



El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid
mlramos[@]ucm.es

Francisco Javier Álvarez García

Catedrático de Derecho Penal, Universidad Carlos III de Madrid
falvarez[@]der-pu.uc3m.es

Resumen

El trabajo analiza los efectos de la corrupción en las agendas políticas, en los procesos judiciales y en la agenda internacional de América Latina. Específicamente, se analiza la repercusión que tiene en la opinión pública, y se tratan algunos de los casos más emblemáticos y mediáticos, como aquellos en los que han estado implicados expresidentes, diputados o políticos en general, así como la forma en que el fenómeno está condicionando diferentes agendas. En primer lugar, se revisa el impacto de la corrupción y de su percepción en las agendas políticas de muchos gobiernos de la región, lo que ha derivado en reformas de mayor o menor alcance orientadas a promover el buen gobierno. A continuación se apuntan algunas reflexiones en torno a los efectos de la corrupción en los procesos judiciales, especialmente a partir de una mayor judicialización de la política y de la consecuente politización de la justicia. Finalmente, se analiza la variable internacional en un doble sentido: la cooperación internacional como instrumento clave para el control de la corrupción y el reflejo de la corrupción en las agendas de desarrollo de distintos actores internacionales.

Palabras clave

América Latina, cooperación internacional, corrupción, judicialización

Abstract

The paper analyzes the effects of corruption on the political agendas, judicial processes and the international agenda in Latin America. Specifically, the analysis addresses on the effect on public opinion of some of the most mediatic cases of political corruption, such as those involving former presidents, legislators or politicians in general, and the way in which this phenomenon is conditioning different agendas. First, we discuss the impact of corruption and its perception on the political agendas of many of the governments of the region which has fostered more or less ambitious reforms aimed at promoting good governance. Furthermore, we highlight some reflections on the impact of the phenomenon of corruption in judicial processes, especially through a greater judicialization of politics and the consequent politicization of justice. Finally, the analysis of the international variable is addressed in a double sense: international cooperation as a key instrument for the control of corruption and the impact of corruption on the development agendas of different international actors.

Key Words

Latin America, international cooperation, corruption, judicialization

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia de investigación en procesos de reforma política en América Latina, específicamente en temas de gobernanza y cooperación al desarrollo y en reformas judiciales. Investigadora en más de 15 proyectos financiados en convocatorias oficiales y autora de publicaciones diversas en el ámbito de la reforma política, la gobernanza democrática y la cooperación al desarrollo en América Latina. Perfil profesional de más de 15 años como responsable de Programas al Desarrollo en el sector de Gobernanza Democrática en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre 2005 y 2009, y en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), como coordinadora del Área de Gobernanza Democrática del Programa EUROsociAL+ (2016-2018). También ha sido Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) (2010-2015).

Francisco Javier Álvarez García

Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido docencia de grado, máster y doctorado en diferentes universidades. Catedrático de Derecho Penal en la Universidad Carlos III, ha sido Profesor de plantilla en la universidades Complutense de Madrid, Cantabria y en la de Castilla-La Mancha. Amplió estudios en el Instituto Jurídico "Antonio Cicu", de la Universidad de Bolonia, bajo la dirección de Franco Bricola. Ha impartido conferencias y seminarios en diferentes universidades e instituciones de España y América Latina, elaborado legislación y colaborado como asesor principal en crimen organizado en diferentes organizaciones internacionales como Mercosur, SICA, COMJIB y AECID.

...es probable que en los tiempos antiguos las penas establecidas para los delitos más graves fueran más suaves, pero al seguir habiendo transgresiones, con el tiempo, la mayor parte de las penas acabaron en la de muerte; y aun con ellas las transgresiones continúan. Hay que encontrar, por tanto, algún motivo de miedo más terrible que este, o admitir que este, al menos, no supone ningún obstáculo, sino que la pobreza, que azuzada por la necesidad inspira la audacia, la riqueza, que con la desmesura y el orgullo engendra la ambición, y las otras situaciones de la vida sujetas a las pasiones humanas, en la medida en que están dominadas en cada caso por un impulso superior e irresistible, arrastran al hombre hacia los peligros. Y en todos los casos la esperanza y el deseo —este al frente y aquella siguiendo, uno ideando el plan y la otra sugiriendo el favor de la fortuna— provocan muchísimos daños y, al ser invisibles tienen más fuerza que los peligros visibles. Y se agrega, en fin, la fortuna, que no contribuye menos a exaltar los ánimos: a veces, en efecto, concede su favor inopinadamente e incita al hombre a arriesgarse, incluso en condiciones de inferioridad, y ello ocurre especialmente cuando se trata de ciudades, puesto que están en juego los más grandes intereses —la libertad y el dominio sobre otros— y que, unido a la comunidad, cada individuo se valora a sí mismo sin razón alguna, en más de lo que vale. En una palabra, es imposible —y es de una gran ingenuidad quien lo imagina— que la naturaleza humana, cuando se lanza con entusiasmo a una acción, sea disuadida por la fuerza de las leyes o por cualquier otra amenaza (Tucídides, 2000: 87 y ss.).

