

UN ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Salas

Director Regional para las Américas. Transparencia Internacional

RESUMEN

El presente artículo reflexiona sobre el aumento en la frecuencia de las noticias y la dimensión de los escándalos relacionados a corrupción en América Latina y si ello significa que el fenómeno va en aumento. Para el autor, la pregunta es en realidad retórica y no añade mucho a la discusión sobre cómo hacer frente al problema. Lo que es indudable es que hay una aceptación de que el problema es grande, pero también que hay algunos logros a la vista, los cuales deben seguir siendo aplicados, replicados y mejorados. Para el autor, el panorama no es tan negativo como parece a primera vista pues existen algunas tendencias en la lucha contra la corrupción en la región que favorecen el optimismo, aunque aún hay mucho camino por recorrer.

ABSTRACT

This article reflects on the increase in the frequency of news and the scale of the scandals related to corruption in Latin America and whether this means that the phenomenon is increasing. For the author, the question is actually rhetoric and does not add much to the discussion on how to deal with the problem. What is undoubtedly there is an acceptance that the problem is great, but also that there are some achievements in sight, which must continue to be applied, replicated and improved. For the author, the outlook is not as bad as it seems at first glance because there are some trends in the fight against corruption in the region that favor optimism, although there is still a long way to go.

1. ¿Está creciendo la corrupción en América Latina?

Esta pregunta no tiene una respuesta sencilla. Cada día los medios informan de escándalos de corrupción y también de diversas acciones para contrarrestarla, desde marchas ciudadanas masivas, hasta acciones concretas de fiscales y denunciantes, pasando por la fiscalización ciudadana, campañas, legislación anticorrupción mejorada y muchas otras acciones. Entonces, ¿hay más corrupción que antes o se ha instalado con más éxito la conciencia sobre el problema y las acciones para contrarrestarla?

En realidad no hay un estudio que esté basado en mediciones científicas validas como para poder emitir una respuesta confiable. Hasta donde yo conozco, no hay un análisis hecho con datos duros que me permita decir si hoy hay más o menos corrupción en Nicaragua, Brasil, México, Chile, o cualquier otro país de la región, que la que se tenía hace 5, 15 o 40 años. Desde luego la corrupción hoy en día es un problema serio que sabemos afecta el buen gobierno y a las instituciones democráticas, de eso no hay duda. En ese sentido, responder a la pregunta de si hoy

hay más o menos de ella es irrelevante. Lo que sabemos es que hay, y mucha, por lo que debemos redoblar esfuerzos para detenerla.

Por paradójico que parezca los frecuentes escándalos de corrupción que publican los medios de comunicación, que replican las redes sociales y de los cuales conversamos y escuchamos constantemente son, en mi opinión, el resultado de años de progreso en la lucha contra la corrupción. Me explico: la corrupción no es un fenómeno nuevo, existe desde hace siglos; sin embargo, no se solía hablar de ella, no era parte del debate público y hasta por lo menos hace 25 años, era una palabra casi prohibida en la agenda internacional de desarrollo. Algunos académicos hablaban de ella y también en algunos círculos del área judicial se lidiaba con el tema, pero no había ningún esfuerzo transnacional, debate o dialogo importante para coordinar y enfrentar el problema.

Fue hasta la segunda mitad de los años noventa y durante la primera década de este siglo que se dio un fuerte empuje a la generación de *oferta anticorrupción*. Es decir, tanto Transparencia Internacional como muchas otras instituciones de la sociedad civil, pero también públicas y privadas, comenzaron a ofrecer medidas para enfrentar el problema. De esta manera surge, por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), el primer instrumento de su tipo a escala global que buscaba el acuerdo de países para mejorar los mecanismos de prevención y colaboración entre Estados miembro en las Américas.

También aparecen otros tratados internacionales promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Además, se crean agencias anticorrupción, se promueve el gobierno electrónico, se crean leyes y mecanismos para mejorar las compras y contrataciones públicas, se exige a funcionarios que declaren sus patrimonios y se mejoran los sistemas de gestión financiera y de compras y de contrataciones públicas, entre muchas otras medidas. Todo esto con el ánimo de disuadir y detectar a los corruptos.

Con el incremento del debate y la oferta anticorrupción, surgió la necesidad de fomentar también la *demanda anticorrupción*. La generación de conciencia y el reconocimiento de que la corrupción nos afecta, que Transparencia Internacional y otros promovieron en los años noventa, ya no era suficiente. Diversas encuestas regionales y nacionales muestran la dimensión y el rechazo social del problema de la corrupción, siendo este fenómeno generalmente uno de los tres principales problemas que los latinoamericanos identifican cuando se les pregunta por los grandes temas nacionales. Es decir, la conciencia ya está bien instalada.

