Nueva Sociedad Nro. 145 Septiembre-Octubre 1996, pp. 126-137

La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes

Melanie Manion

Melanie Manion: profesora asociada de Ciencias Políticas en la Universidad de Rochester, Nueva York. Actualmente realiza investigaciones acerca de la corrupción en China. Entre los trabajos que ha publicado sobre el tema figura «Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing» en el *Journal of Law, Economics & Organization*, primavera de 1996.

Nota: el presente artículo es una versión bastante abreviada de otro trabajo denominado «Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong». Para obtener una copia de ese trabajo, contactarse con la autora.

Resumen:
Un enorme cambio ha significado pasar de más de un siglo de corrupción endémica en Hong Kong al periodo de 1970 y 1980, de rara corrupción oficial, hasta llegar a 1990, con su regreso como práctica usual. Fundamentalmente, esta experiencia anticorrupción es un ejemplo de audaz intervención gubernamental que alcanzó muy pronto un éxito notable, sirviendo de ejemplo acerca de qué tipos de políticas deben emplearse en contra de la corrupción endémica. Sin embargo, la experiencia también ilustra las limitaciones de este esfuerzo, en un contexto económico y político que no está bajo el control de quienes diseñan las políticas en Hong Kong. Ultimamente, la experiencia contra la corrupción se ha transformado en un esfuerzo por combatir las consecuencias negativas de la relación política y económica con la República Popular China

El grado de penetración de la corrupción varía mucho según el país de que se trate. Sin embargo, cabe hacer una distinción importante entre los países donde es endémica (allí la corrupción es rutinaria, constituye la regla y no la excepción) y aquellos en los que es poco común. ¿Cómo se transforman los países con corrupción endémica en países de corrupción inusual? ¿Qué mecanismos, si es que los hay, pueden utilizar quienes elaboran las políticas para cambiar rápidamente un estado por otro y consolidar tal cambio? Aquí se describe el enorme cambio que ha significado pasar de más de un siglo de corrupción endémica en Hong

Kong a un período en que fue muy poca la corrupción oficial, como el de los 70 y 80, para llegar al decenio actual en el que la corrupción vuelve como práctica corriente.

La experiencia de Hong Kong en su lucha contra la corrupción en las últimas dos décadas es un ejemplo de audaz intervención gubernamental con notable éxito en un corto período de tiempo, sirviendo de lección para los responsables del diseño de políticas en todo el mundo, aportando información útil acerca de qué tipo de instrumentos han de emplearse contra la corrupción endémica. Sin embargo, los últimos años han mostrado que dicha experiencia ilustra también las limitaciones que tienen que enfrentar las políticas anticorrupción en un contexto político y económico desfavorable, que escapa en gran medida al control de los diseñadores de políticas.

De la experiencia de Hong Kong se desprenden tres elementos claves para entender el éxito y las limitaciones al erradicar la corrupción endémica. El primero es el *compromiso creíble* de los líderes del gobierno. Más adelante se explicará en qué consiste un compromiso anticorrupción creíble para los funcionarios corruptos y el ciudadano común. El segundo elemento es una *cultura de la corrupción*, la cual se refiere a las creencias de la sociedad en general. Cultura de la corrupción no implica en modo alguno una aceptación internalizada (ni ningún tipo de consideración) acerca del estatus moral de las acciones corruptas. Se refiere más bien a la creencia, cuando está generalizada en la sociedad, de que la corrupción es algo difundido y común. Cultura de la corrupción significa que el ciudadano común suele concebir la corrupción como un rasgo típico del mundo que conoce y en el que vive, quiéralo o no. Cuando cree que los actos corruptos son rutinarios, concluye que la resistencia individual no sólo es costosa sino también, muy probablemente, carecerá de resultados. En consecuencia, se vuelve cómplice reacio del corrupto, actuando de manera tal que ayuda a sostener la corrupción, ofreciendo o admitiendo voluntariamente, por ejemplo, sobornos como cosa rutinaria (sin oponer resistencia ni hacer denuncias). Es entendible la noción de que los tentáculos de la corrupción llegan hasta los funcionarios públicos, especialmente los grandes líderes. Cuando el ciudadano común cree que aquellos que tienen la responsabilidad oficial de actuar en pro del interés público son en sí corruptos, también tiende a considerar como poco probable, por no decir inimaginable, que termine la corrupción endémica. Un tercer elemento, clave para entender las lecciones que nos enseñó la experiencia de Hong Kong, es el *contexto político y económico*.