Introducción

La corrupción está asociada a la naturaleza humana, como ya decía Tucídides hace más de 2.000 años. Sin embargo, en estos momentos, se ha convertido en un fenómeno que afecta negativamente a la política, probablemente más que ningún otro, de modo que seguramente la corrupción sea el aspecto que refleja, y causa a la vez, las mayores crisis de los modelos democráticos. Así, centra los debates, los análisis y las agendas, mediáticos y políticos, y también los judiciales, y desde luego se considera uno de los principales problemas políticos a juicio de la mayor parte de los ciudadanos. Su combate llena campañas electorales; no obstante, las políticas concretas y los cursos de acción específicos que puedan servir para frenarla, mitigarla, reducirla o controlarla no parecen estar a la altura de su significación mediática o política.

En América Latina la corrupción está afectando especialmente a las democracias, acuciadas por el efecto que tiene en ellas el conocimiento de grandes tramas, de casos evidentes de utilización indebida de los recursos públicos y de la autoridad soberana para alcanzar fines privados. En los últimos años se han conocido casos emblemáticos de corrupción que han afectado a políticos de alto rango y/o a numerosos integrantes de las élites políticas, entre los que el caso Odebrecht es sin duda el más significativo y conocido. Así, la corrupción se ha convertido en uno de los factores que más incide en la desconfianza en las instituciones democráticas latinoamericanas y el que explica que se estén llevando a cabo reformas políticas, de mayor o menor envergadura, con el fin de mejorar la calidad de los gobiernos y las percepciones de los ciudadanos.

Ciudadanos y expertos continúan considerando a la corrupción como uno de los principales problemas de los países de la región. Por una parte, 8 de cada 10 latinoamericanos sostienen que su gobierno es corrupto (Encuesta Gallup, 2017 en OCDE, 2018: 155), y se ha incrementado la percepción del aumento de la corrupción como primer problema de su respectivo país. En este sentido, “en 2017 un 62% de los latinoamericanos decía que la corrupción había aumentado, en 2018 es el 65%” (Latinobarómetro, 2018). Por otra parte, el 60% de la ciudadanía considera que no existe transparencia en el gobierno, y

un 62% piensa que no la hay en el Estado (Latinobarómetro, 2016). De acuerdo al “Índice de Percepción de Corrupción 2018” de Transparencia Internacional, con la excepción de Uruguay, Costa Rica y Chile, el resto de países de la región no alcanza el 50 en la escala del 1 al 100¹.

A este respecto conviene señalar que el impacto en la política no viene dado solo por los casos de corrupción en sí, sino también por la percepción que se tiene de ellos. De esta forma, los escándalos se convierten, según Jiménez (1994), en fenómenos sociales distintos de la corrupción, y se podrían definir “como una reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una violación de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente” (Jiménez, 1994: 11). Por tanto, serían dos los fenómenos a analizar y a los que habrá que hacer frente, ya que ambos poseen su propia dinámica: el hecho concreto de la corrupción, y el impacto social que este produce en la opinión pública. Nos centraremos fundamentalmente en este último.

Ante los escándalos de corrupción y la percepción del fenómeno como algo generalizado en el sistema político, los ciudadanos están exigiendo respuestas institucionales contundentes, así como una réplica adecuada por parte del sistema de justicia. Así, se han tratado de mejorar los marcos legales e institucionales, y la mayoría de los países se han adherido a iniciativas internacionales, mediante la creación de agencias anticorrupción, la reforma de códigos penales o la introducción de leyes procesales y normas administrativas y se han dado pasos importantes en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre otras iniciativas. Además, como han puesto de manifiesto el caso Odebrecht y sus ramificaciones, el combate contra la corrupción no es responsabilidad exclusiva de cada país: es un problema regional y global, no solo porque afecta a muchos países, sino también porque con frecuencia es necesario, aunque se trate de un “caso nacional”, la colaboración de otros países para realizar una persecución adecuada². Su naturaleza cada vez más sofisticada requiere, entre otras acciones, más especialización y capacidad de las agencias anticorrupción, una mayor colaboración interinstitucional, más intercambio de información internacional y mejores mecanismos para proteger a los denunciantes.

