

EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO DE GOBERNANTES, PROBLEMA INTERNACIONAL
DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

(Comunicación para el II Congreso Interamericano Pro-Democracia y Libertad).

Por Gonzalo Barrios

La Comisión Organizadora del II Congreso Interamericano Pro-Democracia y Libertad ha tenido a bien incluir en el temario de sus deliberaciones el problema que es objeto de la presente comunicación. El Congreso --como iniciativa que responde a genuinas necesidades del progreso moral, político y económico de los pueblos del continente-- aportará así una valiosa contribución para los esfuerzos que ya se realizan en busca de soluciones satisfactorias para dicho problema.

El enriquecimiento ilícito de gobernantes, a menudo impuestos por la violencia y colocados sobre las leyes nacionales que podrían impedir sus malhechurías o exigirles las responsabilidades derivadas de las mismas y quienes, una vez derrocados, se trasladan al extranjero para gozar a la vez impunemente del status de refugiados políticos y del fruto de sus expoliaciones, es hecho bien conocido por todos o casi todos los países latinoamericanos. Injusticia irritante, su opulencia al resguardo de sanciones en un destierro de cómodas satisfacciones materiales, es tal vez la explicación psicológica de muchas desviaciones entre políticos latinoamericanos y constituye a todas luces un incentivo para el asalto del poder y una especie de premio para quien triunfe en las criminales aventuras contra la democracia y el orden legal en nuestros países. Violación calificada en todo caso de un principio fundamental de derecho --los pueblos oprimidos resultan víctimas directas del enriquecimiento injustificado de sus opresores-- el hecho alcanza a veces tales proporciones, que llega a significar notable lesión económica para las comunidades afectadas y, sin excesiva exageración, podría ser equiparado en ese terreno con el crimen de genoci-

dio en el campo novísimo de los delitos internacionales contra la humanidad. La comparación que no se inspira en el propósito de conferir gravedad o importancia internacional o interamericana a una situación de carácter privado e índole local, podría ahondarse y extenderse en muchos otros aspectos.

Si los acuerdos ordinarios vigentes entre las diversas policí~~a~~s nacionales --tan eficaces para combatir actividades análogas realizadas en perjuicio de propietarios privados-- se reconocen inoperantes en la escala del delito antes señalada, y si una combinación de conceptos y prácticas tradicionales en las relaciones entre Estados está obstruyendo y en la práctica anulando toda posibilidad de justicia en este terreno, es lógico que se requiere un nuevo enfoque del problema y una transformación progresista de los principios y métodos que hasta ahora se le han aplicado. No es otro el camino que han recorrido importantes conquistas alcanzadas en la lucha por la depuración de la vida internacional. Postulados que parecen hoy tan irrefutables como la igualdad del extranjero ante la ley; la proscripción de la piratería, de la esclavitud y del tráfico de drogas; el reconocimiento de un status especial del refugiado y el apátrida, y la configuración del ya mencionado delito de genocidio, tuvieron que librar una dura batalla contra obstáculos semejantes. Sólo gracias a la presión de la opinión pública mundial, movida por los sentimientos que suscitan las injusticias flagrantes y las conculcaciones escandalosas de los principios naturales del orden jurídico, dichos postulados gozan hoy de indiscutible consagración. De ahí que el "Congreso Pro-Democracia y Libertad", como instrumento esclarecido de la opinión pública de América, se encuentre tan específicamente capacitado para intervenir en la exposición, crítica y orientación de un debate cuyos resultados influirán necesariamente sobre el destino de las instituciones democráticas en nuestra América, y entre todos los pueblos de iguales condiciones sociales y de parecidas costumbres políticas.

El problema en Venezuela

Venezuela, como es sabido, acaba de superar una etapa de gobierno despótico y represivo durante el cual el enriquecimiento ilícito de fun-

cionarios y asociados alcanzó extremos sin precedentes. Aunque es imposible calcular con exactitud el montante de los fondos sustraídos del país por esas personas, hoy instaladas en el extranjero, los datos de que se dispone y los indicios que emanan de la conducta misma de aquellas, autorizan a pensar que, estimada en dólares, su fortuna en conjunto sobrepasa la cuantía de las reservas internacionales de la más afortunada entre las Repúblicas latinoamericanas, quizás con la sola dudosa excepción de la nuestra. Por ello el asunto ha asumido para nosotros cierto tinte de actualidad y de particular incumbencia; pero esto en nada contradice por otra parte su caracter de problema americano y aun mundial.