La historia tanto del éxito como de las limitaciones en la lucha por erradicar la corrupción endémica en Hong Kong puede en general resumirse así: en 1973, ante la protesta pública y la grave crisis de legitimidad que atravesaban altos funcionarios, el gobierno adoptó

medidas que tornaran creíble su compromiso con la lucha por erradicar la corrupción endémica. Una de las más importantes iniciativas fue la creación de un organismo especializado e independiente con poderes draconianos: la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC). El compromiso que demostró tener el gobierno, el éxito inicial de la ICAC en la investigación y procesamiento de algunos «peces gordos» de las fuerzas policiales, y los esfuerzos explícitos de socialización y educación realizados a más largo plazo por el Departamento de Relaciones con la Comunidad de la ICAC fueron factores que, en su totalidad, contribuyeron a transformar la cultura corrupta instalada en la sociedad. El ciudadano común creyó en la sinceridad y seriedad del compromiso anticorrupción del gobierno y, con el tiempo, dejó de percibir la corrupción como práctica corriente y esperada. De este modo, cuando veía casos de corrupción era más probable que opusiera resistencia o que cooperara con las autoridades denunciándolos. Este cambio cultural fue determinante. Los funcionarios corruptos no sólo estaban frente a una mayor probabilidad de ser descubiertos y sancionados, sino que tampoco podían contar ya con el ciudadano común como reticente –pero silencioso y pasivo– cómplice.

Sin embargo, en la última década Hong Kong se ha integrado cada vez más con la República Popular China. Esto es el resultado de una relación comercial floreciente que, aunque siempre importante, ha recibido un gran impulso recientemente con inversiones económicas directas en ambas direcciones y numerosas influencias políticas, legales, sociales y demás, medibles con menos facilidad y verificadas durante el período de transición iniciado en 1984, con el acuerdo para la transferencia de Hong Kong, actualmente bajo mandato británico, a China en junio de 1997. En los últimos años, los esfuerzos de la ICAC por controlar la corrupción se han dirigido, casi todos, a combatir las consecuencias directas, indirectas y negativas anticipadas que pueda tener la relación con China. El esfuerzo anticorrupción de Hong Kong es también un claro ejemplo de las limitaciones que enfrentan el compromiso y las políticas gubernamentales en un contexto desfavorable; en este caso, un marco cada vez más dominado por la relación económica con China y el futuro incierto a partir de 1997. Ambos componentes de la creciente relación con China, donde la corrupción ha coloreado cada vez más la vida política y económica durante la última década, ya han comenzado a mostrar un retroceso en los esfuerzos anticorrupción endémica en Hong Kong.

Corrupción endémica antes de 1974

La corrupción endémica, sostenida en gran parte por la cultura de la corrupción, floreció en Hong Kong desde mediados del siglo pasado, cuando la corrupción policial estaba en constante escalada. La corrupción era algo corriente, por todos conocido, presente en los niveles bajos y medios de todos los departamentos gubernamentales. La ocupación de Hong Kong en 1941 no cambió la situación: el gobierno japonés era

excesivamente burocrático y el ciudadano común sobornaba de manera rutinaria para evitar que los funcionarios interfirieran en sus actividades cotidianas. Según la percepción general, la corrupción aumentó en las décadas del 50 y 60. Los cambios políticos producidos fuera de Hong Kong fueron una de las causas principales del incremento. La población aumentó de 840.500 habitantes en 1931 a un estimado de dos millones para finales de 1950. Casi una cuarta parte del aumento se produjo a partir de 1947, debido a la afluencia de refugiados chinos. A fines de 1960, la población había aumentado a tres millones, y en 1971 a casi cuatro. El aumento de la población implicó mayores presiones sobre los escasos recursos y el gobierno. Desde los 50 se amplió la intervención gubernamental para ofrecer servicios sociales básicos. Los funcionarios buscaban afanosamente nuevos «pagos de oportunidad», sobre todo en áreas que estaban bajo monopolio del Estado (asignación de viviendas de interés social, por ejemplo) y en la aplicación de normas (en los proyectos de construcción del sector público, por ejemplo). También en los 50, el embargo impuesto a los productos estratégicos dirigidos a China durante la guerra de Corea constituyó una gran oportunidad para que lucraran empresarios privados y funcionarios aduaneros, vinculados con funcionarios chinos para contrabandear artículos y sobornar a agentes fiscales.