Esta creciente centralidad del fenómeno de la corrupción en la agenda política se ve facilitada por dos factores:

1. Por una parte, los medios de comunicación y las redes sociales han contribuido a difundir el conocimiento de muchos de los casos de corrupción y, en consecuencia, a incrementar su *impacto social*. La ciudadanía está percibiendo la corrupción como un problema central que genera un enorme daño, hasta el punto de que se ha catalogado en algún país como daño social. La indignación que genera la corrupción está en la base de sus movilizaciones y activismo, con los consiguientes efectos políticos y electorales de esta reacción. Además, las expectativas que crea la profundización en el régimen democrático, con exigencias en cuanto a un uso adecuado de los recursos públicos y la transparencia en la gestión, explica que lo que se aceptaba hace unos lustros ahora no se considerara asumible. A este impacto se puede sumar el de la posible reacción de “los corruptos” ante la opinión pública. Esta reacción discurre desde protestas de inocencia y puesta en cuestión de la labor de los órganos de la persecución penal y su supuesta servidumbre respecto de ciertas políticas, hasta reacciones más extremas como las de “ponerse a salvo” de la persecución mediante la extraterritorialidad (a la

¹ https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf.

² En este sentido, no conviene olvidar que la proyección internacional de la circulación financiera y las facilidades de todo tipo para el ocultamiento de dinero y el intenso movimiento tanto de personas como de mercancías hace muy fácil que los corruptos pongan fuera del alcance de sus Estados nacionales el producto de su actividad delictiva.

que no se responde adecuadamente con cooperación internacional, como ilustran los casos costarricense y peruano) o la inmoliación del “corrupto” (caso del suicidio del expresidente peruano Alan García). Estas reacciones pueden terminar teniendo un efecto político en la población ligado a un (en realidad, falso) síndrome de persecución, que se vincule no tanto a un seguimiento de conductas inasumibles en un régimen democrático, como a una puesta en cuestión de los centros de poder económico y social.

2. Por otra parte, también ha habido una *mayor reacción internacional a la corrupción*, de forma que organismos y actores del ámbito internacional han entendido que apoyar los modelos democráticos pasa necesariamente por apuntalar las instituciones que limitan o frenan este tipo de conductas, o por apoyar a los ciudadanos que las denuncian. Así, por medio de la cooperación internacional para controlar tramas que generalmente tienen ramificaciones internacionales, o de la cooperación al desarrollo para promover mejoras en las instituciones y prácticas democráticas, el factor internacional ha supuesto un acicate adicional para que la corrupción adquiera centralidad.

En consecuencia, se podría señalar que la corrupción está condicionando la dinámica política de muchos países de la región, haciendo que sea el tema en torno al que pivotan, en buena medida, las agendas políticas. La corrupción obliga a reconfigurar agendas de reforma institucional, situando en la misma políticas y reformas orientadas al buen gobierno que no necesariamente pasan del nivel de la retórica (Villoria, 2019), pues el objetivo buscado puede no ser el buen gobierno en sí, sino el cambio en las percepciones de los ciudadanos.

Sin embargo, la corrupción también está condicionando y repercutiendo en otros dos planos: el judicial y el internacional. En relación con el proceso judicial, los casos de corrupción de alta visibilidad mediática y política —es decir, ver desfilar por el banquillo a expresidentes, diputados o políticos en general— contribuye a presionar y tensionar a los poderes judiciales, y alimenta la denominada judicialización de la política y la consiguiente politización de la justicia. En el caso del plano internacional, la corrupción está reorientando algunas políticas, al situar el tema en el centro, no solo de las relaciones multilaterales, sino también de las prioridades de las agendas de desarrollo y de los consiguientes ejes de intervención de los actores de la cooperación.

Cada uno de estos elementos se discute en las siguientes páginas. Así, en primer lugar, se plantean algunas cuestiones relativas al enfoque teórico en el análisis de la corrupción. Posteriormente, se describen determinadas dinámicas en las que se expresa la corrupción política en ciertos países de América Latina, relatando algunos ejemplos paradigmáticos. A continuación, se analiza el impacto del fenómeno y de su percepción en las agendas políticas nacionales, en el proceso judicial y en la agenda internacional, con el fin de indagar en el alcance y las posibilidades que tienen las acciones en cada uno de estos planos para romper las dinámicas que van asociadas a la corrupción o, por el contrario, de alimentarlas y recrearlas.

El análisis de la corrupción política

Seguramente, la comprensión de la corrupción, de su significado e implicaciones, deba pasar por admitir parte de su inevitabilidad y capacidad de contagio, aunque también por la necesidad de mantenerla dentro de “márgenes razonables” en términos de control de la criminalidad. En efecto, si la corrupción —como decía Tucídides— está ligada a la fortuna, únicamente la adquisición ilimitada de esta, su expansión infinita, puede poner frenos a aquélla, y mientras tanto tal cosa no ocurra, habrá que aprender a vivir con la corrupción, a admitir que forma parte de nuestro (no necesariamente del

personal) ADN. Ni la amenaza, pues, de las penas más severas, ni siquiera incluso de las inadmisibles, puede aspirar a tener éxito en todo momento frente a los comportamientos deshonestos. En ese sentido, algunas personas serán capaces de arriesgar las posiciones más favorables, las de mayor prestigio social, por la búsqueda de fortuna, incluso de un incremento escasamente significativo respecto de la que ya se posee, y actuará siempre con la esperanza, en no pocos casos irracional, de que el peligro de ser castigado no se llegue a concretar.

