

Transparencia y Probidad Pública
Estudios de Caso de América Latina

Editores:
José Zalaquett D. y Alex Muñoz W.

Transparencia y Probidad Pública

Estudios de Caso de América Latina



Centro de Derechos Humanos



Editores:
José Zalaquett D.
Alex Muñoz W.



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

Transparencia y Probidad Pública

Estudios de Caso en América Latina

Alicia Athié
Christian Gruenberg
Issa Luna
Alex Muñoz
Rosa Inés Ospina
Francisco Pfeffer
Martín Prats
Roberto Saba
Juana Sotomayor
José Thompson
José Ugaz
Ricardo Valverde
Claudio Weber
José Zalaquett

Editores

José Zalaquett
Alex Muñoz

Producción

Claudia Sarmiento

Contenido

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCION <i>José Zalaquett</i>	9
ESTUDIOS DE CASO	15
El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años <i>Roberto Saba</i>	17
Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador <i>Juana Sotomayor</i>	31
Entre el clientelismo y la ciudadanía: la gestión de programas sociales en Argentina <i>Christian Gruenberg</i>	47
Venta del Banco Pan de Azúcar en Uruguay: un caso de corrupción en las altas esferas <i>Martín Prats</i>	65
Conflicto de intereses entre privados y protección de minorías accionarias. El Caso Chispas <i>Francisco Pfeffer Urquiaga</i>	83
Caso Fujimori - Montesinos <i>José Ugaz</i>	99
Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile <i>Alex Muñoz Wilson</i>	113
Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México <i>Issa Luna Pla</i>	131
Experiencia de implementación sistemática de Pactos de Integridad para la contratación pública en Colombia <i>Rosa Inés Ospina Robledo</i>	145

UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Centro de Derechos Humanos

©Transparencia y Probidad Pública
Estudios de Caso en América Latina

Editores
José Zalaquett
Alex Muñoz

Producción:
Claudia Sarmiento

Fotografía de portada:
Valeria Zalaquett

Registro de Propiedad Intelectual N° 168.822
I.S.B.N.: 978-956-19-0590-0

Enero 2008

Diseño, diagramación e impresión:
Andros Impresores
Santa Elena 1955, Santiago
Teléfono-Fax: 555 6282 - 556 9649

Impreso Chile

Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto para VIH/SIDA en México <i>Alicia Athié</i>	161
La cooperación financiera internacional como estrategia en la lucha anticorrupción en Brasil: un ejercicio frustrante <i>Claudio Weber Abramo</i>	177
Notas sobre un referéndum revocatorio presidencial histórico: el caso de Venezuela <i>Ricardo Valverde</i>	189
ESTUDIO COMPARADO DE SISTEMAS NACIONALES	205
Financiamiento de la política en América latina. Algunas lecciones aprendidas en la experiencia comparada <i>José Thompson</i>	207
Anexo Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	249

Venta del Banco Pan de Azúcar en Uruguay: un caso de corrupción en las altas esferas

Martín Prats*

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Contexto; 3. La venta del BPA; 4. La investigación parlamentaria. (a) Naturaleza y potestades de las comisiones parlamentarias de investigación. (b) La Comisión Investigadora por el "Caso Pan de Azúcar"; 5. El proceso penal; 6. El juicio civil; 7. Reflexiones sobre el caso; 8. Situación actual; 9. Preguntas para la discusión.

1. Introducción

El caso Banco Pan de Azúcar (BPA) se refiere a la compleja y cuestionada venta de un banco privado que, por su insolvencia, fue comprado y saneado por el Estado para luego enajenarlo a privados, provocando en Uruguay conmociones políticas y jurídicas inusitadas.

Se trató de un largo proceso que culminó penalmente con la condena de Enrique Braga, primero Ministro de Economía y Finanzas y luego Presidente del Banco Central del Uruguay (BCU), durante el período de gobierno 1990-1994.

Resulta interesante analizar este caso por una serie de razones:

- a. El caso no sólo tuvo serias consecuencias penales, sino que se trató, por sobre todo, de un hecho eminentemente político. Los procesamientos de Braga y altos funcionarios de gobierno, por éste y otros casos de corrupción, empañaron el Gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle, colocándolo bajo un manto general de sospecha.
- b. El caso alimentó de forma significativa los debates ideológicos sobre políticas financieras estatales, privatizaciones, el rol del capital privado y la inversión extranjera.
- c. Los fuertes cuestionamientos políticos a los fallos judiciales, vertidos por los principales afectados y sus seguidores, avivaron como nunca en el país el problema de la politización de la justicia y su contracara, la judicialización de la política.
- d. Quedaron en entredicho la efectividad de los mecanismos legales de control y transparencia; la capacidad del Poder Judicial para resolver cuestiones de tal magnitud; y el papel de los partidos políticos, la prensa y la opinión pública en la resolución de problemas relativos a la integridad en el manejo del patrimonio público.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay). Diplomado en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Profesor Adscripto en Historia de las Ideas de la Facultad de Derecho y Profesor Adjunto de Derecho, Deontología y Ética de la Licenciatura de Ciencias de la Comunicación (ambas de la Universidad de la República). Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR). Asesor de ONGs y autor de varias publicaciones sobre Derechos Humanos e Historia de las Ideas.

de viviendas (Banco Hipotecario)— y por varios bancos privados constituidos fundamentalmente con capital extranjero y dedicados a la captación del ahorro, las operaciones comerciales y la banca *off shore*.

A su vez, desde 1967, existe el Banco Central del Uruguay (BCU) con rango constitucional¹⁶. Tiene naturaleza jurídica de ente autónomo, está dotado de independencia técnica y posee, entre otros cometidos, la emisión de moneda y la supervisión de la gestión de los agentes financieros que operan en la plaza.

La constitución de esta "plaza financiera" necesitaba de un sistema bancario saludable y estable. Mantener estas condiciones en el tiempo requería que el ingreso masivo de bancos tuviera como contraprestación una férrea supervisión del BCU para evitar posibles insolvencias. Fue precisamente aquí donde el sistema comenzó a mostrar debilidades. La autoridad monetaria no logró evitar que ciertos bancos incumplieran sus obligaciones y no pudieran responder por los depósitos recibidos. Esto significaba una seria amenaza para todo el sistema y un riesgo cierto de provocar un efecto dominó en toda la economía nacional. Para evitar tales perjuicios, se procedió a la intervención de las entidades bancarias con problemas, la adquisición a altos costos de sus devaluados paquetes accionarios y su posterior saneamiento, para luego venderlos a bancos extranjeros con interés en operar en Uruguay.

Esta práctica fue muy criticada por la oposición política de izquierda, representada por el Frente Amplio. Este sector, cuya ideología económica era contraria a la del gobierno de turno, tenía concepciones distintas sobre los fines y estructura que debía tener el sistema financiero. Asimismo, sostenía criterios distintos sobre cómo el BCU debía controlar a los bancos privados para asegurar la debida transparencia en estos negocios.

Por estos factores, el problema de la corrupción logró captar el interés de partidos políticos, sindicatos, prensa y opinión pública. La eventual presencia de corrupción en el manejo del sistema financiero no sólo podría significar un alto costo político y responsabilidad penal para sus protagonistas, sino que también ponía en tela de juicio la política económica del gobierno, tanto en sus bases filosóficas como en su operativa práctica e institucional.

Es en este contexto donde ocurre el "caso BPA".