Uno de los departamentos en los que la corrupción era particularmente común fue el de la fuerza policial. De 1952 a 1973, las denuncias de corrupción policial durante la mayor parte de esos años (y en promedio para todo el período) superaron a las denuncias hechas contra todos los demás departamentos gubernamentales juntos. La corrupción policial solió adoptar la forma de «corrupción colegiada», cuando un grupo de funcionarios se reúne para extorsionar a cambio de abstenerse de cumplir con los deberes impuestos por su cargo. Estos sindicatos se enriquecieron protegiendo regularmente los negocios ilegales y acosando al ciudadano común.

La opinión de los chinos acerca de la corrupción se resumía en una expresión popular de la época: hay que escoger entre dos alternativas: «subirse a la buseta» (participar activamente en la corrupción) o «correr a un costado de la buseta» (ser espectador, pero sin interferir). Bajo ningún concepto se consideraba la posibilidad de «pararse frente a la buseta» como opción viable, porque seguramente aplastaría a quienes se atrevieran a hacerlo. En pocas palabras, según muchos, era fútil, tonto y tal vez peligroso desafiar o cuestionar a los funcionarios gubernamentales. Aunque a la gente no le gustaba pagar sobornos, era mucho mayor el temor que sentía por las eventuales represalias tras denunciar a un funcionario corrupto. Se creía que la corrupción tenía una gran capacidad de penetración y que se estaba extendiendo a los niveles más altos del gobierno. Uno de los obstáculos que evidentemente se le presentó al esfuerzo anticorrupción fue de tipo estructural: el organismo

encargado de luchar contra la corrupción, la fuerza policial, era ampliamente considerado como el más corrupto de las agencias gubernamentales.

El incidente Godber

Este hecho fue el catalizador que llevó a la creación de la ICAC. Peter Godber era miembro de la policía de Hong Kong desde 1952, alcanzando en 1973 un cargo de elevado rango. Por muchos años había aceptado pagos de sargentos con rango inferior al suyo, quienes eran jefes y organizadores de la corrupción policial colegiada. Gran cantidad de lo obtenido por estos pagos lo guardó para su retiro.

En abril de 1973, teniendo informes de que Godber había enviado grandes sumas de dinero al exterior, el jefe de la policía inició una investigación. Para finales de mayo, se había determinado que por las manos de Godber había pasado más de UK$ 1 millón (dólares de Hong Kong). Dicha cantidad superaba de lejos el salario total neto que había recibido desde 1952. Aunque Godber vivía de manera frugal, claramente tenía «bajo su posesión recursos pecuniarios o propiedades desproporcionadas en comparación con sus emolumentos oficiales pasados o presentes», lo que constituye delito en virtud de la Ordenanza sobre Prevención de Sobornos, a menos que se dé una explicación satisfactoria.

La Ordenanza sobre Prevención de Sobornos exigía que la policía, para iniciar una captura, obtuviera el consentimiento del Fiscal General. También obligaba al Fiscal General, antes de dar su consentimiento, a notificar al sospechoso que se estaba analizando la posibilidad de procesarlo por el delito antes descrito y a darle una oportunidad razonable para que explicara los hechos por escrito. Así pues, el Fiscal General encargado notificó a Godber y le dio una semana para explicar o justificar los hechos. El mismo día, algunos funcionarios allanaron la residencia de Godber, donde encontraron y decomisaron pruebas que indicaban la tenencia de recursos financieros por un valor de más de HK$ 4 millones.

Godber huyó de Hong Kong cuatro días después. Llegó a Londres con su fortuna intacta y a salvo de la extradición (el suyo era un delito inexistente en la legislación británica). La historia de la corrupción y la huida ocupó mucho espacio en los medios. Al cabo de poco tiempo, Godber gozaba de gran notoriedad en Hong Kong, llegando a ser símbolo de la corrupción policial y de la impotencia gubernamental o, lo que es peor, de la complacencia del gobierno.

El incidente originó una crisis que erosionó la legitimidad del gobierno. Como los miembros estaban designados en Gran Bretaña, no elegidos en Hong Kong, la cuestión de la legitimidad política de quienes habían

recibido el mandato de gobernar despertó gran sensibilidad. Lo que se reclamaba implícitamente al cuestionarlos era un «buen gobierno». El incidente Godber fue un estímulo para tal reivindicación. Lo indignante no fue que puso en evidencia la corrupción existente entre los policías de más alto rango encargados de defender y hacer cumplir las leyes –el ciudadano común no se sorprendía ya ante ninguna noticia de corrupción policial–, sino más bien que un funcionario británico de alto rango pudiera cometer un delito penal grave en Hong Kong y disfrutar de su riqueza mal habida en Gran Bretaña, a salvo bajo la protección de la legislación inglesa.