Más allá de su consideración como rasgo inherente a ciertos comportamientos humanos, hay varios enfoques desde los cuales analizar los factores que facilitan o limitan este tipo de conductas. Ha resultado muy prolífico el enfoque que concibe la corrupción como un fenómeno asociado a sistemas culturales específicos, de donde se infiere que determinados legados culturales e históricos explican y determinan comportamientos sociales equiparables a prácticas corruptas o deshonestas con lo público. Estos enfoques beben de clásicos como Weber (2012), Huntington (1968) o Inglehart (1997). En ellos se asocia la corrupción con determinados valores éticos y morales, de forma que su control pasa por modificar marcos normativos o transformar paulatinamente prácticas sociales. De ahí que las acciones orientadas a la cultura de la legalidad, a la educación cívica, al cumplimiento de las normas y a la ética vayan en semejante dirección, tal como han analizado y propuesto, entre otros, Villoria (2015: 13 y ss.). También es común considerar la corrupción como un síntoma de la debilidad institucional o de inadecuados y/o ineficientes marcos normativos para controlar comportamientos desviados, o como expresión de entramados institucionales que facilitan el abuso de poder, lo que puede hundir sus raíces en el mismo proceso de construcción política de los Estados (ver, por ejemplo, Uslaner y Rothstein, 2016).

Sin embargo, todavía se pueden identificar otros aportes que hacen referencia a la corrupción como una forma particular de asumir lo público, como un modelo político basado en la captura de los recursos públicos³ por parte de una élite. Desde este enfoque, la corrupción es un fenómeno sistémico que se expresa por medio de dinámicas complejas, y no se trata de casos aislados, por lo que su análisis y control es, consecuentemente, mucho más complejo. Este enfoque bebe de distintas fuentes: en el ámbito del desarrollo, del extractivismo de Acemoglu y Robinson (2012); en el ámbito de la ciencia política, del enfoque elitista clásico (Michels, 1991 o Pareto, 1980) o del neoinstitucionalismo histórico (Rothstein, 2001), y en el ámbito jurídico, de Sabán (1991)⁴.

Esta, además, es una visión que comparten organismos internacionales y ONGD, al coincidir en la necesidad de romper las dinámicas de captura de las políticas y de los recursos públicos por parte de élites económicas y/o políticas. El Banco Mundial, por ejemplo, establece que “*specific actors in the policy arena may be able to design or implement a policy that maximizes their private benefits rather than social welfare because they have so much bargaining power. In this Report, this arrangement is called capture*” (Banco Mundial, 2017: 141). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su informe sobre instituciones en América Latina, comparte el enfoque de la captura de políticas públicas, y afirma que se trata de:

³ Habría que complementar o al menos matizar esta dirección con la idea de la “corrupción entre particulares” (o “entre privados” o “en los negocios”), en documentos internacionales (tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea), y en los mismos códigos penales. Es, por otra parte, importante incidir en la “corrupción privada” porque, como ha señalado Sabán (1991: 17 y ss.), son las prácticas seguidas en la corrupción privada las que se han trasplantado al sector público.

⁴ Este tipo de “corrupción” es más político y criminológico que jurídico, lo que propicia una fungibilidad y elasticidad conceptual más que notable. Ello propicia que la “corrupción” se haya convertido en una especie de “cajón de sastre”, en el que caben no solo hechos objetivos, sino también finalidades.

El proceso de desviar constante o repetidamente tales políticas del interés público y dirigir las a favor de determinado grupo de interés o personal (OCDE, 2018: 155). [Más aún], unos pocos grupos siguen dominando los sistemas políticos de América Latina. Esto significa que la captura de políticas públicas persiste, pero es compartido entre distintos grupos. Los datos también indican que no se procesa a los funcionarios de América Latina y el Caribe que abusan del poder y que estas malas conductas rara vez se denuncian públicamente (OCDE, 2018: 157).

También Oxfam (2018), en su informe sobre la captura de las políticas fiscales en América Latina, asume la definición de Cortés e Itriago (2018) y define la captura como “el ejercicio de influencia abusiva por una élite —en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado, con efectos potenciales en la desigualdad y en el correcto desempeño de la democracia”. De acuerdo con la definición anterior, las élites (actores que son dueños o tienen acceso privilegiado a recursos de poder a los que no acceden o con los que no cuentan otros grupos de población) pueden doblegar cualquier etapa del ciclo de políticas públicas (debate, formulación, implementación e incluso evaluación de políticas), afectando negativamente el interés general o de otros grupos de población con escasa o nula participación o representación en dicho proceso (Oxfam, 2018: 13-14).