El caso --como cuestión de orden internacional-- fué planteado por vez primera en Varsovia por la Delegación Venezolana que asistió a la Asamblea de la Unión Interparlamentaria celebrada en aquella ciudad entre los últimos días de agosto y los primeros días de septiembre del año próximo pasado. Como Venezuela se incorporaba entonces a la Unión, no se había podido gestionar la inclusión del tema en la agenda de la Asamblea, pero se promovió su estudio por la Comisión Jurídica de ésta con el fin de que se recomendase su colocación entre las materias de la venidera Asamblea Mundial. La proposición venezolana fué aceptada en el seno de la Comisión Jurídica por diez votos a favor y tres abstenciones. En consecuencia, el asunto será debatido en la Conferencia Regional de la Unión Interparlamentaria que habrá de celebrarse en Santiago de Chile el próximo mes de septiembre, así como en la Conferencia Mundial de la Unión que se proyecta reunir en Tokio pocos días después. Como la Unión está integrada por representantes de casi todos los parlamentos del mundo y sus conclusiones pueden traducirse y a menudo se traducen en disposiciones legislativas obligatorias en el respectivo ámbito nacional, es obvia la trascendencia que podría alcanzar el encauzamiento de este problema mediante acuerdos sancionados por la Unión Interparlamentaria.

Es oportuno señalar, sin embargo, que, como moción objeto de negociaciones entre gobiernos, la materia es de la competencia constitucional del Ejecutivo. Desde ese punto de vista, las diligencias iniciadas en Varsovia por los delegados parlamentarios venezolanos no revisten técnicamente ese definido caracter. Ahora bien, en una de las reuniones del Gabinete

Ejecutivo celebradas durante el pasado mes de enero, se emitió una declaración según la cual el Gobierno de la República ha decidido elevar el asunto al conocimiento y decisión de las Naciones Unidas. Independientemente del grado de acierto con que se haya contemplado el asunto en el seno de nuestro Gabinete Ejecutivo, dicha declaración constituye una definición oficial de nuestra política internacional sobre ese punto concreto. El proceso de la acción que será indispensable promover y sostener para lograr una solución regular y justa, es y será en lo sucesivo preocupación del gobierno de Venezuela. Pero, en virtud de la naturaleza misma del problema, la acción puede resultar vana si no cuenta con el respaldo de un vasto movimiento de la opinión pública internacional. Se requieren convenios o acuerdos concretos multilaterales en cierto modo revolucionarios y la diplomacia no gusta de las innovaciones. De no darse pasos definidos, seguirán teniendo vigencia las prácticas y precedentes que aseguran a delincuentes prófugos privilegiados el disfrute de sus fortunas mal habidas.

El recurso de la extradición

Al hablarse de delincuencia y de prófugos impunes, surge lógicamente la idea de la extradición como el expediente dispuesto por el Derecho Internacional para atender a los requerimientos de la justicia en esas particulares circunstancias. Con un criterio simplista o rígidamente condicionado por realidades políticas y sociales muy diferentes por cierto de aquellas a cuyo amparo se producen habitualmente los hechos que motivan esta comunicación, puede caerse en el error de señalar ese camino como el mejor y el único utilizable. Para eludir salida tan principista como ilusoria, conviene examinar los alcances posibles de los convenios de extradición en esta materia, así como la experiencia deducida del celebrado entre Venezuela y Estados Unidos y en virtud del cual la justicia norteamericana se halla abocada a sentar jurisprudencia tal vez trascendental sobre la materia.

En el Tratado suscrito por Venezuela y Estados Unidos el 21 de enero de 1922 se reconocen los delitos de peculado, malversación y similares como causal de extradición. La IV Conferencia de Jurisconsultos celebrada en Santiago de Chile el pasado mes de septiembre, a la cual asistieron re-

presentantes de Venezuela bien compenetrados del problema, aprobó un proyecto de Tratado Multilateral que contiene igual previsión y que está destinado a debatirse para su aprobación en la Conferencia Interamericana que tendrá como escenario la ciudad de Quito. Existen por tanto en nuestro Continente realidades o tendencias jurídicas dirigidas hacia la persecución regular de los delitos cuya absoluta impunidad nos preocupa.

En ejecución del Tratado vigente, Venezuela ha solicitado de Estados Unidos la extradición del último de nuestros dictadores. Además de los asesinatos y torturas cuya responsabilidad comparte el reo solicitado, en el juicio respectivo se imputan a éste los delitos que bien pueden resumirse en su fabuloso enriquecimiento gracias al abusivo ejercicio del poder.