Compromiso creíble contra la corrupción

El gobernador de Hong Kong reaccionó ante el incidente y la opinión pública, poniendo de manifiesto un compromiso sin precedentes en la lucha contra la corrupción. Orientó sus acciones contra el corrupto, por supuesto. No obstante, uno de los objetivos explícitos importantes era también dar prueba del nuevo compromiso del gobierno para con el ciudadano común, sin cuya cooperación muy probablemente fracasaría todo esfuerzo por erradicar la corrupción endémica. Las iniciativas dieron al ciudadano una señal clara, en el sentido que las autoridades hablaban en serio. Fueron varias las actitudes del gobernador que tornaron creíble la señal.

Por primera vez, el gobierno reconoció públicamente la corrupción endémica y admitió no haber advertido antes de la gravedad del problema. Admitió también que la corrupción era un fenómeno social muy difundido fuera del sector público y que existía en varios departamentos gubernamentales y no sólo en las fuerzas policiales. En segundo lugar, se tomó en serio el tema de la confianza de la opinión pública. Aceptó que un esfuerzo eficaz contra la corrupción requiere de la cooperación activa del público. Reconoció que sin un cambio profundo de las bases estructurales que regían la lucha anticorrupción, no se recibiría pronto ninguna cooperación del público. Tras declarar que las situaciones graves exigían la toma de medidas drásticas, el gobernador anunció que a la fuerza policial le serían quitadas las tareas de lucha contra la corrupción. Reconoció que el público tendría más confianza en una entidad que fuera completamente autónoma y separada de cualquier departamento gubernamental. Hasta tanto el público no confiara en la integridad de la policía, los argumentos acerca de si la policía era o no realmente capaz de investigar y procesar a los corruptos de manera imparcial y firme no tenían importancia alguna. Tercero, algunos datos de las nuevas estructuras transmitieron adecuadamente el compromiso oficial, haciéndolo creíble. La ICAC no sólo estaba separada de las fuerzas policiales, sino también tenía un estatus administrativo especial. Entonces y ahora, es el único departamento gubernamental que sólo debe rendir cuentas al gobernador. Su responsable es nombrado por aquél y carece

de alguna otra subordinación. Los puestos de la ICAC, sometidos a concurso, están mejor remunerados que los de las demás agencias oficiales. Todo lo relacionado con el personal de la ICAC no es competencia de la Comisión de Servicios Públicos, lo que significa que sus empleados no están sujetos a ser transferidos a otros departamentos gubernamentales. Por ende, nadie que trabaje en la ICAC debe temer ser transferido en el futuro a otra área bajo el mando de un funcionario de mayor nivel que pudo haber sido objeto de investigaciones. El jefe de la ICAC tiene autoridad absoluta sobre su personal y puede rescindir un contrato sin dar explicaciones. En esta oportunidad, el gobernador designó como primer comisionado de la ICAC a un funcionario con óptimas credenciales de integridad moral que no había sido miembro de la policía.

El impacto inmediato que tuvieron estas iniciativas sobre la cultura de la corrupción no puede examinarse directamente. En Hong Kong no se realizaron hasta 1977 sondeos masivos de opinión sobre el tema. No obstante, hay pruebas indirectas contundentes, como las cifras de las denuncias, que reflejan un repentino cambio de creencias. Cifras de 1973 y 1974 reflejan enormes diferencias entre la confianza del público para con la policía y la ICAC. En 1973, se denunciaron 1.457 casos de corrupción ante el despacho anticorrupción de la policía; los denunciantes se identificaron en 558 de los casos. Ambas cifras están muy por debajo de las de 1974, cuando la recién creada ICAC comenzó a recibir denuncias. En su primer año recibió 3.189 denuncias, 1.109 con denunciantes identificados. Estas cifras representaron un aumento del 119% y del 99% respectivamente en relación con 1973.

