiento de los *checks and balances* descansa en la afirmación contundente de que no hay democracia sin transparencia, sin visibilidad, sin control. La existencia de la criminalidad organizada contradice el espíritu de la misma democracia, entendida por Bobbio (1981) como el “Gobierno de un poder visible”, el “Gobierno cuyos actos se realizan en público bajo la supervisión de la opinión pública” (1981, pp. 65-66). Nos sumamos a Bobbio al reconocer con franqueza, que no se ha producido, como se esperaba, la *debellatio* del poder invisible. Lo que el autor identifica con el fenómeno del subgobierno: “Los poderes invisibles”,

inmersos en el proyecto de desestabilización y eversión del orden constitucional, conformando el laberinto del anti-Estado (Bobbio, 1981). Poder invisible, criminal, que mantiene un conflicto sempiterno con los fundamentos de la democracia: la opacidad del poder es la negación de la democracia.

Por ello, en respuesta al empoderamiento de la criminalidad organizada resulta indispensable apostar por el gobierno democrático: el gobierno del poder público ante el público. El ejercicio del poder debe ser necesariamente visible para que los ciudadanos puedan establecer los controles preceptivos. Tras el velo de la invisibilidad, maduran las raíces de los sistemas antidemocráticos, caracterizados por la corrupción, el desgobierno de lo público y todo tipo de comportamientos ilícitos, que denotan intereses privados en relación con la explotación de la *res publica*. Comportamientos y actitudes, que desgastan inexorablemente la confianza de la ciudadanía en la democracia como sistema válido.

En conclusión, para contrarrestar esta tendencia, las nuevas fórmulas constitucionales de entender la democracia abogan por articular un control más exhaustivo del ejercicio del poder y, para lograrlo, la transparencia ha cobrado un protagonismo preponderante. En especial, como antídoto a la opacidad, la corruptela y el déficit democrático de las instituciones.

REFERENCIAS

- Ackerman, John. (2006). Sociedad civil y rendición de cuentas. *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal* (pp. 13-52). Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Bobbio, N. (1980). La democrazia e il potere invisibile. *Rivista Italiana di Scienza Política X*, pp. 181-203.

- Bobbio, N. (1981). I poteri invisibili. *Nuova Antologia*, 546(116), vol. 546, fasc. 2139, pp. 22-24.
- Bobbio, N. (1981, domingo 24 de mayo). Nel labirinto dell'anti-Stato. *La Stampa*, p. 1.
- Bobbio, N. (2013). *Democracia y secreto*. Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas N.º 21.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2017). Transparencia y amenazas internacionales de seguridad. *Revista Española de Transparencia*, N.º 5, pp. 128 y ss.
- Greppi, A. (2005). Democracia como valor, como ideal y como método. En M. Carbonell y P. Salazar (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli* (pp. 341-364). Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 7(2), pp. 3-20.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *La Política*, N.º 4, pp. 173-174.
- O'Donnell, G. (2004a). Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, pp. 11-31.
- O'Donnell, G. (2004b). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 32-46.
- O'Donnell, G. (2022). Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Temas.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002) (coord.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Síntesis.
- Villoria, M. y Wences, M. I. (eds.). (2010). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Libros de la Catarata.
- Wences, M. I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social. En M. Villoria y M. I. Wences (eds.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Catarata.