Nuestro planteamiento asume este último enfoque y considera que la corrupción expresa, sencillamente, una desviación más o menos generalizada de los fines públicos. Esta visión se complementa, desde un enfoque jurídico, con la vieja idea de la teoría de las nulidades de los actos administrativos referida a la “desviación de poder”, que ilustra de manera acabada lo que es corrupción: posponer las finalidades públicas frente a cualquier otro interés. Atar el concepto de corrupción a la desviación de poder, de las finalidades públicas, es lo que permite acomodar mejor la identificación de la corrupción a técnicas administrativas, como las facultades discrecionales, en las que distintas soluciones pueden, igualmente, ajustarse a la legalidad. Sin embargo, no lo será aquella en cuya selección el funcionario se haya separado de finalidades públicas y haya atendido a las puramente personales (por ejemplo, elegir para una determinada función a un sujeto posponiendo a otro, no guiándose por el criterio de la mayor idoneidad, sino por razones de amistad o de vínculos familiares) (Nieto, 1997: 45 y ss.). Este enfoque conecta con el planteado en el ámbito de la ciencia política por Rothstein y Theorell (2011), según el cual la corrupción se asocia a la falta de imparcialidad en el ejercicio de la autoridad pública, y la considera como indicador clave de la calidad de los gobiernos.

Además, este proceso se explica, en buena medida, por la repercusión de los modelos de “democracia de partidos” desarrollados en muchos países de América Latina, y por las prácticas del *spoils system* que han politizado las administraciones públicas. La élite de los partidos políticos ha desplazado a la que podría denominarse “burocracia estatal profesionalizada”, en ocasiones rompiendo las estructuras administrativas para situar a “sus empleados”, los de los partidos. En otras ocasiones, simplemente, ha construido unas estructuras paralelas a la propia de la burocracia. En cualquier caso, se asiste a un desembarco de “asesores” de los partidos que ocupan y mediatizan toda o parte de la actividad de la burocracia profesionalizada, y que reciben pagos generosos de las arcas públicas, aunque parte de ellos carezca de conocimientos especializados que les permitan ser “asesores de nada”. Se trata de una perversión que introduce auténticos “caballos de Troya” en las administraciones públicas, y que pone las bases de la desviación posterior de los intereses públicos en favor de los privados. Seguramente, en el falseamiento de la estructura de la burocracia se encuentre el huevo de la serpiente de la corrupción, lo que a su vez pone en crisis la democracia misma, que se termina equiparando a una “falsa democracia”.

De forma complementaria, hay tres ideas fundamentales para enfrentar debidamente el análisis de la corrupción. En primer lugar, dejar establecido que la diferencia entre “gran corrupción” y “pequeña

corrupción” no afecta a la esencia de la corrupción, y solo sirve para evidenciar expresiones concretas de un modo de exhibirse o para medir globalmente el daño que causa. Desde un punto de vista nuclear, tan corrupción es la pequeña como la grande, y ambas deben perseguirse. El manto de aceptación social con el que se cubre la “pequeña corrupción” únicamente sirve para preparar y dar el salto a la gran corrupción, dado que ambas participan de la misma esencia: la conculcación de los marcos normativos y la desviación de los fines públicos. Además, no hay “normas pequeñas y normas grandes”, puesto que su conculcación posee el mismo valor infractor⁵ y corruptor. Más aún, la identificación exclusiva de la corrupción con la “gran corrupción” produce un efecto desalentador para la observancia del sistema normativo referido a la “pequeña corrupción”, lo que, obviamente, debe evitarse. Distinto es, sin embargo, el efecto que pueden tener una y otra en diferentes planos del funcionamiento democrático, tales como el impacto en la confianza en el sistema o en la gestión pública, tal como ha analizado, por ejemplo, Hirsch (2008), a propósito de distintos casos de lo que denomina *megapolítica*. En este sentido es llamativo cómo, para los latinoamericanos, “la corrupción aparece como relevante solo como problema país; no aparece como relevante en la pregunta sobre los problemas del municipio, ni como problema a nivel de las familias. Esto no deja de sorprender ya que todos los datos indican que la corrupción ha penetrado profundamente los municipios, sin embargo, los ciudadanos no ven eso como un problema principal de los municipios”⁶. Ligado inmediatamente con lo anterior, la mitad de la población en América Latina estima que, ante un hecho de corrupción la actitud más adecuada es la de “callarse”, lo que puede tener significados plurales, entre otros: miedo a denunciar, asentimiento o conformidad ante lo que suele ser una “corrupción pequeña”⁷. En definitiva, son expresiones que avalan la idea de la corrupción sistémica que acompaña a algunos países.

La segunda idea sobre la que conviene incidir se refiere a que lo sistémico de la corrupción impone un modo de persecución que debe alejarse de lo que es ordinario en otros comportamientos delictivos. No solo es importante castigar determinados actos de corrupción, sino también romper dinámicas sociales, y para ello los agentes tradicionales en la lucha contra el delito (policía y poder judicial) no son suficientes. Se trata de implicar —además de a los anteriores— a otros actores sin los cuales las posibilidades de éxito serían muy exiguas. Así, los medios de comunicación y, en algunos casos, la comunidad internacional en sentido amplio son clave (tanto de forma directa como indirecta, por medio de instituciones como el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, GAFILAT, por ejemplo).