Medidas anticorrupción a más largo plazo

Desde el principio, la ICAC adoptó una estrategia de tres áreas para eliminar la corrupción endémica: detección del delito y aplicación de las leyes a través del Departamento de Operaciones; prevención por intermedio del Departamento de Prevención de la Corrupción; y educación de la opinión pública mediante el Departamento de Relaciones con la Comunidad. La detección y sanción de la corrupción fue de especial importancia en los cuatro primeros años de existencia de la ICAC, período en el que la organización adoptó la estrategia de darle prioridad y la mayor cantidad de recursos al Departamento de Operaciones. Inicialmente, las operaciones se centraron fundamentalmente en la corrupción policial colegiada. Uno de los objetivos específicos era investigar y procesar a los «peces gordos» para ganarse la confianza del público y demostrar que se estaba encarando un verdadero cambio. Fueron prioritarios los esfuerzos por lograr la vuelta de Godber para ser enjuiciado, meta que se alcanzó al cabo de un año. En 1977, el comisionado le comunicó al gobernador que no se sabía de la existencia de más asociaciones de corrupción de importancia. La ICAC había

desmantelado la corrupción colegiada. Los éxitos iniciales, súbitos y notables logrados por el Departamento de Operaciones le demostraron en la práctica al ciudadano común que el gobierno no era complaciente, sino que más bien pertenecía al propio bando en la lucha contra la corrupción.

Después de 1977, las relaciones con la comunidad desempeñaron una función importante. Se le encomendó al comisionado de la ICAC la tarea de «educar al público contra el mal de la corrupción» y «asegurar su respaldo y promoverlo para combatirla». Al Departamento de Relaciones con la Comunidad se le asignó la responsabilidad principal en esas tareas. Con los años, esta oficina suministró a la comunidad información acerca de las formas de corrupción, aumentando la capacidad ciudadana de cooperación con los esfuerzos anticorrupción y los costos psicológicos o morales de los actos corruptos y de la pasividad frente a ellos a través de la educación y de campañas públicas.

Gran parte del trabajo del Departamento de Relaciones con la Comunidad se lleva a cabo a nivel de las bases, en oficinas locales que laboran directamente con la comunidad y grupos profesionales, y a través de las escuelas. Inicialmente se hizo énfasis en la tarea de suministrar al público y a empresarios información conceptual acerca de la corrupción, de conformidad con la Ordenanza sobre Prevención de Sobornos. Esto no fue algo trivial, ya que también implicó que el departamento realizara una tarea de socialización para respaldar a la ICAC y la normativa legal. En 1976, por ejemplo, cuando la ICAC procesó a una gran firma comercial por haber ofrecido comisiones a otras compañías, la Asociación China de Fabricantes lideró a la comunidad de negocios en un intento fallido por presionar al gobierno para que despojara a la ICAC de sus atributos para investigar los casos de corrupción empresarial. Más recientemente, el Departamento de Relaciones con la Comunidad ha jugado un importante papel informando a los empresarios acerca de las normas legales que definen a la corrupción en China. El departamento también ha participado activamente en la tarea de ayudar al sector empresarial de Hong Kong a elaborar normas de ética comercial.

El departamento también ha llevado a cabo una educación más abierta a través de los medios de comunicación social. Además de programas cortos para mantener informado al público acerca de las metas y prácticas de la ICAC, el departamento ha mandado a hacer diversas series de anuncios sofisticados contra la corrupción cuyo objeto es informar al público televidente. También ha producido varias series dramáticas populares, basadas en casos de la vida real, en las que se representan historias instructivas acerca de la lucha anticorrupción. Sin embargo, la que ha sido la iniciativa más importante de todas en este esfuerzo por cambiar las actitudes del ciudadano es la amplia campaña educativa y moral lanzada por el departamento en las escuelas públicas. A dos años apenas de la creación de la ICAC, la unidad de educación pública del

departamento diseñó un juego didáctico contra la corrupción para ser utilizado experimentalmente en las escuelas. El paquete educativo de la ICAC se transformó pronto en el material educativo y moral de mayor uso. Los esfuerzos centrados en las escuelas públicas son tal vez los más minuciosamente estudiados de todas las medidas tomadas por la ICAC para lograr la revolución silenciosa del cambio de la cultura de la corrupción.

Cambio de la cultura de la corrupción

En la medida en que la gente concibe la corrupción como un hecho usual, actúa como cómplice del corrupto. Por ejemplo, al esperar que los funcionarios públicos actúen de esta manera, la conducta (ofrecer sobornos de manera voluntaria y no oponer resistencia a la coacción ni denunciarla) frente a los funcionarios estará dirigida a preservar la corrupción oficial. De hecho, un componente clave del cambio de la cultura de la corrupción es modificar las creencias acerca del alcance de esta práctica usual. Con el objeto de formular estrategias apropiadas para la educación y participación ciudadanas, en 1977 la ICAC realizó una serie de estudios de opinión pública. Tales investigaciones constituyen una base empírica excelente para medir el impacto de los esfuerzos por cambiar la cultura de la corrupción en Hong Kong.