3. La venta del BPA

La política económica cambiaria diseñada por el gobierno dictatorial se desmoronó en el año 1982 con el llamado "quiebre de la tablita"¹⁷. El sistema crediticio resultó arruinado, pues buena parte de la sociedad y los distintos sectores productivos habían sido alentados a endeudarse en dólares. La brusca variación en el tipo de cambio llevó a los deudores a la imposibilidad práctica de hacer frente a sus compromisos.

Producto de esta crisis, algunas entidades bancarias acreedoras también experimentaron dificultades al aumentar significativamente sus carteras de morosos, sin poder obtener el retorno esperado por préstamos realizados. Llegado 1985 (año de la restauración democrática), varios bancos privados tuvieron enormes dificultades económicas, al punto de comprometer la subsis-

¹⁶ Artículo 196 de la Constitución Nacional.

¹⁷ La "tablita" era la denominación popular que se le dio al sistema de cambio programado, que preveía la cotización de la moneda nacional con respecto al dólar. Esta pauta era fijada por el Estado y se justificaba en el objetivo de darle estabilidad y previsibilidad a la política cambiaria.

- e. El caso tuvo claras consecuencias político-electorales. El partido en que militaban las personas involucradas en estos hechos sufrió un serio revés en las elecciones que siguieron al destape del escándalo. Evidenciando, de esta manera, cómo estos temas gravitan en la opinión pública uruguaya. Los propios partidos políticos sacaron lecciones sobre la forma más adecuada para afrontar los fenómenos de corrupción, más allá del uso político que le pueden dar.

2. Contexto

En octubre de 1996, momento del auto de procesamiento del Cr. Enrique Braga por "abuso de funciones, en casos no previstos especialmente por la Ley"¹, Uruguay se encontraba inmerso en una pesada atmósfera de denuncias sobre corrupción.

La prensa cubría diariamente escandalosas denuncias. Muchas derivaron en la conformación de comisiones investigadoras en el Congreso y otras llegaron a la Justicia, mientras que unas cuantas se diluyeron por falta de pruebas. Pero más allá de los caminos seguidos en cada una de ellas, la opinión pública creía que se había abierto "una caja de Pandora"² de consecuencias impredecibles. Lacalle, por su parte, señalaba que se estaba ante una verdadera "embestida baguala"³, cuyo objetivo era desprestigiar políticamente a su gobierno, a su partido y a su persona.

Hasta entonces, la corrupción estuvo casi ausente en la agenda política y muchos señalaban orgullosamente que en el Uruguay no existían problemas de corrupción, diferenciando así al país de otros de la región.

Sin pretender realizar una historia de la corrupción en el Uruguay o descubrir si ésta afectó o no al país en etapas previas, es necesario ubicarnos en el contexto post-dictadura para entender el surgimiento de esta ola de denuncias e investigaciones presentadas a partir del año 1992⁴, cuando la percepción de la corrupción aún no se disparaba.

Recobrada la institucionalidad democrática en marzo de 1985, se sospechaba que durante la dictadura (1973-1985) hubo espurios manejos de las cuentas públicas⁵. Sin embargo, el primer gobierno democrático⁶ tuvo una implícita voluntad de "no agitar las aguas" con temas espinosos que pudieran alterar la estrategia del "cambio en paz"⁷ y poner en riesgo la transición democrática⁸.

¹ Artículo 162 del Código Penal: "El funcionario público que con abuso de su cargo, cometiere u ordenare cualquier acto arbitrario en perjuicio de la Administración o de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones del Código o Leyes Especiales, será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciería, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multa de diez a tres mil Unidades Reajustables".

² Juan Andrés Ramírez, quien fuera Ministro del Interior de la Administración Lacalle y candidato presidencial por el Partido Nacional en las elecciones de 1994, cuando comenzaron las primeras denuncias de casos de corrupción del gobierno que él integró se apartó del sector del ex Presidente Lacalle y acuñó la frase: "con esto se está abriendo una verdadera caja de Pandora", en alusión al conocido episodio de la mitología griega.

³ Término campestre por el cual se da la idea de un ataque violento e irracional. Bagual se le dice al caballo o potro no domado. Lacalle, así como buena parte de los líderes del Partido Nacional son muy adeptos a utilizar términos o dichos campestres, pues fue en el medio rural donde tuvieron tradicionalmente su bastión electoral.

⁴ El periodista Andrés Alsina publicó una "Cronología de la corrupción" abarcando el período 1992-1997 donde señalaba que prácticamente todos los días en la prensa montevideana se informó sobre casos de corrupción.

⁵ La "Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado" excluyó los ilícitos económicos, sin embargo, no hubo grandes denuncias judiciales en ese sentido.

⁶ Presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1989), Partido Colorado.

⁷ Eslogan manejado por Sanguinetti en la campaña electoral, y que según los analistas políticos y de opinión pública pudo haber sido fundamental para convencer al electorado.

⁸ La transición uruguaya se caracterizó por una salida concertada entre el poder militar y algunos partidos políticos (Colorado, Frente Amplio y Unión Cívica) y por la estrategia de la "gobernabilidad" propuesta por Wilson Ferreira. Así, los militares mantuvieron cuotas de poder y los partidos políticos privilegiaron la estabilidad institucional en lugar de la confrontación por los temas no resueltos del período de facto. Resultó así una transición controlada por los sectores más "moderados" entre los que se habían opuesto a la dictadura.

Desde comienzos del siglo XX, a partir de las presidencias de José Batlle y Ordóñez⁹, y durante toda la centuria, Uruguay tuvo una larga y continuada tradición estatista¹⁰, caracterizada por la propiedad estatal de pocas pero grandes empresas industriales, comerciales y financieras, incluyendo algunas amparadas por un régimen legal de monopolio. Ellas fueron pilares de la economía y enormes captadoras de empleo.

Con el transcurso del tiempo, estas empresas se deterioraron producto de malas administraciones y por la intromisión de la política partidaria en su dirección (directores elegidos por cuota política y no por capacidad, práctica de clientelismo para emplear funcionarios, plantillas desmedidas, manejo desprolijo del gasto, falta de controles, impericia técnica en las inversiones, entre otras), ocasionando que muchas de ellas se tornaran ineficientes y deficitarias.

No obstante, por concitar una gran aceptación popular, soportaron por mucho tiempo las críticas del liberalismo económico. Ni siquiera durante la dictadura, cuando el gobierno de facto no estaba sujeto a control parlamentario ni existía prensa libre, se intentó privatizarlas, pese a que la dirección económica del país estaba a cargo de connotados "neoliberales"¹¹.

El primer gobierno de Julio María Sanguinetti, apegado a la tradición batllista del Partido Colorado, tampoco impulsó mayores privatizaciones, aunque continuó con la política económica monetarista, cerró algunas empresas públicas claramente deficitarias y redujo otras a su mínima expresión¹².

Con el gobierno de Lacalle (1990-1994), de tinte liberal, cambió el partido de gobierno¹³ y se impulsó una ambiciosa política de reforma del Estado que incluyó privatizaciones, tercerizaciones, desregulaciones y desmonopolización de servicios públicos¹⁴.

Al incrementarse los negocios estatales con empresas privadas, en general extranjeras, fue impulsado, por distintos actores (sindicatos de funcionarios públicos, políticos y prensa opositora¹⁵), el debate sobre la transparencia de los contratos del Estado con privados y se instaló la "sospecha" de la corrupción.

En este panorama, hubo algunas operaciones que merecieron especial atención, ya sea por el volumen de capitales manejados o por sus implicancias en la política económica general, como las reventas de bancos que el Estado había adquirido para evitar su quiebra.

