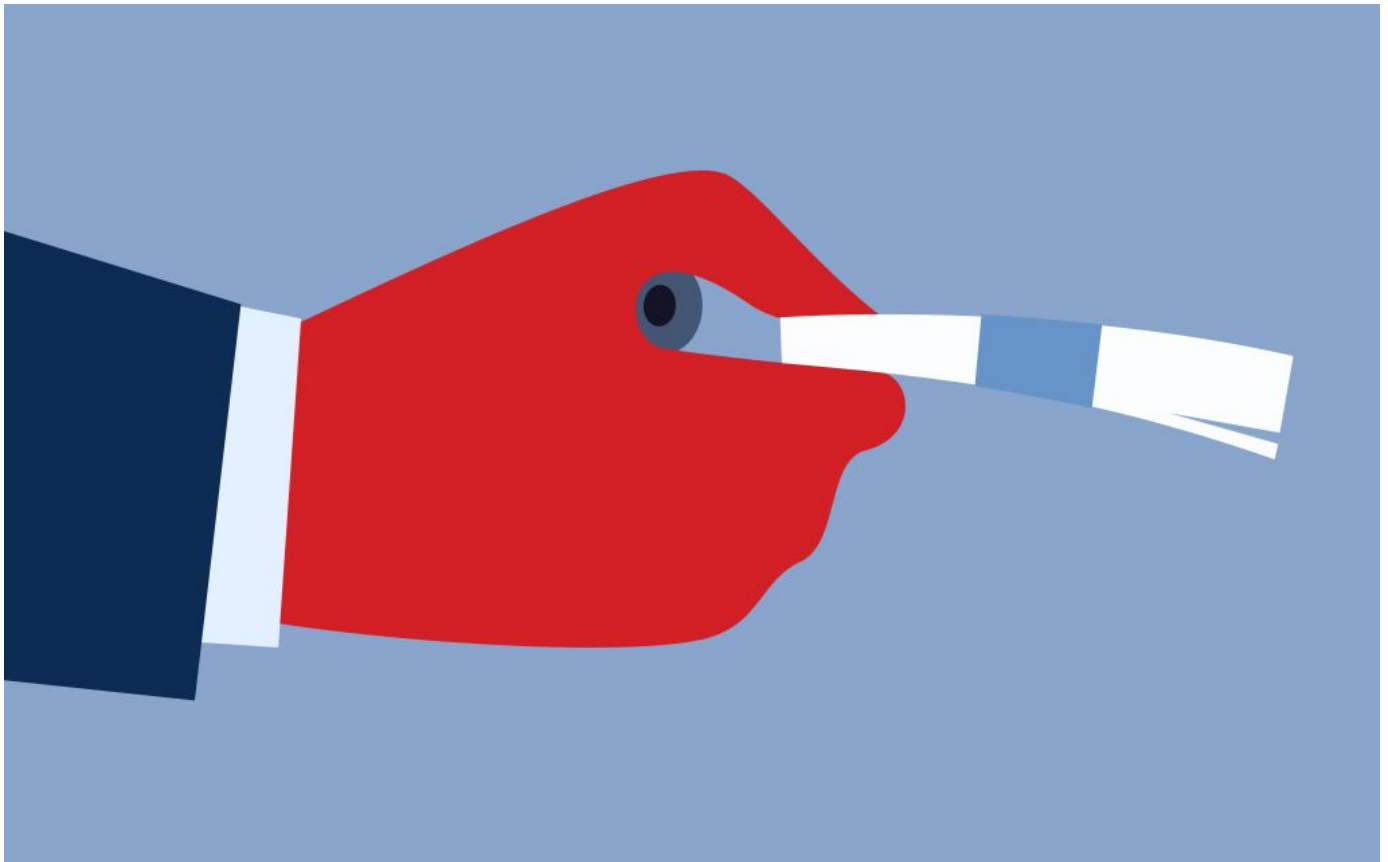


# Cleptocracia, gobierno de ladrones y ladrón del buen gobierno

[Nacho Espinosa](#)

*He aquí las maniobras de cómo una minoría con influencia política y poder económico teje un complejo sistema para apropiarse del estado en beneficio propio, a la vez que pervierte la democracia.*



(Getty Images)

La corrupción es con frecuencia percibida como un fenómeno abstracto del que solo tenemos una concepción intuitiva. Sabemos que existe, imaginamos qué es, pero no siempre comprendemos cómo funciona. Y no puede ser de otra manera, pues es ilegal y, por lo tanto, un fenómeno oculto. Por eso es difícil de entender en toda su extensión y, en consecuencia, complejo de explicar.