Lo que faltaba, y sigue faltando es incrementar la demanda anticorrupción. Esto significa que las ciudadanas y los ciudadanos le damos un valor real a quien combate y rechaza la corrupción, incluidos nosotros mismos. En la práctica esto significa que dejamos de votar en las elecciones por políticos que son conocidos por sus vínculos con la corrupción, que dejamos de comprar bienes o servicios de empresas que hacen negocio gracias a la corrupción, que no justifiquemos los pequeños sobornos a funcionarios y que marginemos socialmente a aquellos que se benefician del dinero público. La diferencia con solamente generar conciencia es que cuando demandamos un freno a la corrupción, también tenemos que estar dispuestos a hacer algo en contra de ella, en lugar de ser solamente víctimas pasivas del problema.

Finalmente, como parte de este recuento general de la historia anticorrupción en los últimos 25 años, hay un elemento adicional que es la *impunidad por casos de corrupción*, un tema clave que no debemos olvidar y que está en el centro de la agenda anticorrupción actual, particularmente en América Latina. Si bien en algunos países de la región como la República Dominicana o México, las posibilidades de ser formalmente castigado por la justicia en casos de

corrupción sigue siendo casi nula, en otros países como Perú donde el expresidente Alberto Fujimori y las cabezas de la red de corrupción que cooptó el Estado peruano en los años noventa siguen cumpliendo pena de cárcel, o en el Brasil actual, donde casi todas las semanas vemos a un nuevo procesado por corrupción vinculado al caso de la petrolera estatal Petrobras, sí se puede observar un avance en materia de sanción a los corruptos.

La combinación de una mayor conciencia del problema, una oferta de instrumentos anticorrupción, una ciudadanía que demanda más anticorrupción y el castigo a los corruptos, es lo que en mi opinión está haciendo que día con día escuchemos sobre más casos de corrupción en América Latina.

Insisto, no sé y es casi imposible medir si hay más corrupción o no hoy que antes, pero lo que sí es verdad es que los avances descritos son lo que hace que haya menos tolerancia y que se descubran y publiquen los casos. Esto da la sensación de mayor corrupción. Un ejemplo se puede extraer del reporte *Anatomía de la Corrupción* del Instituto Mexicano para la Competitividad, el cual registra que, en 1996, la prensa de ese país reportó 502 historias de corrupción y para 2014 el número aumento a 29.505.

2. Avances anticorrupción en la región (elementos para esta sección tomados de Núñez, Eduardo, presidente de Costa Rica integra, quien complementó sus ideas propias con notas informales que elaboro a partir de la reunión de capítulos nacionales miembros de Transparencia Internacional de América Latina en Buenos Aires en Abril de 2016).

En los últimos años y meses hemos sido testigos en América Latina de grandes escándalos de corrupción, entre ellos: el caso Petrobras y la investigación Lava Jato que involucra a grandes contratistas, funcionarios y políticos de diversos partidos políticos en Brasil; la renuncia del presidente Pérez Molina en Guatemala por los negocios ilegales que él y gente de su confianza manejaban; las acusaciones que pesan sobre el expresidente Martinelli de Panamá; las diversas causas abiertas contra la expresidenta Fernández de Kirchner en Argentina; la corrupción a escala municipal en México que llevó a la matanza de más de 40 estudiantes y también la fuga del narcotraficante más peligroso de ese país, el «Chapo» Guzmán de un penal de alta seguridad el año pasado; y la lista sigue con escándalos que involucran al hijo y a la nuera de la presidenta de Chile, a una empresa constructora china en Nicaragua, a una ex amante del presidente de Bolivia, entre muchos otros.

A simple vista, el panorama parece desalentador. Sin embargo, actualmente América Latina presenta oportunidades únicas para erradicar el flagelo de la corrupción. Hoy en varios países de la región confluyen procesos de investigación criminal, judicialización de casos y redes de corrupción, movilizaciones sociales, reformas institucionales y normativas, y nuevas formas de cooperación internacional que apuntan a modificar el panorama de la corrupción y la impunidad que caracterizan a la región.

2.1 Respuestas institucionales por la vía de reformas normativas y creación de sistemas institucionales de amplio calado.

Las nuevas formas que asume la corrupción en la región plantea la necesidad de avanzar hacia una “segunda generación” de leyes anticorrupción, que incluyan, por ejemplo, el fortalecimiento los sistemas de protección de denunciantes y la transparencia en el financiamiento de la política. Algunos gobiernos parecen están rempriendiendo pasos en esta dirección. En México, por ejemplo, el proceso de reforma constitucional actual incluye regulación que apunta a dismantelar prácticas y normas insuficientes como la regulación del conflicto de intereses, ley de competencia, administración pública, entre otras. La agenda de transparencia del país para los próximos 10 años planeta reformas sustantivas para fortalecer los

mecanismos anticorrupción y el control y la fiscalización. En el sur del continente Chile ha mejorado su legislación de manera notable mediante la Ley de Probidad, que obliga a funcionarios directivos a declarar sus intereses, y la ley de financiamiento permanente de partidos. Argentina, por su parte, está impulsando una ley de acceso a la información y una ley para alentar la denuncia de casos de corrupción, conocida como la “ley del arrepentido”. No obstante, por ahora estas iniciativas, pendientes de aprobación, no se enmarcan dentro de una reforma anticorrupción integral.

2.2 Respuestas judiciales: activación de procesos de persecución criminal

En varios países se observan avances inéditos en la investigación penal de casos de gran corrupción y la lucha contra la impunidad. En América Latina nunca hemos visto tantas figuras políticas y del mundo económico tras las rejas o enfrentando juicios por corrupción como en la actualidad. El caso Lava-Jato en Brasil, en el que un club de empresas a través del soborno se repartían obras públicas con sobrepagos en Brasil y en varios países de Latinoamérica y África, es emblemático de ello. Luego de 4 años de investigación se han condenado decenas de personas y restituido fondos públicos. El éxito que parece alcanzar este caso se debe en gran medida a la existencia de reformas normativas e institucionales precedentes que han permitido la constitución de una fiscalía y un poder judicial sólidos e independientes, algo que lamentablemente carecen la mayoría de los países.

2.3 Respuestas internacionales para combatir la corrupción y la impunidad

Por otro lado, en aquellos países en los que el poder judicial es particularmente débil como en Guatemala, la colaboración entre organismos internacionales y regionales y gobiernos nacionales para luchar contra la corrupción a gran escala y la impunidad ha dado frutos extraordinarios. La acción de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) ha sido clave en la investigación del caso “la Línea” en Guatemala, que ha desembocado en la remoción del Presidente Pérez Molina de su cargo y su encarcelamiento. En Honduras, recientemente la OEA ha instalado la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH) para mejorar la calidad de los servicios prestados por el sistema de justicia de Honduras en la prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad en el país. Cabe recordar que, este tipo de cooperación e instrumentos de cooperación ad-hoc se suman a las acciones a la acción convencional de las revisiones de las convenciones internacionales (UNCAC, OEA) y la emisión de normas tipo que se aplican a nivel general como las de la OCDE.

Otro mecanismo relativamente nuevo de combatir la corrupción en contextos de extrema debilidad institucional que vale la pena mencionar es la extradición. El famoso caso del empresario y banquero hondureño Rosenthal extraditado a Estados Unidos por lavar dinero proveniente del tráfico de drogas y de la corrupción es un ejemplo de esta práctica.

2.4 Respuestas ciudadanas

La corrupción es considerada uno de los problemas más importantes y prioritarios para la ciudadanía, quien siente que su vida cotidiana y su futuro están obstruidos por este problema. Hoy, como nunca antes, la ciudadanía está dispuesta a involucrarse en la lucha contra la corrupción.

En la actualidad, la movilización ciudadana en la región asume varias formas, desde acciones de incidencia y campañas implementadas por organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de corrupción y transparencia, y la activación de grandes coaliciones entre ONGs especializadas en anticorrupción y los movimientos de derechos humanos, como en Venezuela y El Salvador, alianzas entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones

estatales en el marco de los procesos de gobierno abierto; hasta manifestaciones masivas y espontáneas de ciudadanos convocadas a través de las redes sociales.

Como ejemplo, la campaña 3 de 3 en México logró recaudar más de 600 mil firmas para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece la obligación de todos los funcionarios públicos de hacer públicas sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales y claras de conducta para los servidores públicos y actores privados, así como sanciones para los corruptos, es la primera iniciativa popular que se discute en el Congreso Mexicano (Ver: <http://ley3de3.mx/es/introduccion/>)

Otro ejemplo de cooperación entre sociedad civil e instituciones públicas es el *Acuerdo Anticorrupción entre* Transparencia Internacional, la Asociación para una Sociedad más Justa (TI Honduras) y la presidencia del gobierno de Honduras para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en 5 sectores de vital importancia para los hondureños: salud, educación, seguridad, infraestructura y gestión impositiva (Ver: <http://asjhonduras.com/webhn/convenio-asj-ti/>)

Adicionalmente, en los últimos dos años Brasil, Guatemala y Honduras han sido escenario de manifestaciones masivas contra la corrupción motivada por la indignación ciudadana con la baja calidad de servicios y las políticas públicas. En los tres países la activación masiva de la ciudadanía ha resultado en la agilización de los procesos judiciales contra los corruptos y la puesta en marcha de medidas para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia.

3. Comentarios finales

Varios de los tipos de respuestas contra la corrupción expuestos arriba se presentan conjuntamente en diferentes países. En otras palabras, en cada país se dan varios de estos tipos de acción: movilización social, intervención internacional, alineamiento de órganos de persecución criminal y administración de justicia, y agendas de reformas normativas e institucionales, como lo demuestran especialmente los casos de Brasil y Guatemala.

Para Transparencia Internacional, la respuesta a la corrupción que azota a la región no pasa por una sola de estas medidas, por ello es tan complicado, pues no hay una sola fórmula que elimine el problema, se necesita una aproximación integral, que incluya reformas sustantivas, castigo a los corruptos y una ciudadanía activa y demandante. Aquellos países que entiendan esto van a avanzar más rápidamente si quieren frenar la corrupción de manera decidida y honesta.