La política económica nacional –desde la dictadura y hasta los primeros gobiernos democráticos– había trazado como uno de sus objetivos la constitución de una fuerte plaza financiera que captara el ahorro nacional y recibiera depósitos provenientes del extranjero. Así, la fijación de altas tasas de interés y el establecimiento legal del secreto bancario facilitaron la instalación de bancos extranjeros. La plaza se conformó entonces con dos bancos estatales –uno dedicado al fomento de la producción (Banco de la República) y otro, a promover la construcción y compra

⁹ 1903-1907 y 1911-1915.

¹⁰ Tuvo un nuevo impulso con el gobierno encabezado por el Presidente Luis Batlle Berres (1945-1949), período conocido como el "neobatllismo".

¹¹ Los Ministros de Economía y Finanzas Vegh Villegas y Valentín Arismendi desarrollaron políticas monetaristas e impulsaron una política comercial de apertura y de libre cambio.

¹² Suprimió ILPE (industria pesquera del Estado) y redujo AFE (empresa de ferrocarriles), al suprimir prácticamente todo el transporte de pasajeros.

¹³ El Partido Nacional ganó las elecciones.

¹⁴ Ley de Empresas Públicas.

¹⁵ No existían en Uruguay en ese entonces organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo institucional fuera luchar contra la corrupción. Las pocas organizaciones de Derechos Humanos existentes ocupaban sus menguados recursos en trabajar en contra de la impunidad heredada de la dictadura y la búsqueda de reparación a sus víctimas.

de viviendas (Banco Hipotecario)— y por varios bancos privados constituidos fundamentalmente con capital extranjero y dedicados a la captación del ahorro, las operaciones comerciales y la banca *off shore*.

A su vez, desde 1967, existe el Banco Central del Uruguay (BCU) con rango constitucional¹⁶. Tiene naturaleza jurídica de ente autónomo, está dotado de independencia técnica y posee, entre otros cometidos, la emisión de moneda y la supervisión de la gestión de los agentes financieros que operan en la plaza.

La constitución de esta "plaza financiera" necesitaba de un sistema bancario saludable y estable. Mantener estas condiciones en el tiempo requería que el ingreso masivo de bancos tuviera como contraprestación una férrea supervisión del BCU para evitar posibles insolvencias. Fue precisamente aquí donde el sistema comenzó a mostrar debilidades. La autoridad monetaria no logró evitar que ciertos bancos incumplieran sus obligaciones y no pudieran responder por los depósitos recibidos. Esto significaba una seria amenaza para todo el sistema y un riesgo cierto de provocar un efecto dominó en toda la economía nacional. Para evitar tales perjuicios, se procedió a la intervención de las entidades bancarias con problemas, la adquisición a altos costos de sus devaluados paquetes accionarios y su posterior saneamiento, para luego venderlos a bancos extranjeros con interés en operar en Uruguay.

Esta práctica fue muy criticada por la oposición política de izquierda, representada por el Frente Amplio. Este sector, cuya ideología económica era contraria a la del gobierno de turno, tenía concepciones distintas sobre los fines y estructura que debía tener el sistema financiero. Asimismo, sostenía criterios distintos sobre cómo el BCU debía controlar a los bancos privados para asegurar la debida transparencia en estos negocios.

Por estos factores, el problema de la corrupción logró captar el interés de partidos políticos, sindicatos, prensa y opinión pública. La eventual presencia de corrupción en el manejo del sistema financiero no sólo podría significar un alto costo político y responsabilidad penal para sus protagonistas, sino que también ponía en tela de juicio la política económica del gobierno, tanto en sus bases filosóficas como en su operativa práctica e institucional.

Es en este contexto donde ocurre el "caso BPA".

3. La venta del BPA

La política económica cambiaria diseñada por el gobierno dictatorial se desmoronó en el año 1982 con el llamado "quiebre de la tablita"¹⁷. El sistema crediticio resultó arruinado, pues buena parte de la sociedad y los distintos sectores productivos habían sido alentados a endeudarse en dólares. La brusca variación en el tipo de cambio llevó a los deudores a la imposibilidad práctica de hacer frente a sus compromisos.

Producto de esta crisis, algunas entidades bancarias acreedoras también experimentaron dificultades al aumentar significativamente sus carteras de morosos, sin poder obtener el retorno esperado por préstamos realizados. Llegado 1985 (año de la restauración democrática), varios bancos privados tuvieron enormes dificultades económicas, al punto de comprometer la subsis-

¹⁶ Artículo 196 de la Constitución Nacional.

¹⁷ La "tablita" era la denominación popular que se le dio al sistema de cambio programado, que preveía la cotización de la moneda nacional con respecto al dólar. Esta pauta era fijada por el Estado y se justificaba en el objetivo de darle estabilidad y previsibilidad a la política cambiaria.

tencia de sus negocios. Así sucedió con el Banco de Italia, el Banco Comercial, el Banco La Caja Obrera y el BPA.

El Gobierno buscó que los bancos en dificultades, a través de un plan de reestructuración y rehabilitación financiera y administrativa, aseguraran su viabilidad para luego ser reprivatizados. De esta manera, para evitar el cierre de estas instituciones, el Estado se hizo cargo de ellas, comprando sus carteras a un costo de aproximadamente USD 400.000.000. Este desembolso incluyó aportes de capital para que los bancos pudiesen seguir funcionando y la absorción de pérdidas de algunos ejercicios anteriores¹⁸. Para estas compras, el Estado utilizó recursos propios y acudió a créditos internacionales, abultando con ello la deuda externa¹⁹. Específicamente para la compra del BPA, se destinó una suma estimada entre 90 y 95 millones de dólares²⁰. Este proceso se estipuló expresamente en los compromisos que el Estado asumió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que aportó, a través de un Convenio de Préstamos, los fondos necesarios para estas operaciones.

Sin embargo, pese a la intención del Gobierno, la intervención que se hizo no logró mejorar las finanzas de estos bancos, detener las pérdidas ni recuperar su credibilidad. Los conocidos popularmente como "bancos fundidos" continuaron siendo una sangría permanente para las finanzas públicas y fueron el flanco débil de la gestión financiera del Gobierno.

En 1985 el Estado compró los paquetes accionarios del BPA y otros bancos, a través de dos instituciones públicas: el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)²¹ y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)²². El BCU debía controlar el proceso de compra de los paquetes accionarios interviniendo en todo el proceso de reprivatización.

En 1989 se inició el proceso de reventa y el BCU recibió varias ofertas concretas de distintos bancos argentinos y brasileños, así como del francés Crédit Agricole, entre otros. En este proceso, el Cr. Braga, como Presidente del BCU, terminó finalmente por cursar la venta al Banknord Group, una financiera francesa que conformó un pool con cinco bancos regionales italianos²³, cerrándose el negocio el 22 de marzo de 1994.

Desde el comienzo, las negociaciones despertaron suspicacias en los partidos y prensa de oposición, así como en la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)²⁴. La oferta aceptada fue de cinco millones de dólares, cuando poco antes se habían rechazado ofertas de quince y hasta treinta millones de dólares, provenientes de entidades financieras más reconocidas internacionalmente que la que se lo adjudicó en definitiva. El argumento más fuerte esgrimido por el BCU fue que los adquirentes aseguraban la fuente de trabajo de los cuatrocientos empleados del banco y el compromiso "tácito" de "promover el desarrollo nacional".

¹⁸ Informe de la Comisión Parlamentaria que investigó el Caso BPA.

¹⁹ La deuda externa era otro tema que agitaba a la agenda política.