Estas encuestas pedían a los entrevistados evaluar la extensión de la corrupción en las oficinas del gobierno y en el sector privado. Un ejemplo de pregunta: «En su opinión, ¿cuán común es actualmente la corrupción en el gobierno?, ¿se observa en la mayoría de los departamentos gubernamentales, en un número considerable de ellos, en sólo uno o dos, o más bien cree que no hay corrupción alguna en el gobierno?». Las proporciones cambiantes de las respuestas son fascinantes: el cambio en la percepción pública según la cual la corrupción oficial es una práctica común tiene un patrón curvilíneo. En 1980 se registran las cifras más altas de casos en que se percibe la corrupción oficial como práctica común. Ese es el primer año para el que existen medidas comparables (seis años después del comienzo de la ICAC): el 52% de las respuestas consideró que la corrupción era común en «casi todos» los departamentos gubernamentales o en «un número considerable» de ellos. Esa tasa disminuye de manera bastante regular con los años, hasta llegar a su más bajo nivel en 1988 con un 24%. A partir de ese momento aumenta en forma constante hasta alcanzar un 50% en 1994, último año para el que se dispone de datos. Las respuestas referidas al sector privado también muestran variaciones. En 1978, el 77% contestó que la corrupción en el área privada es normal o habitual. Esa proporción disminuye desde entonces de manera pronunciada hasta alcanzar su nivel más bajo en 1982 con un 49%. Luego empieza a incrementarse de manera casi ininterrumpida a partir de 1984. En 1994 alcanza un alto nivel con un 81%.

Hay grandes diferencias entre el patrón y las proporciones correspondientes a las respuestas referidas a los ámbitos estatal y privado. Para todo el período, la evaluación de la corrupción como práctica común en los negocios alcanza un nivel mucho más alto; aunque las expectativas acerca de ella primero bajan y después suben, durante todo el tiempo se mantienen altas proporciones. En oposición a ello, la ICAC logró cambiar la cultura de la corrupción gubernamental. No obstante, este cambio se vio amenazado en 1990. En segundo lugar, no solamente la ICAC nunca transformó del todo la cultura de la corrupción en los negocios, sino que las percepciones referidas al ámbito privado empezaron a aumentar mucho antes que en el caso del gobierno.

A partir de 1984, los estudios también se concentraron en las expectativas, o sea el período de transición comprendido entre la firma del acuerdo de 1984 y el cambio de régimen en 1997. Al examinar las expectativas de cambio en una u otra dirección, resulta evidente una vez más el patrón variado. Por ejemplo, entre los que respondieron que esperaban más corrupción durante el período de transición, las proporciones cayeron y luego subieron, pasaron de un 44% en 1984 a un 25% en 1990, para luego ascender a un 79% en 1994. Las expectativas acerca de la corrupción futura son cada vez más optimistas y luego cada vez más pesimistas, pudiendo ubicarse el viraje aparentemente en algún momento entre finales de los 80 y comienzos de los 90.

En resumidas cuentas, los datos indican que la percepción de la corrupción como práctica común cambió de manera significativa con el tiempo. El patrón de cambio es sinuoso. En 1994, la tasa de percepción de la corrupción como práctica común, tanto para el Estado como para el sector privado, fue más alta que siempre. Por alguna razón, el éxito de la ICAC en el campo de la cultura de la corrupción comenzó a revertirse desde mediados y sobre todo a finales de los 80.

Cambio de la incidencia de la corrupción

Como ya se señaló, la creación de la ICAC en 1974 dio lugar a un aumento inmediato del número de casos de corrupción denunciados. Las denuncias disminuyeron después de manera constante, alcanzando su nivel más bajo en 1978 (1.234 denuncias). Desde 1979, aumentaron constantemente y en grandes proporciones. La cantidad se estabilizó a mediados de los 80, luego aumentó considerablemente (en un 44%) en 1993, continuando el alza en 1994. En lo que atañe a la experiencia personal, es decir, encuentros directos con la corrupción como partícipe o espectador, cabe apuntar que las denuncias proporcionan valores poco precisos acerca del cambio experimentado en la incidencia de la corrupción. Los valores estimados en relación con la corrupción en el sector privado también son indicativos de la magnitud del problema (y de

la subdenuncia). Se estima, en términos conservadores, que cerca del 10% de la población de Hong Kong tuvo contacto con la corrupción en el sector privado en 1993. En términos menos conservadores, la proporción se eleva a una cuarta parte de la población.