Sin embargo, a pesar de su carácter incógnito y escurridizo, la corrupción puede ser muy conspicua, hasta abarcar las estructuras de todo un estado; y sus réditos suelen ser desmesuradamente ostensibles, y tomar forma en enormes yates y colosales mansiones.

Uno de los efectos más inmediatos que siguieron a la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 fue [la confiscación de lujosas viviendas y enormes barcos](#) de los que eran propietarios o beneficiarios algunos de los denominados oligarcas rusos.

Son oligarcas los que forman parte (o por extensión quienes se benefician) de la oligarquía. A su vez ésta —un fenómeno no exclusivamente ruso— existe cuando son unos pocos quienes gobiernan y, además, lo hacen en beneficio de ese restringido grupo.

Pero gobernar en provecho únicamente de unos pocos requiere de un sistema complejo para pervertir la democracia y el estado de derecho, en definitiva, un sistema que permita a la minoría apropiarse del estado. Hablamos de oligarquía cuándo son las élites económicas las que abusan de las estructuras estatales para sí, y reservamos el término cleptocracia cuando son las élites políticas quienes lideran y gestionan ese sistema de apropiación y captura.

**"La cleptocracia es una forma de gobierno"**

**No, si acaso una forma de gobernar.** La corrupción se manifiesta en distintas formas, lo que nos permite clasificarla de acuerdo a muy diversas taxonomías. Hablamos, por ejemplo, de corrupción política, o corrupción empresarial, según quiénes sean los principales actores. De



acuerdo a su escala, otra clasificación posible es la que distingue entre "corrupción menor" y "gran corrupción", también denominada *apropiación del estado*. Sin prejuzgar la gravedad de los hechos ni el impacto de las acciones, hablamos de la primera para referirnos a aquella que se produce muchas veces y en pequeños casos, cuando por ejemplo los ciudadanos intentan acceder a servicios públicos (hospitales, emisión de pasaportes, etcétera) por los cuales funcionarios públicos intentan cobrarles un soborno. Y usamos el término *gran corrupción* cuando son las élites las que abusan de su poder para beneficiar a unos pocos a expensas de la mayoría.

La caída del Muro de Berlín resultó en algunos de los más extensos y elocuentes casos de gran corrupción o *apropiación del estado*. La transición hacia una economía de libre mercado

supuso, en la entonces llamada Europa del Este de los años 90, la privatización de muchas empresas hasta entonces públicas. Este proceso contó con el entusiasta apoyo de las instituciones financieras internacionales, pero se desarrolló en entornos institucionales todavía muy débiles, en los que los mecanismos de supervisión estaban por instaurar. Quienes contaban con los conocimientos y recursos suficientes para hacerse con las empresas que estaban siendo privatizadas eran una minoría que, desde compañías, a veces estratégicas y ahora privadas, [acumularían poder económico](#) e influencia política hasta convertirse en oligarquía.

La corrupción de los oligarcas es meramente transaccional. Mediante pagos indebidos, coimas y sobornos logran forzar las normas del sistema para que actúen en beneficio propio en forma, por ejemplo, de adjudicación de contratos públicos a sus empresas, o sentencias favorables a sus intereses. Es lo que podemos denominar corrupción administrativa.

La cleptocracia, sin embargo, es netamente política, aunque busca y resulta en réditos económicos. Estamos ante ella cuando las normas del sistema no se abusan, sino que se definen en beneficio de una minoría. Un sistema es cleptocrático cuando los corruptos no necesitan romper las normas, porque éstas ya han sido diseñadas por ellos mismos para su propio provecho. Una cosa es pagar un soborno para que una compañía se haga con un contrato público, y otra muy distinta es escribir la ley de contratación pública en beneficio de un grupo de empresas y empresarios.

Para definir las normas (de contratación pública, las que regulan los medios de comunicación, el acceso al crédito o cualquier otra susceptible de ser corrompida), los corruptos necesitan acceder al poder, que les permita tomar decisiones políticas en su beneficio. Es entonces cuando confluyen en una misma persona —o en una oligarquía, grupo reducido— intereses públicos y privados que, aunque puedan permanecer ocultos, resulta difícil de deslindar.

Es por su carácter expansivo por lo que la cleptocracia es el epítome de la apropiación del estado y de la gran corrupción. Una vez controlan los resortes del poder, actúan para asegurarse la impunidad, minando, minimizando o eliminando todos los mecanismos de control y rendición de cuentas propios de la democracia y del estado de derecho. Se cambian las normas parlamentarias para reducir la capacidad de control de la oposición. O se restan recursos a las entidades encargadas de velar por la integridad hasta hacerlas inoperantes. O se actúa contra la independencia de los medios de comunicación. Y, por supuesto, se obra contra la independencia del poder judicial, interfiriendo en la carrera de los jueces, o en la elección de las entidades de autogobierno del poder judicial. Supone [la jibarización de la democracia](#), su reducción hasta hacerla inoperativa sin eliminarla, pues la apariencia de legitimidad es también

un atributo propio de las cleptocracias.



### **"Es propio de países pobres"**

**No exactamente**, y en cualquier caso la cleptocracia es posible gracias a las empresas, entidades e instituciones de las naciones más ricas.

Oligarcas y cleptócratas buscan réditos económicos. El acceso o control del poder político no es para ellos un fin en sí mismo, sino un medio para acceder a recursos

públicos, y expoliar los países o jurisdicciones que gobiernan, o cuyas empresas públicas dirigen.

Pero el expoliar mientras se gobierna, al tiempo que se mantiene apariencia de legitimidad, y se adquieren bienes y servicios para poder disfrutar de los frutos del pillaje, es una ardua labor para la que se precisa de un complejo entramado de personas e instituciones. Necesitan lavar el dinero que hacen suyo, así como su reputación, y para eso cuentan con los servicios de empresas y profesionales, con frecuencia asentados en Estados democráticos.

Para consumir el expolio es necesario sacar el dinero del país robado, ocultando su procedencia y la identidad de quien roba. Las llamadas ***firmas fantasma*** (*shell companies*) cumplen este propósito. Se trata de empresas sin actividad ni personal, con frecuencia son simplemente un nombre en un apartado de correos, o una dirección postal falsa. Pero son entidades fiscales y como tales pueden recibir y enviar fondos, lo que permite a corruptos y cleptócratas ocultar el dinero que han sustraído. Cuando éste circula de una *compañía fantasma* a otra, con distintos titulares en cada una de ellas, y localizadas en varios países y jurisdicciones, al final resulta imposible para las autoridades identificar de dónde ha salido el dinero, o de quién es.

Muchas veces este tipo de compañías están registradas en países democráticos. En 2017 dos investigadores enviaron a entidades prestatarias de servicios corporativos (auditoras, consultoras, bancos, etcétera) 7.400 solicitudes para crear empresas en nombre de clientes inexistentes para los que habían creado distintos perfiles de más a menos corruptos. En sus investigaciones descubrieron que los proveedores de Reino Unido y Estados Unidos eran mucho más propensos a saltarse las normas internacionales contra [el blanqueo de capitales](#) —establecidas por [GAFI](#)— que otros Estados fuera de la OCDE clasificados como paraísos

fiscales.

Sin embargo, el dinero casi nunca es un fin en sí mismo, sino un medio para acceder a los bienes a los que se aspira. Muchas ciudades del mundo han visto una explosión en el **mercado inmobiliario** de lujo. Mansiones y apartamentos en el extremo más exclusivo del mercado se compran y venden, con frecuencia a personas de terceros países, o a entidades jurídicas. Estas viviendas, casi siempre poco habitadas, se utilizan como activos refugio, o cuentas bancarias en forma de ladrillo y cemento. Muy a menudo estos bienes están registrados a nombre de entidades jurídicas o *empresas fantasma*, lo que impide identificar quién habitará el inmueble (si alguien lo hace alguna vez), aunque se conozca quién la posee.

Casi siempre la compra-venta es gestionada por inmobiliarias de los países donde se encuentran las viviendas. Nueve de las ciudades incluidas en el *top 10* del [mercado inmobiliario de lujo](#) se encuentran en democracias occidentales. Una nueva denominación de Londres como "Londongrado" hace referencia a la ingente presencia de propietarios rusos en las mejores localizaciones de la urbe. Según Transparencia Internacional, en el Reino Unido hay más de 1.500 millones de libras esterlinas en propiedades inmobiliarias pertenecientes a rusos cuya fortuna resulta difícil de justificar.

[Sátrapas y oligarcas](#), y muy especialmente sus familiares y allegados, son grandes viajeros. Tener morada en países que ofrecen estabilidad política y seguridad jurídica les permite trasladarse con frecuencia a Estados democráticos donde disfrutan de los bienes que han adquirido con los recursos expoliados, o huir de forma más permanente cuando caen en desgracia o se produce un cambio de régimen. En estas jurisdicciones disfrutan de las garantías jurídicas que ellos mismos han eliminado en sus países.

Para poder viajar libremente, pero también para asegurarse el amparo de los Estados a los que acuden, allegados y familiares de dirigentes de oligarquías o cleptocracias se han beneficiado de los denominados **pasaportes dorados**. Se conocen como *Golden Visa* (por su denominación en inglés) a las políticas de atracción de activos por las que algunos Estados (también de la UE) ofrecen un visado de residencia, o incluso la nacionalidad, a personas de terceros países a cambio de una significativa inversión, cuya cuantía mínima se establece de antemano. En ocasiones, la inversión requerida toma forma en la compra de una vivienda de lujo.

En la [International Residency and Citizenship by Investment Expo](#) que se celebra anualmente, empresas de servicios (más de 50 expositores en su última edición, muchos de ellos agentes inmobiliarios y de la UE) ofrecen sus servicios para acceder a los *pasaportes dorados*. Y aunque la feria no tiene a oligarcas y cleptócratas entre su público objetivo (más de 2.000

visitantes) de forma explícita, los datos sí señalan que quienes los obtienen son con frecuencia personas con muchos recursos que provienen de países especialmente corruptos.

Todos los programas de nacionalidad/residencia por inversión (como también se conocen los *pasaportes dorados*) excluyen a convictos y posibles corruptos, y exigen un exhaustivo estudio de idoneidad de cada solicitud recibida. Sin embargo, los llamados [Papeles de Chipre](#) revelaron que entre 2017 y 2019 unas 2.500 personas lograron la nacionalidad chipriota gracias a inversiones de más de dos millones de euros. Según las investigaciones periodísticas, entre los solicitantes había al menos 30 personas con antecedentes penales y unas 40 políticamente expuestas.

Entidades bancarias y de intermediación financiera, así como firmas de auditoría y servicios jurídicos, en ocasiones establecidas y con excelente reputación en democracias occidentales, han resultado instrumentales para consumir el expolio y la evacuación de activos de muchas cleptocracias. Algunas de estas empresas han sido [formalmente acusadas](#) por ello.

Pero además de expoliar países y lavar dinero, oligarcas y cleptócratas cuentan con el servicio de empresas de relaciones públicas para lavar su imagen y la de sus Estados. Los servicios prestados pueden tomar muy distintas formas, desde campañas de desinformación contra oponentes políticos o a favor del régimen, a otras más sofisticadas como la creación de *think tanks* o la intervención y contaminación en informes emitidos por universidades y centros de estudios. Las empresas contratadas para [velar por su reputación](#) también se sirven de entidades no lucrativas y puestos diplomáticos en países occidentales para servir a sus clientes. Patronatos de museos y fundaciones de entidades globalmente reconocidas acogen a líderes de algunas cleptocracias, con frecuencia a cambio de una donación. Y han sido notorios los puestos diplomáticos a los que han accedido los descendientes de varios cleptócratas de Asia Central.

### ***"Ha existido siempre, no tiene solución"***

**Sí, pero hoy contamos con muchos más instrumentos** conceptuales y legales para combatirla y remediar sus efectos más injustos.

Ciertamente la Historia contemporánea acoge varios casos que hoy calificaríamos como cleptocracias. Haití bajo el régimen de Duvalier, Marcos en Filipinas, o Sese Seko en el entonces Zaire son buenos ejemplos.



Muchos de estos regímenes prosperaron con la ayuda internacional, en forma de préstamos, ayuda humanitaria o al desarrollo que no hacían sino ampliar los insumos para el expolio.

Si como hemos visto más arriba, las cleptocracias actuales utilizan con frecuencia empresas occidentales, en el pasado más inmediato se servían de los propios países occidentales que cerraban los ojos a cambio de mantener alianzas y fidelidades. Se atribuye al presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt la frase "Sí, es un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta", refiriéndose a Somoza en Nicaragua. Existía entonces una actitud *laissez faire* hacia la corrupción que se percibía como un mal menor. Resulta ilustrativo que en Alemania hasta 1998 las empresas podían deducirse fiscalmente los sobornos pagados en el extranjero.

Pero la tolerancia global hacia la corrupción ha evolucionado significativamente desde el final de la Guerra Fría. En el ámbito internacional se produjeron acuerdos como la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de 1997, la Convención Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa de 1999, o la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003. Este cuerpo jurídico se ha ido progresivamente desarrollando en forma de instituciones, principios y mecanismos de supervisión y control que han ido reduciendo el espacio de actuación y evasión de los cleptócratas.

Algunos de estos mecanismos se basan en la transparencia y la restitución. Gracias a las nuevas tecnologías, los procesos de licitación pública son cada vez más transparentes y abiertos, existen criterios internacionales establecidos, y la calidad de estos procesos de contratación pública forma parte de los criterios de evaluación de los países candidatos a la UE. La manipulación de las normas de contratación pública ha sido utilizada por muchos cleptócratas para acceder a los recursos públicos, pero esa distorsión les resulta cada vez más difícil.

La transparencia también es herramienta clave para evitar que cleptócratas y sus allegados disfruten de los beneficios de su expolio. Una reciente directiva europea ha hecho obligatorio la instauración de los registros de beneficiarios últimos. Éstos permitirán conocer las identidades de quienes disfrutaban de los bienes adquiridos a través de *empresas fantasma*. Es un significativo avance, pues no son las *shell companies* quienes se bañan en las piscinas de las mansiones ni quienes navegan a bordo de los yates, sino [personas concretas](#), que disfrutaban de esos bienes de forma más o menos legítima.

Finalmente, también es reciente el convencimiento de que los bienes y activos identificados como fruto del expolio de oligarcas y cleptócratas deben ser restituidos a sus países de origen. Hay ejemplos [recientes de éxito de tales restituciones](#), aunque no son siempre posibles. Con frecuencia los Estados que deberían recibir los bienes confiscados no ofrecen las garantías

---

suficientes para evitar que éstos no sean una vez restituidos objeto de pillaje y corrupción. Pero ya existen normas internacionales para la identificación, congelación, confiscación y restitución de activos fruto de la corrupción (por ejemplo, la Convención del consejo de Europa, sobre el Lavado, Identificación Confiscación de los Réditos del Crimen y la Financiación del Terrorismo).

Parece por tanto difícil deslindar la lucha contra la cleptocracia del progresivo avance de la democracia y del estado de derecho en todo el mundo, a pesar de los retrocesos puntuales. Frente a las tentaciones de gobernar para sí, se impone poco a poco el gobierno de la mayoría en beneficio de todos. Además, a través de las instituciones públicas y de las entidades de la sociedad civil organizada, contamos con más instrumentos de transparencia que nos permiten vigilar que la acción pública se ejerce para el bien común.

**Fecha de creación**

29 noviembre, 2022