²⁰ Declaraciones del Presidente del Banco República Cr. César Rodríguez Batlle ante la Comisión Investigadora del Parlamento.

²¹ El BROU es un banco de carácter estatal que compite en el mercado bancario con los bancos privados. Sus autoridades son elegidas por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado.

²² La Corporación para el Desarrollo es un ente paraestatal de rango legal, integrado por capitales públicos y privados, que tiene como finalidad promover emprendimientos productivos privados pero de interés público. Sus directores son designados por el Poder Ejecutivo.

²³ La Banca Lombarda, la Banca di Valle Camonica, la Banca San Paolo di Brescia, la Banca Sella y la Banca de Crédito Emiliana.

²⁴ AEBU es uno de los sindicatos más fuertes y mejor organizados dentro del movimiento sindical uruguayo y sus posiciones son generalmente moderadas y abiertas a la negociación.

Otro aspecto del contrato de compraventa que motivó críticas fue el compromiso de que el BCU garantizaría el cobro del 78% de las carteras morosas que se transferirían, minimizando el riesgo de la inversión privada pero amenazando de forma importante los ingresos para el Estado producto de la venta.

Sin perjuicio de lo anterior, tanto para el BCU como para el gobierno, la operación era altamente conveniente pues el BPA generaba pérdidas diariamente y cuanto antes el Estado se pudiera desprender de él, mejor.

Al poco tiempo, las primeras medidas adoptadas por el Banco Central hicieron aumentar los temores sobre la integridad de la operación. Entre ellas, se destinaron 700 mil dólares a la compra del paquete accionario de una financiera suiza cuando, por disposición expresa del BCU, los bancos privados instalados en el Uruguay no están autorizados para la compra de acciones financieras. También hubo un intento de retiro de los fondos del BPA para transferirlos al exterior, lo que fue interpretado como una forma de vaciamiento²⁵. Esta última operación no fue del todo exitosa puesto que había colocaciones de bonos del Tesoro afectados a los encajes que impidieron la transferencia. No obstante, nueve millones de dólares (tres cuartas partes del total) fueron a parar a una cuenta de un banco en Italia²⁶.

Para colmo, Banknord no presentó los avales de los bancos regionales italianos que supuestamente se habían asociado para garantizar la compra, lo que aumentó las críticas a la operación, provenientes incluso de los directores de la Corporación para el Desarrollo, integrantes del Partido Colorado²⁷.

Si bien el contrato incluía originalmente una cláusula según la cual se otorgaba el plazo de un año para que los bancos italianos presentaran los avales, la versión definitiva del contrato eliminó la disposición por la cual los compradores se obligaban a pagar una multa de cinco millones de dólares si los avales no aparecían, lo que contribuyó a empeorar las cosas.

La situación quedó aún menos clara cuando, en un anexo del contrato final, se autorizó al BPA a redesarrollar el giro de seguros, cuando la desmonopolización de este giro²⁸ aún no se había reglamentado y no se habían establecido las condiciones operativas para las empresas de seguros, como, por ejemplo, el monto de capitales mínimos exigibles como respaldo²⁹. Esto último revelaba que el negocio principal del nuevo BPA serían los seguros. Siendo este negocio uno de los frutos más apetecibles en el nuevo marco de privatizaciones, este acuerdo profundizó las sospechas de la utilización de información privilegiada en beneficio propio, máxime con la constatación de que los nuevos directores del BPA eran o habían sido jerarcas del gobierno.

²⁵ Semanario *Brecha* (Ed. 440 del 6 de mayo de 1994, pág 4).

²⁶ Banco del Estado Cantone Ticino.

²⁷ En la dirección de la Corporación había miembros del Partido Colorado, los cuales más allá de los acuerdos de coalición para garantizarle al Partido Nacional mayoría parlamentaria en algunos temas, obraban como suerte de contralor político a la gestión del gobierno. Por el contrario, el Frente Amplio no tuvo en el gobierno de Lacalle ningún cargo en la dirección de los entes públicos y paraestatales.

²⁸ Los seguros estaban bajo monopolio estatal desde comienzos del siglo XX con la creación del Banco de Seguros del Estado. El gobierno de Lacalle no suprimió ni privatizó esta empresa estatal, pero sí le quitó por ley su carácter monopolístico en casi todos los rubros de seguros.

²⁹ Semanario *Brecha Op. Cit.*, nota 25.

Haciendo referencia a estos hechos, el semanario *Brecha* publicó una nota titulada "Once motivos de mal olor" donde trataba las irregularidades cometidas³⁰ y hacía ver los vínculos existentes entre el jerarca del BCU, Enrique Braga, y otros connotados dirigentes que actuaron en la operación³¹.

Ante estas denuncias, parlamentarios del Partido Colorado y del Frente Amplio solicitaron la conformación de una comisión parlamentaria para investigar este negocio, la cual recién pudo ser constituida terminado el gobierno de Lacalle.

El Partido Nacional defendió políticamente a sus militantes cuestionados, pero apoyó la conformación de la comisión con el fin de transparentar el proceso e intentar demostrar su inocencia. Sin embargo, dentro de sus filas, también hubo quienes cuestionaron la gestión del BCU y sospechaban que, efectivamente, ocurrieron hechos de corrupción³².

4. La investigación parlamentaria

a. *Naturaleza y potestades de las comisiones parlamentarias de investigación*

La Constitución Nacional establece en sus artículos 120 y 121 que "Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos" y que, en estos casos, cualquiera de las Cámaras "podrá formular declaraciones".

Esta disposición fue reglamentada por la Ley N° 16.698³³ definiendo su naturaleza jurídica y competencias.

Estas comisiones son órganos pluripersonales, previstos por la Constitución, la ley o el reglamento interno de las Cámaras, cuyo cometido genérico es asesorarlas en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación, de control administrativo o de administración interna.

Existen cuatro clases de comisiones: permanentes, especiales, de investigación y aquellas que suministran datos con fines legislativos.

En el caso de las comisiones de investigación, éstas deben asesorar al órgano al que pertenecen tanto en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación como de control administrativo.

Su designación procede sólo cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado fundadamente la existencia de irregularidades o ilicitudes. Sus poderes no tienen naturaleza legislativa ni jurisdiccional, ni implican el ejercicio de atribuciones propias de otros Poderes u órganos del Estado.

Sus miembros son designados por resolución de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente y sólo pueden ser integradas por legisladores, sin perjuicio del asesoramiento que pueda requerirse de personas que no tengan tal calidad.

³⁰ *Ídem*, recuadro p. 4.

³¹ Luis Grenno y Washington Alfonso (directores del Banco de Seguros del Estado), Daniel Cambón (asesor presidencial), Daniel Berriel (presidente del BPA durante la gestión estatal) y del senador nacionalista Enrique Cadenas (síndico del nuevo BPA).

³² Por ejemplo, el diputado nacionalista Jorge Machiñena fue uno de los más interesados en llevar adelante las investigaciones y en denunciar hechos de corrupción dentro del gobierno de su partido. A raíz de ésta y otras denuncias el Dr. Juan Andrés Ramírez, ex Ministro del Interior de ese gobierno y candidato presidencial del sector del Presidente Lacalle, se apartó de éste y lo enfrentó duramente por temas de corrupción.

³³ Sancionada el 25 de abril de 1995.

Su designación se realiza por el Presidente del Cuerpo del que se trate, previa consulta a los partidos políticos que lo integran, cuidando, en lo posible, que todos estén representados.