Tal vez tenga más importancia el hecho de que el patrón de cambio del contacto personal con la corrupción en el sector privado no sigue la curva en constante ascenso que muestra la denuncia de casos de corrupción. Ese tipo de experiencia sigue más bien la línea de la percepción general acerca de que la corrupción es cosa común, con una reducción pronunciada de 1980 a 1982 y con un aumento a partir de 1984. De esta comparación es razonable concluir que la curva que muestra el cambio de percepción de la corrupción refleja, en realidad, el patrón real de cambio que presenta su incidencia. Dicho de otra manera, los actos de corrupción disminuyeron después de 1974, pero produciéndose el aumento en algún momento después de mediados de los 80 en el sector privado y a comienzos de la década de los 90 en las oficinas públicas. Si los esfuerzos de la ICAC explican el éxito alcanzado en los intentos iniciales por reducir la corrupción, ¿a qué obedece el repunte reciente?

Contexto económico y político

El auge de la corrupción en Hong Kong en los últimos años se debe en gran parte al nuevo contexto político y económico, es decir, a la directa e indirecta influencia china. Influencia directa significa la creciente interrelación entre la economía de Hong Kong y la de China. La influencia indirecta se refiere al futuro. A este respecto, cabe recordar que el patrón correspondiente a 1974-94 es curvo, y el aumento empieza en 1979, verificándose el alza más notoria en los últimos dos años. En 1993, las denuncias superaron el tope alcanzado en 1974. Sin embargo, dibujan la línea dos órdenes bastante diferentes: 1) un incremento relativamente constante de las denuncias de corrupción en el sector privado durante todo el período, con un ascenso mucho más pronunciado en 1993 y 1994; y 2) una reducción brusca de las denuncias para las instancias gubernamentales durante todo 1978, seguida de un aumento casi constante, una disminución y una estabilización, y luego un aumento pronunciado en 1993 y 1994.

No obstante, no puede confiarse en los índices de denuncias para estimar los cambios en la incidencia de la corrupción en Hong Kong. En primer lugar, porque en transacciones corruptas tipo «cliente satisfecho» ninguna de las partes tiene incentivos para denunciar la corrupción. La corrupción será pues subdenunciada en gran medida en comparación con otros crímenes. Segundo, no puede inferirse una constante (i.e., subdenuncia) en las denuncias de corrupción a lo largo de las décadas y tratarlas como un índice del cambio real de su incidencia. Tal como se mencionó, las denuncias de corrupción reflejan no sólo su incidencia sino también otras

cosas: toma de conciencia por parte del público acerca de lo que constituye corrupción, disponibilidad de canales para denunciarla, voluntad gubernamental para dar a conocer los actos, etc.

Afortunadamente, algunos datos de las investigaciones realizadas, referidos a experiencias personales de corrupción, permiten estimar su incidencia. En siete de los estudios masivos encargados por la ICAC, se preguntó por las circunstancias que motivaban los casos de corrupción en el sector privado. Una de las causas concretas más citada es la certeza (desde 1984) de que en 1997 Hong Kong se transformará en una «región administrativa especial» china.

La interrelación de las economías de Hong Kong y China ha aumentado la corrupción en Hong Kong básicamente de dos maneras. Primero, las compañías chinas, establecidas en Hong Kong a un ritmo cada vez mayor desde mediados de los 80, han arrastrado las prácticas comerciales corruptas chinas, perturbando el ya frágil equilibrio de bajo nivel de corrupción alcanzado por el sector privado de Hong Kong. Aunque no haya estadísticas oficiales sobre las inversiones chinas en Hong Kong, todos admiten que China ha sorprendido a Japón y Estados Unidos al transformarse en la mayor fuente de inversión privada en Hong Kong. Segundo, la penetración de la economía Guangdong (de China) por parte del sector empresarial de Hong Kong ha hecho que las prácticas corruptas sean rutinarias entre tales empresas, dado que se encuentran compitiendo en un ambiente donde la ética comercial no suele llevar a ningún tipo de negocio. Los ejecutivos de firmas de Hong Kong con base productiva en China, al responder a un estudio solicitado por la ICAC en 1993, se quejaron de que en sus negocios comerciales con China fuese normal verse forzados a contar con las relaciones personales y a ofrecer regalos (incluso dinero en efectivo y depósitos de dinero en cuentas de bancos de Hong Kong).