No es dable adelantar pronósticos acerca del resultado final de este proceso. Pero es muy sensato presumir que el argumento principal de su defensa --el predominante carácter político de toda su actuación personal mientras ejercía el cargo de Presidente de la República-- será el más difícil de desvirtuar para nuestros abogados. En cuanto a los bienes que son fruto de algunos de los delitos del encausado, la restitución de éstos solo ocurriría como secuela o providencia subsidiaria de una favorable decisión en lo principal. Si no hay entrega del reo, no habrá entrega de sus bienes. De esta manera, la protección extrema que por motivos de orden político se suele dispensar en estos casos a la persona física del delincuente, se extiende de hecho a la mal habida riqueza que le consuela de su derrocamiento.

Algo más habría que añadir. Por razones vinculadas al mecanismo capitalista, existe de hecho y a veces de derecho una virtual confabulación bancaria destinada a encubrir cualquier botín de origen político. La Confederación Helvética se ha ganado en este dominio las palmas del liderato. Allí se inventaron las cuentas corrientes bajo número o en clave para mayor comodidad de los jefes nazis que saqueaban a la Europa ocupada y al propio pueblo alemán. El dispositivo continúa al servicio de los "refugiados" venezolanos y de cualesquiera otra nacionalidades. El Juez que conoce del juicio de extradición promovido por Venezuela, ha acordado en dos

ocasiones --bajo diferentes formas-- el examen de las cuentas del ex-dictador en varios Bancos norteamericanos. Los Bancos han negado toda cooperación y han concurrido a la apelación contra las medidas. Ambas han sido revocadas en instancia superior, a pesar de haber sido sustentadas por el Procurador General de Justicia, y actualmente conoce de ellas la Corte Suprema de la Nación. Se sabe que los banqueros renuentes se dicen movidos --entre otras razones-- por una de "interés nacional": si los banqueros norteamericanos se ven obligados a revelar los depósitos del ex-dictador --arguyen-- éste trasladará de inmediato sus fondos a Suiza, en detrimento de la economía norteamericana. No agregan que, en último análisis, só lo la economía venezolana tiene moralmente el derecho a reclamar contra el detrimento causado por las idas y venidas de los referidos fondos.

La posición adoptada por la banca mundial en esta materia, justificaría por sí sola una revisión de principios y un balance doctrinario por parte de los organismos encargados de promover y orientar el desarrollo del derecho internacional público y privado en el sentido de la justicia y del orden público general. Los bienes provenientes de robo, hurto, estafa o cualquier otro delito del mismo género cometidos por particulares en perjuicio de particulares --cualquiera que sea el país donde se encuentran los bienes y aquel en que se realizó el hecho-- son objeto de secuestro y embargo perentoriamente decididos por las autoridades de policía, con lo cual se les asegura en la espera de la acción normal y formal de la justicia. Pero si la víctima del atentado es una colectividad nacional, las otras colectividades parecen detentar el derecho de aprovecharse del delito, brindando asilo seguro a los bienes que de él provienen y aumentado con ellos su potencial económico. Sin esforzar mucho la imaginación cabría ver en esta práctica una supervivencia de hábitos anteriores al jus gentium y una tardía persistencia de los conceptos que desconocían al extranjero como posible sujeto de cualquier derecho y convertían en buena presa su patrimonio. Es evidente que, así considerado, los aludidos mecanismos capitalistas no resistirían al examen mas superficial que quisieran dedicarles las autoridades destinadas a una mejor organización de la vida internacional.

Lo expuesto revela con suficiente claridad las deficiencias del recurso de la extradición en cuanto concierne a la recuperación de los bienes mal habidos y trasladados al extranjero por personajes políticos fugitivos. La situación a este respecto podría sintetizarse así: a) la entrega de los bienes sólo puede lograrse conjuntamente con la entrega de la persona; b) la extradición se hace tanto mas difícil cuanto más ostensible y elevada haya sido la condición política del presunto extraditado, o sea --visto desde otro ángulo-- mientras más cuantioso sea el volumen de su enriquecimiento; c) en marcha el procedimiento de extradición, nada impide al reo trasladar sus bienes fuera de la jurisdicción donde se ventila su suerte, y d) no existe ningún procedimiento generalmente admitido para indagar el paradero de los bienes y asegurarlo en espera de la decisión de la justicia.

A las deficiencias ya apuntadas podríamos sumar además ciertas observaciones de parecida significación. Así, por ejemplo, basándose la extradición en tratados bilaterales, no habría instrumento que invocar cuando el responsable se encuentre en territorio de países con los cuales no existe el tratado o el existente no cubra el caso específico que motiva la solicitud de extradición.

El Proyecto del Tratado Multilateral sobre extradición, que incluiría los delitos relacionados con el enriquecimiento ilícito de funcionarios como una de las causales, --de ser aprobado en la Conferencia Interamericana de Quito-- evitará los escollos de las diversas negociaciones bilaterales. Pero no es indiscreto afirmar que dicho Tratado aumentaría muy poco las probabilidades de recuperación de bienes provenientes de dichos delitos. Si ya existen dificultades con Estados Unidos, en cuanto a la calificación política o no de los hechos, en los países latinoamericanos son mucho más agudos aún los prejuicios adversos a la entrega de cualquier ex-gobernante exilado.

Solución posible

El recurso de la extradición es por tanto inoperante. La recuperación de los bienes sólo podría alcanzarse como consecuencia de la entrega de las personas, lo cual resulta tanto más difícil cuando más connotada haya

sido su actuación política. Si se desea alcanzar resultados prácticos, será indispensable establecer un procedimiento que desligue la devolución de los bienes de la solicitud de entrega de las personas que se los hubiesen apropiado indebidamente. Tal procedimiento deberá ajustarse, en lo posible, al que se sigue en el caso de la persecución contra delincuentes de orden común y con respecto de los bienes retenidos por éstos como fruto del delito.

Ningún Estado podría pretender que, mediante simple gestión diplomática, un Gobierno extranjero acordare entregarle bienes llevados a su jurisdicción por un refugiado de cualquier clase. Ello podría conducir a confiscación por vía de represalia política. Lo condenable en el caso es que, aún existiendo plena comprobación judicial de la existencia de un delito de enriquecimiento, e identificados los bienes que de él provienen, no exista vía expedita para perseguirlos en jurisdicción de países extranjeros. La propia solicitud de ejecutoria de una sentencia firme resulta también inoperante. En primer lugar una solicitud de secuestro o embargo tendría que determinar con precisión los bienes que para este fin se señalan y los del refugiado delincuente suelen disimularse adecuadamente o acogerse al secreto bancario. Nada impediría por lo demás su traslado fuera de la respectiva jurisdicción mientras se tramita el asunto. Solo una medida ejecutiva policialmente preventiva, extendida a la generalidad de los bienes que se encuentren --y que se encuentren mediante oficiosa indagación de la policía-- podría asegurar un resultado útil y eficaz.

Tal debe ser el camino aconsejable y aquel al que podría prestar su respaldo el Congreso Pro-Democracia y Libertad.

Aspecto formal

En cuanto a la forma que debería adoptar un procedimiento tan expeditivo, pero que a la vez debe respetar todas las limitaciones y formalismos destinados a impedir arbitrariedades y represalias engendradas por la pasión política, podría ser el siguiente:

Una Convención patrocinada por las Naciones Unidas y de acuerdo con la cual todos los Estados quedarían obligados a investigar las denuncias

que otros Estados les presenten con respecto a bienes apropiados indebidamente por es-Gobernantes y sustraídos a la jurisdicción del Estado víctima. La investigación comprendería todas las medidas preventivas que tengan por objeto el aseguramiento de los bienes que estén en posesión del refugiado a quien se refiere la denuncia, ya sea que éste los declare o que se descubran en el curso de las investigaciones policiales respectivas. Una vez asegurados estos bienes, el Estado denunciante podría reclamar su entrega si comprueba, en forma suficiente según sus leyes, a juicio de la autoridad judicial del Estado requerido, que efectivamente provienen de delito. La Convención podría acordar medidas de menor importancia que tengan por objeto garantizar al refugiado medios de vida durante el curso del proceso.

CONCLUSIONES:

- 1.- Los bienes provenientes del enriquecimiento ilícito de gobernantes, trasladados por éstos al extranjero para disfrutarlos allí como fortuna propia, constituyen un problema de orden moral, económico y político que afecta a la democracia en la América Latina.
- 2.- La estabilidad de la democracia en nuestros países requiere una solución justiciera de dicho problema.
- 3.- Descartado por ineficaz el recurso de la extradición de esos delincuentes, así ésta se prevea en Tratados bi o multilaterales, se impone la adopción de una fórmula que conjugue condiciones de eficacia y rapidez con garantías de justicia.
- 4.- Esta fórmula podría consistir en una Convención, aprobada en el seno de las Naciones Unidas, que estatuya la investigación policial de los casos que se presenten, el aseguramiento preventivo de los bienes y una decisión final mediante sentencia judicial firme, debidamente ejecutoriada por el estado que recibe la solicitud de restitución.

Caracas, 24 de abril de 1960. (P-5)

/Og.