Su cometido, cuando se investigan situaciones que se consideren ilícitas o irregulares, es asesorar al Cuerpo respecto al ejercicio de los poderes jurídicos de control administrativo o la promoción de un juicio político.

Aun cuando la investigación determine la existencia de hechos delictivos, sólo podrá ejercer poderes jurídicos de control administrativo o hacer efectiva la responsabilidad político penal de los funcionarios sujetos a juicio político.

Toda la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y de los entes autónomos puede ser objeto de investigación. Sin embargo, excepcionalmente, el Poder Ejecutivo puede declarar secreto un asunto que formare parte de la competencia de los Ministerios de Defensa Nacional, de Economía y Finanzas, del Interior o de Relaciones Exteriores.

Sus actuaciones e informes, así como las sesiones de los Cuerpos designantes en que estos informes se tratan, son secretas. En el momento de adoptar una resolución, dichos Cuerpos pueden decretar la publicidad total o parcial de lo actuado. Además, el secreto de la declaración, informes o documentos, suministrados en tal carácter por un Ministro o jefe de otro Poder u organismo o funcionario público, debe ser mantenido en todos los casos.

Carecen de poderes sancionatorios, pero pueden solicitarle al jefe del servicio o agencia pública respectiva que las aplique. Una vez concluida la investigación debe elevar al Cuerpo designante su o sus informes, en los que deberán constar un resumen de sus actuaciones, las conclusiones resultantes y las medidas que aconseje adoptar.

A quienes se les atribuya la comisión de presuntas irregularidades se les debe notificar de las actuaciones en forma personal, teniendo éstos un plazo común de veinte días corridos para presentar sus descargos, articular sus defensas y pedir diligencias de prueba.

b. La Comisión Investigadora por el "Caso Pan de Azúcar"

El 2 de mayo de 1995 se constituyó por la Cámara de Representantes esta comisión, siendo la primera nombrada bajo las disposiciones de la ley señalada. Se le dio un plazo de sesenta días para expedirse, plazo que fue prorrogado hasta el 18 de julio.

Como fue la primera vez que funcionó una comisión investigadora bajo las disposiciones de la nueva ley, hubo contratiempos, dudas y diferencias de interpretación en cuanto al procedimiento, cometidos y potestades, lo que en ocasiones requirió la intervención de especialistas en Derecho Constitucional y Administrativo para evacuarlas.

Pero, sin duda, lo que le otorgó mayor relevancia fue el hecho de abocarse a investigar negocios públicos que involucraban a altos jefes de la "Administración Lacalle", suscitando gran polémica y permanente interés por parte de la prensa. En este sentido, los sectores políticos a los cuales pertenecían las personas investigadas muchas veces reclamaron contra la intromisión periodística y la que, según ellos, era una divulgación irresponsable de noticias que, además de violar el secreto de las actuaciones, se hacía con determinados objetivos políticos³⁴.

³⁴ Informe en mayoría de la Comisión Investigadora.

Tras catorce sesiones secretas, la Comisión presentó dos informes al Plenario de la Cámara de Representantes: uno de mayoría, elaborado por diputados del Partido Colorado (entonces gobierno) y el Partido Nacional (de donde provenían los principales implicados) y otro de minoría, elaborado por representantes del Frente Amplio y el Nuevo Espacio³⁵.

El informe de minoría consideraba que, del análisis de los diversos documentos y elementos de juicio aportados por los integrantes de la Comisión, surgía la existencia de presuntas irregularidades en la compraventa del BPA y que, asimismo, se evidenciaba una manifiesta responsabilidad por acción u omisión del Directorio del BCU, particularmente de su ex Presidente Contador Enrique Braga.

Este informe proponía como Resolución de la Cámara: "1º) Radicar la denuncia penal correspondiente a los efectos que la Justicia determine si las presuntas irregularidades denunciadas en los informes y en el desarrollo de la sesión del día de la fecha, configuran conductas que pueden ser tipificadas como delito. 2º) Hacer públicas las actuaciones de la Comisión Investigadora, los documentos aportados y la versión taquigráfica de la discusión realizada en la sesión referida de acuerdo a lo establecido en el inciso 1º del artículo 31 de la Ley 16.698 de 25 de abril de 1995".

Esta moción fue rechazada por la Cámara pues sólo la votaron treinta y seis diputados de un total de noventa y nueve miembros³⁶.

Este informe destacó las dificultades que tuvo la Comisión para trabajar. Entre otras, hizo ver cómo la ley 16.698 posibilita varios vetos del Poder Ejecutivo en cuanto a recabar información que está en su posesión o del Banco Central.

Debido a que ciertas informaciones tenían el carácter de reservado o confidencial, la Comisión no pudo acceder a toda la información a que aspiraba producto de la negativa del Poder Ejecutivo y el Banco Central a conceder el acceso. De la misma manera, se señaló que "...alguna de las instituciones invitadas fueron sumamente restrictivas en la contestación de los pedidos de informes o consultas directas realizadas en el seno de la Comisión". Según el informe, esta renuencia provocó que varios legisladores intentaran acceder a documentos e información por vía informal.

Sugiere el informe, finalmente, la necesidad de revisar las disposiciones normativas referidas a las potestades de las comisiones investigadoras para poder alcanzar así un funcionamiento más transparente.

Por su parte, el informe de mayoría consideró que la venta del BPA no habría tenido las salvaguardias imprescindibles en una operación de esta naturaleza, producto de las decisiones adoptadas por el Directorio de BCU. Agregó que, como consecuencia de las actuaciones realizadas por la Comisión, existían nuevos elementos de juicio y antecedentes de acuerdo a los cuales "[...] correspondería a la Justicia competente justipreciar si se han configurado o no ilícitos penales y determinar las responsabilidades que pudieran corresponder[...]".

El informe dispuso pasar a la Justicia todos los antecedentes reunidos por la Comisión, las actas de las reuniones, la documentación manejada y la versión taquigráfica de esa sesión, además de hacer públicas las actuaciones de la Comisión Investigadora, toda la documentación y la discusión parlamentaria.

³⁵ Pequeño partido de centro-izquierda que años más tarde se escindiría por la decisión de su líder Rafael Michelini de incorporarse al Frente Amplio - Encuentro Progresista.

³⁶ La Cámara de Representantes tiene noventa y nueve miembros.

Al ser rechazada su moción, los partidos de izquierda sumaron sus votos a la aprobación de la resolución recomendada en este informe, la cual fue aprobada sin oposición.

Este informe estableció que: 1. El contrato de compraventa del BPA había tenido serias y graves irregularidades. 2. Que el Banco Central no actuó preservando la estabilidad del sistema financiero. 3. Que el Banco Central estuvo omiso en su obligación de supervisar y controlar las garantías que por contrato se deberían haber firmado. 4. Que el ex Presidente del Banco Central Cr. Enrique Braga ocultó información importante al Banco de la República. 5. Que cuando el Cr. Braga compareció ante la Comisión sus respuestas fueron vagas y ocultó también información luego probada documentalmente.

La diferencia entre ambos informes consistió fundamentalmente en el grado de responsabilidad atribuida al Cr. Braga. La minoría hizo ver expresamente su responsabilidad por acción u omisión en las reiteradas irregularidades detectadas. En cambio, el informe de la mayoría sólo señaló que Braga ocultó información.

En la discusión parlamentaria, muchos legisladores nacionalistas y colorados destacaron la buena fe de Braga, pese a que se marcaron sus errores. La disculpa alegada consistía en que su actuación estaba guiada por el deseo de no erosionar la estabilidad del sistema financiero a través de la difusión desmedida de información sobre la situación de los bancos en cuestión y que todo se había hecho para salvar a un sistema que estaba en gravísimas dificultades.

Más allá de que ambas posiciones sostuvieron la necesidad de pasar todos los antecedentes a la Justicia, claramente de ellas surgían dos estrategias distintas.

La mayoría pretendió circunscribir el caso a la responsabilidad política pero no penal; las autoridades, llevadas por la urgencia de las circunstancias, tomaron decisiones irregulares, pero no hubo en ello voluntad de quebrantar la ley y, menos aún, de cometer actos de corrupción.

La minoría veía en el caso, además de las responsabilidades políticas por un mal negocio para el Estado, claros indicios de ilícitos penales vinculados a la corrupción de altos jerarcas del gobierno anterior.

El caso pasó finalmente a manos de la Justicia, en la cual todos declararon confiar, al menos en ese entonces.

5. El proceso penal

El miércoles 16 de octubre de 1996 el Juez Penal José Balcaldi, tras 13 meses de investigación y luego de atender la acusación fiscal del Dr. Barrios, ordenó el procesamiento con prisión preventiva del Cr. Braga por el delito de abuso innominado de funciones y del Dr. Daniel Cambón—ex asesor presidencial del Dr. Lacalle— por el delito de “conjunción del interés personal con el público”³⁷.

³⁷ “Abuso innominado de funciones”, artículo 162 del Código Penal. Citado en nota 1. “Conjunción del interés personal y del público” en el artículo 161 del mismo código: “El funcionario público que, con o sin engaño, directamente o por interpuesta persona, se interese con el fin de obtener un provecho indebido para sí o para tercero en cualquier acto o contrato en que deba intervenir por razón de su cargo, u omitiere denunciar o informar alguna circunstancia que lo vincule personalmente con el particular interesado en dicho acto o contrato, será castigado con pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciería, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multas de 10 a 10.000 Unidades Reajustables. Constituye circunstancia agravante especial que el delito se cometa para obtener un provecho económico para sí o para un tercero”.

El fallo causó conmoción pública, especialmente en el ámbito político. Este no era el primer caso judicial ni el primer procesamiento a ex jerarcas de gobierno por casos de corrupción, pero, por involucrar a personeros de la más alta jerarquía, tomó una gran notoriedad nacional e incluso internacional.

La decisión fue severamente cuestionada por la defensa de los imputados, que denunció violaciones al debido proceso. También fue fuertemente cuestionada, desde el punto de vista político, por prominentes figuras del lacallismo.

La defensa reclamó estar en estado de indefensión, ya que sólo tuvieron 24 horas para conocer y revisar las 15.000 fojas que componían el expediente sobre el cual se basaba la acusación fiscal y la instancia de ratificación de procesamiento. Desde la arena política, los lacallistas señalaron que esta situación significaba un atropello con claras intenciones políticas pergeñado "por los semanarios de izquierda y del Partido Colorado"³⁸.

Desde la izquierda se celebró el fallo. A partir de él, pretendían escalar el conflicto e investigar con mayor profundidad el rol de Lacalle en el negocio del BPA y determinar la responsabilidad política de su gobierno en los casos de corrupción. A la par, exigían una nueva legislación en materia de delitos económicos³⁹.

Entre los fundamentos de la resolución judicial podemos encontrar las siguientes aseveraciones: "Braga negoció sin tomar el menor recaudo para verificar si lo que para él era bueno y suficiente, lo era también para el Estado y el bien público"; "[...]el Contador Braga no está diciendo toda la verdad de lo ocurrido, naturalmente poniéndose en la mejor posición posible [...] no cabe ninguna duda de que el contador estaba al tanto de la nota" [ésta revelaba que no existía una garantía de cinco bancos italianos] y que "cualquier posibilidad medianamente lógica lleva a pensar que tuvo la nota en su poder"; "[...]representa otro indicio de cómo se realizaron las negociaciones y demuestra que el Contador Braga o tiene muy mala memoria o miente".

Desde el semanario *Brecha*, que cubrió profusamente todo el caso desde el momento mismo de la venta del BPA, se criticó el fallo por ser demasiado "benigno", dado que estimaban que se había acreditado que la operación se había realizado en "beneficio propio o ajeno"⁴⁰. La publicación sostenía que, si bien la investigación judicial no había logrado probar provecho personal o enriquecimiento de Braga, sí comprobó que hubo beneficios para los adquirentes del BPA derivadas de las irregularidades que él mismo cometió, por lo que su conducta debía ser juzgada según el artículo 160 del Código Penal que tipifica el fraude⁴¹ y no por el 162 que tipifica el abuso innominado de funciones.

Sin embargo, el hecho de no haberse probado el enriquecimiento de Braga constituye hasta el día de hoy el gran argumento de aquellos que sostienen su inocencia. Estos acusan tanto al Juez Balcaldi como al Fiscal Barrios de haberlo tomado como "chivo expiatorio" y que fueron vulnerables ante la presión política.

³⁸ Declaraciones de Lacalle en una entrevista en la Radio Nuevo Tiempo, citado por *Brecha*. N° 568 del 18 de octubre de 1996, p. 3.

³⁹ Declaraciones de la Diputada del Frente Amplio Silvana Charlone citadas por *Brecha*. *Loc. Cit.*

⁴⁰ *Brecha*, *Op. Cit.*, nota 38.

⁴¹ Artículo 160 del Código Penal, Fraude: "El funcionario público que, directamente o por interpuesta persona procediendo con engaño en los actos o en los contratos en que deba intervenir por razón de su cargo, dañare a la Administración en beneficio propio o ajeno, será castigado con doce meses de prisión a seis años de penitenciería, inhabilitación especial de dos a seis años y multa de 50 a 15.000 Unidades reajustables".

El Partido Nacional acusó el golpe y esta crisis le hizo perder pie ante la opinión pública. Las próximas elecciones estaban aún muy lejos, pero la sombra de corrupción los había herido muy fuerte y, como se vio en el año 1999, pagaron las consecuencias.

En febrero de 1997, luego de 124 días de prisión, el Juez Balcaldi determinó la excarcelación de Braga previo pago de una fianza de cincuenta mil dólares, la cual fue aportada, según se señaló entonces, por amigos del contador.

A pesar de los recursos interpuestos por la defensa, el Tribunal de Apelaciones confirmó el procesamiento de Braga en agosto de 1997 y, finalmente, luego de un largo proceso, en agosto del 2000, el Juez Balcaldi lo condenó por la comisión del delito de "abuso de funciones", no variando en sus fundamentos lo sostenido en el auto de procesamiento. Esta condena fue ratificada por el Tribunal de Apelaciones y luego por la Suprema Corte de Justicia conociendo de un recurso de casación.

Cada instancia del juicio estuvo acompañada por grandes titulares de prensa, acusaciones de politización del tema, entredichos y denuncias públicas entre el Fiscal Barrios y varios líderes herreristas, además de acusaciones y severos problemas políticos al interior del Partido Nacional.

Durante toda la discusión sobre el fallo se cuestionó también de forma severa la validez del artículo 162 del Código Penal, argumentando que la ambigüedad jurídica en su tipificación de la conducta delictiva conduce a arbitrariedades e injusticias como las cometidas con Braga. Sin embargo, hasta hoy no se ha presentado en ámbitos parlamentarios una iniciativa para derogarlo⁴².

El 14 de octubre del 2000, víctima de una larga enfermedad, falleció Enrique Braga. En su sepelio se le rindieron honores de Ministro de Estado.

6. El juicio civil

Paralelamente al juicio penal seguido contra Enrique Braga, el Estado uruguayo, a través del BROU y la CND, inició en 1998 un juicio civil pidiendo la nulidad del contrato de compraventa de las acciones del BPA con Banknord. Se interpuso una demanda contra éste y los bancos italianos por los perjuicios sufridos como consecuencia de la irregular gestión del BPA, que provocó pérdidas considerables.

Si bien el juicio civil se inició buscando un resarcimiento por los perjuicios económicos causados con esta operación, esta demanda dio pie a que el sector del Partido Nacional afín a Lacalle lo entendiera como una forma de demostrar la inocencia de Braga. Los mismos argumentos de la demanda son utilizados para defender al ex ministro: la acción judicial contra Banknord y los cinco bancos italianos demuestra que éstos son los responsables solidarios de los perjuicios provenientes de la adquisición fraudulenta del BPA, pues ellos fueron quienes realizaron los actos irregulares que provocaron dichas pérdidas. En la demanda no se responsabiliza a Braga de nada y se considera que tanto él como el resto de los demás jefes de las instituciones uruguayas intervinientes admitieron y dieron curso a la venta por estar garantizada por los demandados.

Según esta tesis, el procesamiento penal de Braga se basó en que su conducta indujo a engaño al Banco Central y demás instituciones públicas involucradas para que accedieran a celebrar el contrato sin que hubiere garantías financieras, lo que habría provocado el daño patrimonial al Estado, fundamentos que son contradictorios con los de la demanda civil.

⁴² Ver nota 1.

El hecho de demandar a Banknord y los cinco bancos italianos equivaldría, entonces, a un reconocimiento por parte del Estado de la responsabilidad de éstos en los hechos y probaría que Braga habría actuado correctamente al avalar una negociación basada en que ella estaba garantida por entidades que podían responder a sus compromisos.

En la demanda civil se reclamó el pago de 50 millones de dólares⁴³. El 21 de agosto del 2002, este juicio culminó con una transacción por la suma de cinco millones de dólares que Banknord y sus accionistas se comprometieron a pagar por concepto de indemnización de perjuicios causados por la rescisión de la compraventa del BPA.

Esta transacción también fue utilizada por los defensores de Braga como una prueba más de su inocencia. En el 2006, el senador nacionalista Gustavo Penadés señaló: "[u]na vez más debemos preguntarnos: Si el Cr. Enrique Braga fue a la cárcel porque para el Dr. Balcaldi los bancos italianos no fueron los compradores del BPA, ¿por qué dichos bancos indemnizan al Estado uruguayo por esa compra? No cabe ninguna duda: no existían como compradores sólo en el ánimo de Balcaldi, para así procesar y condenar a Braga"⁴⁴.

Más tarde, sobre la base de estas acusaciones, el Partido Nacional negó en el año 2005 en el Senado la venia a Balcaldi para ser nombrado Ministro de un Tribunal de Apelaciones, argumentando que no reunía "los atributos de competencia profesional, ponderación, prudencia y sentido de la justicia"⁴⁵, claramente influidos por su participación en el juicio que le tocó llevar.

El 3 de julio del 2003 el herrerismo presentó un libro sobre aquellos episodios, donde se critica duramente la actuación del fiscal Hugo Barrios y el Juez José Balcaldi.

Ante estas acusaciones, tanto Balcaldi como Barrios respondieron en la prensa reafirmando la culpabilidad de Enrique Braga, señalando que "este juicio tiene un procesamiento y una condena confirmados por un Tribunal de Apelaciones y una casación votada por cinco ministros de la Suprema Corte de Justicia".

Barrios recordó que los bancos italianos no podían comprar el BPA porque integraban una fiduciaria y éstas –según la ley italiana– no pueden adquirir instituciones financieras.

La razón del procesamiento y la posterior condena, según el Juez, fue el haber desatendido la principal competencia del Banco Central que es, en materia de ingreso a la plaza financiera, asegurar la solvencia, respaldo y compromiso de las entidades que lo hacen.

En definitiva, el sector político de Braga sigue sosteniendo hasta hoy su inocencia y ya fallecido, lo homenajea cada aniversario de su deceso, reivindicándolo por su honestidad y por haber sido víctima de una "persecución política" donde se lo utilizó como medio para perjudicar a Lacalle y su sector político.

7. Reflexiones sobre el caso

Hoy, a más de diez años de los hechos que iniciaron este proceso y a cinco de que se dieran los fallos judiciales que pusieron fin a la causa, este episodio sigue dando que hablar. Fue el primer gran caso de "alta corrupción" ventilado luego de restablecida la democracia y, como tal, tuvo sus obstáculos y dejó sus enseñanzas.

⁴³ El BCU presentó a su vez otra demanda contra Banknord y sus socios italianos por 44 millones de dólares.

⁴⁴ Carta al Semanario *Búsqueda* en el año 2005.

⁴⁵ *Idem*.

Las denuncias de corrupción en las altas esferas de poder, al ser impulsadas por sectores contrarios al gobierno de Lacalle, se politizaron rápidamente y esto, más allá de los procesos judiciales llevados adelante, obstaculizó la formación de una racional y ecuánime opinión de lo sucedido.

En el año 1994 no existían prácticamente organizaciones de la sociedad civil con el objetivo institucional de luchar contra la corrupción. Sólo el sindicato de trabajadores bancarios (AEBU) aparece como representante de la sociedad civil a través de planteos ante el Parlamento al inicio de este proceso. Esa ausencia permitió, hasta cierto punto, la excesiva politización del tema. Tanto en la denuncia como en la defensa se intuye la intencionalidad política, relegando el interés público a salvaguardar.

La acción de la Comisión Investigadora Parlamentaria mostró las dificultades y limitaciones que tales comisiones tienen para investigar adecuadamente los actos de corrupción. Acotada por un marco regulatorio insuficiente y entorpecida por los intereses políticos de sus integrantes, llegó sólo a determinar indicios de presuntas irregularidades.

Por un lado, la Comisión resultó ser una caja de resonancia para difundir el tema en la opinión pública, otorgándole una gran relevancia política al problema de la corrupción. Por otro, la excesiva politización de esta instancia parlamentaria –previsible por su misma naturaleza– llevó a que no se abordara el problema en toda su magnitud. Si bien es cierto que no era de su competencia adjudicar responsabilidades penales, los resultados obtenidos no llegan a ser convincentes y demuestran la dificultad para acceder a la verdad cuando los intereses políticos partidarios se entremezclan en la investigación.

El Poder Judicial, por su parte, aparece como el ámbito indicado para resolver estos conflictos pero muchas veces no poseen ni las herramientas legales ni los recursos humanos y materiales para poder investigar en profundidad.

En este caso, la derivación de las denuncias a la Justicia, luego de realizada la investigación parlamentaria, operó como una válvula de escape al sistema político que por sí solo no previó ni solucionó el conflicto. Esto configura una especie de sistema perverso en el que la Justicia pierde su independencia cuando, por una parte, los escasos recursos que maneja son asignados por el mismo poder político que debe juzgar y, por otra, los nombramientos y ascensos de los jueces son también definidos por la clase política en el Congreso.

Cuando interviene la Justicia, las presiones políticas también hacen su juego y, si bien no siempre es posible acreditar una injerencia política directa en las resoluciones, es lógico esperar que en el razonamiento judicial que lleva a una determinada decisión dichas presiones puedan influir de manera significativa. El sistema judicial requiere entonces de instrumentos que posibiliten minimizar estos factores ajenos al proceso propiamente tal.

El sistema político uruguayo, más allá de expresiones retóricas de confianza de distintos actores políticos, no demostró estar preparado para dejar actuar a la Justicia. Los fallos deben admitir críticas, tanto en sus fundamentos jurídicos como en la apreciación que hacen de los hechos. Cuando se les atribuyen intencionalidades políticas por resultar adversos, se denota una falta de credibilidad en el sistema.

El Poder Judicial mostró además falta de fortaleza política para poder afrontar las críticas a su falta de independencia frente a la injerencia política. Si bien los fallos fueron confirmados en los respectivos tribunales de alzada, no hubo una debida comunicación a la opinión pública de sus fundamentos. El episodio Braga culminó con un sistema político que no logró lavar su imagen como algunos pretendían, pero también con una justicia que no respondió debidamente a las críticas de tono político, con lo cual su imagen también resultó afectada. Esto ha llevado a que

el tema aún provoque cierta confusión. La inocencia o culpabilidad de Braga es sostenida hoy según el color político de quien rememore el caso.

Los efectos políticos de las denuncias de corrupción fueron inmediatos. El Partido Nacional pasó de ser gobierno en el período 1990-1994 y perder por menos del uno por ciento las elecciones de 1994, a un tercer y lejano lugar en las elecciones de 1999, recogiendo menos de una cuarta parte del electorado. Sufrió fracturas internas y no logró llevar adelante para esas elecciones una propuesta unida y convincente. Pese a todo, el sector de Lacalle logró seguir manteniendo su influencia en la política nacional con independencia de su caudal electoral.

Pero, más allá de las consecuencias políticas y de los resultados judiciales, la gran enseñanza del "caso BPA" fue constatar la falta de debidos controles estatales a las actividades financieras de la banca privada, la insuficiente transparencia en los procedimientos de privatización y ventas públicas, y la ausencia del debido ejercicio por parte del BCU de sus potestades regulatorias. Todo este episodio reveló una excesiva discrecionalidad política en los procesos de toma de decisiones que afectan a la economía nacional.

Lamentablemente, el sistema político no tomó nota de esta ausencia de controles y regulación del sistema financiero, lo que en definitiva constituyó una de las principales causas de la gravísima crisis financiera que tuvo el país en el 2002.

8. Situación actual

Luego de la ocurrencia de este caso, el sistema político dispuso, en el plano legal, algunas reformas tendientes a mejorar los controles contra este tipo de irregularidades: se ratificó la Convención Americana contra la Corrupción a través de la Ley 17.008 y, en términos generales, se adecuó satisfactoriamente la legislación interna a sus requerimientos.

Se aprobaron también –por Ley 17.060 del 23 de diciembre de 1998 ("Uso indebido del Poder Público")– una serie de tipos penales que sustentan de mejor manera la lucha contra la corrupción. A través de esta ley se creó también la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado⁴⁶, órgano público encargado de asesorar y asistir a los tribunales judiciales con competencia penal, cuando éstos lo dispongan, de oficio o bien a requerimiento del Ministerio Público, además de asesorar en materia de delitos de corrupción contra la Administración Pública previstos por la ley 17.060.

Después de la crisis financiera del 2002, el MEF⁴⁷ y en especial el BCU han tomado medidas de reestructuración (hoy se está discutiendo una nueva ley orgánica) tendientes a un mayor control y superintendencia de las entidades financieras. Desde el Gobierno se vuelve a hablar de Reforma del Estado, ahora desde paradigmas "progresistas" y no liberales. Se habla de transparencia, descentralización y participación ciudadana.

Sin embargo, hasta hoy, ni las decisiones judiciales, ni las reformas legales y administrativas han logrado convencer a la opinión pública uruguaya sobre la existencia de mecanismos idóneos para prevenir y reprimir la corrupción. Todo parece seguir librado a la ética del funcionario público y el Derecho parece no dar muestras de ser suficientemente eficaz para tales fines.

⁴⁶ Conocida popularmente como Junta Anticorrupción.

⁴⁷ Ministerio de Economía y Finanzas.

Evidentemente, subsisten deficiencias y dificultades en la elaboración e implementación de una política de Estado contra la corrupción. Entre las más importantes podemos mencionar:

- i. La Junta Asesora cuenta con muy pocos recursos, cumpliendo en los hechos un papel casi testimonial. Además, en su marco legal no se contempla una forma efectiva de participación de la sociedad civil.
- ii. No existe una política de acceso a la información pública. No hay un marco legal que regule el ejercicio de este derecho⁴⁸. Tampoco hay mecanismos de acciones administrativas o judiciales rápidos y efectivos que lo amparen, y sigue subsistiendo una cultura "secretista" en el manejo de la información en manos de las autoridades y el funcionario público en general.
- iii. Los sistemas de contratación de funcionarios públicos, si bien tienen marcos legales y reglamentarios precisos, son muchas veces desvirtuados por las autoridades de los distintos organismos, no existiendo sanciones por tales conductas.
- iv. La legislación nacional sigue sin prever ni fomentar formas de control basadas en la participación de la sociedad civil, que serían útiles en la tarea de fiscalizar y exigir rendición de cuentas.
- v. No hay tampoco aún una ley que regule el financiamiento de los partidos políticos.
- vi. No se ha reglamentado legalmente la norma constitucional que dispone que el organismo público que haya pagado reparación por causa de daño a terceros en la ejecución de los servicios públicos, pueda repetir contra el funcionario responsable del perjuicio por su culpa o dolo⁴⁹.
- vii. No se ha dotado al Poder Judicial de los recursos necesarios para otorgarle la capacidad técnica suficiente para investigar debidamente los delitos de alta complejidad económica.
- viii. Tampoco se han tomado medidas destinadas a reforzar la independencia del Poder Judicial frente a las presiones e influencias indebidas de la clase política. Una reforma del Estado integral requiere de una reforma estructural del Poder Judicial que la convierta en un Poder menos vulnerable frente a las presiones, más rápido y eficaz en su tarea de dictar justicia, más inserto en la sociedad y más garante de los derechos humanos.

Si bien hoy el "caso BPA" parece olvidado bajo la urgencia de los sucesos políticos cotidianos, debemos tener en cuenta que, más que su olvido, el problema es no haber extraído enseñanzas para que no vuelva a repetirse. Este caso se asemeja hoy a una tormenta que causó estragos pero cuyas víctimas no sólo no aprendieron debidamente la lección, sino que no están previendo inclemencias similares para el futuro.

9. Preguntas para la discusión

- a. A su juicio, el caso Banco Pan de Azúcar, ¿podría considerarse como un caso aislado o como parte de una corrupción sistémica? ¿Sobre qué base se puede arribar a una u otra conclusión?
- b. ¿Qué elementos deben concurrir para que el control parlamentario de actos de corrupción sea un mecanismo efectivo?

⁴⁸ Está en estudio hoy en la Cámara de Senadores un Anteproyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública presentado por una coalición de ONGs interesadas en promover este derecho.

⁴⁹ El artículo 24 de la Constitución establece que todo órgano del Estado será civilmente responsable del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección, y el artículo 25 indica que cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público podrá repetir contra ellos lo que hubiere pagado en reparación.

- c. Las estrategias de control parlamentario y judicial ¿son complementarias o excluyentes? ¿Qué elementos de deben tenerse en consideración para determinar, en casos específicos, la procedencia de una u otra, o bien su uso conjunto?
- d. ¿Es la vía de las acciones judiciales de tipo civil un camino útil en este tipo de casos? ¿Qué puede perseguirse efectivamente por esta vía?