La influencia indirecta china en la corrupción ha sido producto de la convicción de que Hong Kong será devuelto al territorio continental en 1997. La prevista transferencia ha puesto en marcha una especie de «última jugada»: un aumento de los actos de corrupción, el denominado «síndrome del ordeñador», referido a las acciones de chinos y extranjeros en Hong Kong, que han empezado a exponerse más a los riesgos y ser menos escrupulosos en un intento por hacer todo el dinero posible antes de irse en 1997.

Hay también otra influencia indirecta que es más sutil, pero en última instancia más dañina para la lucha anticorrupción. Afecta a la gran mayoría de la comunidad de Hong Kong, y no a la minoría oportunista del sector privado y gubernamental que ha cometido más ilícitos. Por lo general, el ciudadano común percibe con razón que la corrupción recientemente ha aumentado. Para aquellos que no participan de manera

rutinaria en tales actos, la «última jugada» iniciada en 1984 no tiene que ver con «vaca lechera» alguna, sino con el hecho de que el gobierno de Hong Kong no tiene capacidad de contraer un compromiso creíble contra la corrupción después de 1997. Esto ha llevado a que se desvanezcan las creencias acerca del gobierno limpio.

El ciudadano común de Hong Kong entiende la lógica del «síndrome del ordeñador» antes de 1997, y asocia claramente el auge de la corrupción con ese fenómeno. La prueba está en el estudio de 1990 solicitado por la ICAC. A los encuestados que manifestaron creer que habría más corrupción en los años restantes de la transición se les pidió que explicaran sus motivos: el 65% de las respuestas se resumen como «Debido al problema de 1997, muchas personas desean juntar el mayor dinero posible antes de emigrar». Algo de vital importancia es que la ciudadanía también observa que la corrupción penetra de manera contundente en la vida política, económica y social china. La gente supone que la lucha contra la corrupción en Hong Kong después de 1997 será el mismo tipo de ejercicio ineficaz y publicitario que han practicado las autoridades chinas desde comienzos de los 80.

En 1974, el gobernador fue capaz de imprimirle credibilidad al compromiso asumido para erradicar la corrupción endémica en Hong Kong. Los esfuerzos de la ICAC estuvieron a la altura, como sigue siendo el caso. Pero una década más tarde, el acuerdo de transferencia puso en marcha un proceso que ha mermado la credibilidad del compromiso. Las políticas anticorrupción siguen siendo esencialmente las mismas que antes, pero el contexto político ha cambiado radicalmente. Al ver que la corrupción está en pleno auge en la provincia de Guangdong y en otros lugares de China, los funcionarios gubernamentales, empresarios y la ciudadanía de Hong Kong creen ver parte de lo que les depara su propio futuro. Ese pesimismo en relación con el futuro se está en parte autoplasmando en la realidad.

Conclusión

¿Cuáles son las lecciones que nos enseña la experiencia anticorrupción de Hong Kong en materia de control de la corrupción? Primero, ilustra la importancia que tiene un compromiso creíble por parte del gobierno. Frente a la crisis de legitimidad derivada de la corrupción, el gobernador estuvo dispuesto a asumir el compromiso de luchas contra la corrupción. Pudo hacerlo porque sus decisiones fueron firmes y porque la erradicación de la corrupción endémica recibió el respaldo de toda la sociedad. Su objetivo se hizo realidad porque creó una organización que debía responderle sólo a él y porque le dio poderes draconianos para investigar y procesar a los corruptos de hasta los más altos rangos, y además entendió la importancia que tiene modificar la cultura subyacente a la corrupción. Comprendió que mientras el ciudadano común siga

creyendo que nada ha cambiado, muy poco habrá de cambiar: el gobierno debe ganarse la confianza de la sociedad para hacer que la ciudadanía se movilice y actúe como su gran aliado en contra de la corrupción, en lugar de seguir siendo cómplice pasivo de la misma. Segundo, la experiencia anticorrupción de Hong Kong demuestra la relevancia del contexto. Uno de los aspectos más importantes de éste es el hecho de que los actuales líderes de Hong Kong no son quienes diseñarán las políticas después de 1997. Por consiguiente, no pueden comprometerse de manera creíble con un esfuerzo anticorrupción para el futuro. Queda por verse si los dirigentes de Pekín estarán dispuestos a respaldar el compromiso para alcanzar esa meta y si serán capaces de hacerlo.

Traducción: Nora López

La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista