

## 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”.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup>

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

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 1.

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

<sup>7</sup> *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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

#### 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>.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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”.<sup>14</sup> 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,

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

<sup>13</sup> Kiep fue tesorero de la CDU entre 1971 y 1992.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> Lo impensable había sucedido en Alemania, un país que tradicionalmente se había sentido orgulloso de su sentido de orden y estabilidad. Pero,

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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-

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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-

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>19</sup> *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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 123.

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

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> *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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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-

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> 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”.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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-

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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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”.<sup>31</sup>

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.

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

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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-

<sup>34</sup> “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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

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

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

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup> 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

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

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.

<sup>39</sup> “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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

## 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 clorar 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.<sup>43</sup> 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-

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

<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

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.

<sup>44</sup> *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.<sup>45</sup> 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-

<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.

<sup>46</sup> “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.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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-

<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> ¿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.

<sup>51</sup> Johann, 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.

<sup>52</sup> “Editorial”, *The Globe and Mail*, 4 de febrero de 2000.