La tercera reflexión pretende subrayar un dato de la experiencia: el fenómeno de la corrupción incrementa exponencialmente su peligrosidad por el hecho de que, una vez instalada, es casi imposible de eliminar. Por lo tanto, la mayor parte de los esfuerzos deben dirigirse a evitar su implantación: una vez institucionalizada, la práctica corrupta se convierte en la “normalidad” de las formas de relación en el ámbito que sea. Es decir, ya no se trataría únicamente de eliminar prácticas corruptas concretas, sino de reeducar a agentes y transformar normas sociales.

⁵ Cuestión distinta es que i) en la persecución de la “gran corrupción” deben utilizarse instrumentos de investigación y procesales más especializados, y ii) que la “gran corrupción” afecta notablemente (o puede hacerlo) a la institucionalidad del país, es decir: produce un daño extraordinario, exorbitante al propio del delito concreto. En estos casos, como se hizo de forma pionera en Costa Rica, surge la necesidad de arbitrar figuras excepcionales de responsabilidad civil, como la “dañosidad social”.

⁶ Latinobarómetro, 2018: 58.

⁷ Latinobarómetro, 2018: 63. Debe decirse que, en todo caso, la mayor permisividad con la corrupción se produce en los países más corruptos (El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela), frente a los menos corruptos donde mayoritariamente se estima que no debe silenciarse la corrupción (Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay).

Las dinámicas de la corrupción política: algunos ejemplos paradigmáticos

Como es obvio, hay diferentes tipos de corrupción y cada uno de ellos se expresa de forma distinta. Además de la diferenciación entre pequeña y gran corrupción, existen diversas prácticas asociadas a los ámbitos en los que se expresa y manifiesta, así como a las personas que afecta. Al margen de sus expresiones y de los múltiples enfoques de análisis, algunos casos, por su importancia e impacto público, ameritan un estudio específico, en tanto avalan no solo las tesis de la corrupción sistémica, sino también la de los comportamientos avariciosos que señalaba Tucídides. En este sentido, y por los efectos que ha tenido en la confianza de los ciudadanos hacia los sistemas democráticos, interesa poner énfasis en tres tipos de corrupción: la corrupción de los expresidentes, la de los legislativos y la corrupción que afecta a las policías.

Los casos de los expresidentes

El número de presidentes latinoamericanos que se han visto involucrados en casos de corrupción y que han terminado en prisión en los últimos años es muy significativo. Como ejemplo, pueden servir los de los mandatarios de los países del Triángulo Norte centroamericano. En este sentido, la realidad de la corrupción y la percepción de los ciudadanos coinciden de una forma significativa, ya que el 50% de los latinoamericanos cree que los presidentes de las repúblicas están involucrados en corrupción (Latinobarómetro, 2018). El Salvador resulta ser el país más destacado, pues tanto Francisco Flores (1999-2004), al que solo la muerte le libró de la prisión, como Elías Antonio Saca (2004-2009)⁸ o Mauricio Funes (2009-2015), asilado en Nicaragua, han sido acusados judicialmente de corrupción⁹.

En el caso de Guatemala, Álvaro Arzú (1996-2000) fue acusado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de financiación ilegal¹⁰; Alfonso Portillo (2000-2004) conoció las prisiones estadounidenses condenado por lavado de dinero; Álvaro Colom (2008-2012)¹¹ —y prácticamente la totalidad de su gabinete¹²— ha sido acusado de malversación de caudales públicos y ac-

⁸ Quien ha sido condenado por corrupción a diez años de prisión. Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>.

⁹ Incluso el presidente inmediatamente anterior, Sánchez Cerén, ha sido acusado por el nuevo, Nayib Bukele, nada más tomar posesión, por haber nombrado a numerosos familiares para puestos públicos de importancia. Veremos qué otras acusaciones le depara el futuro a Sánchez Cerén. Véase: https://elfaro.net/es/201906/el_salvador/23397/Las-plazas-de-la-familia-de-S%C3%A1nchez-Cer%C3%A9n-golpean-a-un-maltrecho-FMLN.htm.

¹⁰ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-fiscalia-guatemala-cicig-solicitan-retirar-inmunidad-expresidente-alvaro-arzu-20171006054548.html>.

¹¹ Colom, durante su vida política, ha estado reiteradamente acusado de diversos delitos relacionados con la financiación ilegal de partidos políticos. Véase: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_colom_caballeros. Además, se le acusó, junto con la entonces “primera dama”, de haber estado involucrado en un suceso verdaderamente increíble, el “caso Rosenberg”. Se trató del asesinato de un abogado de las élites económicas guatemaltecas, poco tiempo después de que su novia y el padre de esta —importante empresario— fueran, asimismo, asesinados. El caso puso a prueba a todas las instancias políticas y económicas guatemaltecas, incluida la propia CICIG y a su entonces comisionado, el fiscal español Castresana, quien recibió múltiples críticas, además de por otros casos en los que se estimó que podía haber actuado con excesiva benevolencia en relación con algunos investigados. Véase: <http://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-en-guatemala-la-cicig>.

¹² <https://alnavio.com/noticia/12849/bitacora/arrestan-a-un-expresidente-de-guatemala-junto-con-9-exministros.html>.

tualmente goza de libertad bajo fianza mientras se dirime el correspondiente proceso¹³. Su sucesor, Pérez Molina (2012-2015), militar, comprometido por su protagonismo personal en la guerra genocida de su país que no terminó hasta los Acuerdos de Paz de 1996, no dudó a la hora de implicarse en un caso de corrupción y no de poco nivel¹⁴, lo que le costó la destitución a los pocos meses de ser denunciados los hechos por la CICIG, y luego el encarcelamiento; y el actual presidente Jimmy Morales¹⁵ (2016, continúa en el cargo), payaso de profesión¹⁶, está imputado por varios delitos —entre ellos financiamiento ilegal— por la CICIG (García, López Samayoa y Ramírez, 2017) y, en enero de 2017, se llegó a enjuiciar a su hijo y a su hermano por malversar fondos públicos¹⁷.

En cuanto a Honduras, Rafael Leonardo Calleja (1990-1994) está encausado en Estados Unidos y actualmente en libertad bajo fianza a la espera de sentencia¹⁸, con cargos de corrupción admitidos por el procesado, que le pueden suponer hasta 20 años de prisión. En relación a Roberto Micheletti Bain (2009-2010) fue el autor del golpe de Estado que depuso al presidente constitucional José Manuel Zelaya Rosales (2006-2009), y este último está acusado por falsedad documental, fraude y abuso de autoridad¹⁹. También Porfirio Lobo (2010-2014) está acusado de corrupción y, de hecho, el Consejo Nacional Anticorrupción ha formulado denuncia contra él por delito de malversación²⁰. También el

¹³ Sus delitos actuales se vinculan al proceso del “caso Transurbano” (un sistema de transporte colectivo operado en Ciudad de Guatemala); véase: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/luis-gomez-capturado-por-el-caso-transurbano-es-trasladado-a-mariscal-zavala/>.

¹⁴ Nos referimos al llamado “Caso de La Línea” del 16 de abril de 2015. La CICIG comunicó el descubrimiento de una amplia red de corrupción que operaba en las fronteras guatemaltecas y en la que estaban implicados, como se puso de manifiesto en los meses siguientes, el presidente y la vicepresidenta, así como el secretario de esta última, y decenas de altos funcionarios y otros del Servicio Aduanero, todos los cuales terminaron en prisión. Véase: <https://www.elfaro.net/es/201508/internacionales/17296/Presidente-P%C3%A9rez-Molina-lideraba-estructura-de-corrupci%C3%B3n-en-aduanas-dice-la-CICIG.htm>.

¹⁵ El actual presidente guatemalteco, Jimmy Morales, está también en la “cuerda floja”, a raíz de unas investigaciones de la CICIG sobre el financiamiento de su campaña electoral.

¹⁶ Lo que parece no olvidar, pues, en 2016, al encabezar el desfile del día del ejército, se puso a “desfilarse” en la tarima de la presidencia, imitando a los militares, bajo la atenta y “divertida” mirada del General Williams Mansilla. Véase: <http://www.soy502.com/articulo/jimmy-morales-tambien-marcha-desfile-ejercito-31313>.

¹⁷ Por medio de una empresa/restaurante que se llama “Fulanos y Menganos”, local donde el presidente actual realizó sus shows como payaso antes de aspirar a la primera magistratura de la nación. Véase: <http://www.soy502.com/articulo/historial-fulanos-menganos-relacion-estado-71746>. Debe decirse que de la investigación del caso se desprenden otras vinculaciones que llegan a afectar al Parlacen. Véase: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/01/18/caso-fulanos-menganos-asi-lo-conto-el-periodico/>.

¹⁸ Véase: <https://www.diariomas.hn/2019/02/08/rafael-callejas-solicita-aplazar-su-condena/>.

¹⁹ Véase la denuncia de la expresidenta del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), Daysi Oseguera de Anchecta, ante la CIDH: <http://www.latribuna.hn/2018/08/01/daysi-de-anchecta-pide-a-la-cidh-que-estime-al-gobierno-de-manuel-zelaya/>. La situación “anormal” vivida en Honduras tras el golpe de Estado contra el presidente Zelaya (aislamiento internacional del país), se quiso resolver con el llamado “Acuerdo de Cartagena” (<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/crimen-organizado-permeo-todos-honduras-asesor-presidencial/>), que para algunos ha constituido una plataforma para evitar la persecución de actos de corrupción presuntamente cometidos durante la suprema magistratura del presidente Zelaya (<https://www.elheraldo.hn/pais/1196108-466/acuerdo-de-cartagena-aboli%C3%B3-acusaciones-contra-expresidente-manuel-zelaya>).

²⁰ Véase: <https://www.elheraldo.hn/pais/1256043-466/cna-presenta-nueva-l%C3%A1nea-de-investigaci%C3%B3n-en-la-que-involucra-al-expresidente>. Las denuncias también han afectado a la mujer del expresidente, quien en este momento (junio de 2019) se encuentra en prisión (<https://www.efe.com/efe/america/politica/denuncias-de-corrupcion-siguen-salpicando-al-expresidente-porfirio-lobo/20000035-3985029>).

presidente actual, Juan Antonio Orlando Hernández (2014-continúa en el cargo), quien se sumó a la ola de reelecciones de presidentes latinoamericanos²¹, ha sido acusado de corrupción, en este caso con fondos del Instituto Hondureño de Seguridad Social, lo que ha admitido el propio presidente²². A lo anterior hay que añadir que están procesados, en Honduras y Estados Unidos, los hijos, esposas y hermanos²³ de los presidentes hondureños (incluido el actual) por diversos delitos no excepcionalmente unidos al narcotráfico²⁴.

En Perú la situación de los últimos seis presidentes elegidos es la siguiente: Fujimori está en prisión; Toledo ha huido; Alan García, que fue presidente en dos ocasiones, se ha suicidado para evitar la entrada en prisión; Ollanta Humala está imputado y recién salido de prisión preventiva, y Kuczynski está imputado y en prisión preventiva. Además, ya hay sospechas de que el actual presidente por sucesión constitucional (Vizcarra) no se ha implicado directamente pero sí ha consentido actividades corruptas²⁵.

El caso de Brasil, la mayor democracia de América Latina, no es mucho más favorable: Collor de Mello (1990-1992) fue destituido (formalmente renunció) por corrupción y resultó imputado por la Fiscalía; Lula da Silva (2003-2011) está cumpliendo condena por corrupción; Temer (2016-2019) ha sido detenido y acusado por corrupción y ya ha entrado²⁶ y salido de prisión en dos ocasiones²⁷. Solo Dilma Rousseff²⁸, presidenta entre 2010 y 2016, ha salido indemne de procesos de corrupción (aunque no así buena

²¹ Como es sabido, a finales de los años ochenta del siglo pasado, y para evitar una vuelta de las dictaduras —por más que tuvo precedentes en el siglo XIX—, se llevaron a cabo una serie de modificaciones en las normas constitucionales de los países de la región para prohibir la reelección de los presidentes. Pues bien, pocos años después, la “vocación a perpetuarse en el poder” de los mandatarios latinoamericanos llevó a distintos presidentes (comenzando por los de Perú y Argentina) a iniciar “obras de contrarreforma constitucional”, de manera que actualmente solo México, Paraguay y Guatemala prohíben la reelección totalmente (la cuestión ha conllevado en ocasiones situaciones esperpénticas cuando las parejas —esposos, esposas— de presidentes en el cargo se han presentado a las elecciones para burlar las limitaciones (el caso de la mujer de Álvaro Colom fue especialmente patético). Naturalmente, a esta moda de nuevas monarquías “sin sangre real” no se ha podido sustraer el actual presidente hondureño que, a imitación de lo que han hecho otros mandatarios en distintos países para alcanzar el mismo objetivo, actuó en contra de la norma constitucional que prohibía la reelección. Según la vetusta teoría de cuño alemán, posterior a la Segunda Guerra Mundial —y que estaba dirigida a otras finalidades— de las “normas constitucionales inconstitucionales”, realizó una interpretación en claro fraude de ley que remite a la Convención Americana de Derechos Humanos, y se presentó a la reelección en 2017, lo que provocó la fractura del país, denuncias de fraude electoral, fuertes desórdenes públicos, intervención de las tropas, muertos y acusaciones de traición constitucional. Véanse: Corrales (2018) y Serrafero (1997).

²² https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv.

²³ Por ejemplo, el hijo del expresidente Porfirio Lobo (<https://www.elheraldo.hn/pais/842313-209/honduras-capturan-a-hijo-del-expresidente-pepe-lobo-en-hait%C3%AD>). Rosa Elena Bonilla Ávila, esposa de Porfirio Lobo, fue detenida por corrupción a finales de febrero de 2018 (<https://www.voanoticias.com/a/detienen-a-ex-primera-dama-honduras-corrupcion-porfirio-lobo/4274357.html>). También cabe citar el caso del hermano del actual presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández (<https://www.france24.com/es/20181123-honduras-hermano-hernandez-detenido-narcotrafico>).

²⁴ <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/crimen-organizado-permeo-todos-honduras-asesor-presidencial/>.

²⁵ Véase: <https://kaosenlared.net/peru-martin-vizcarra-y-la-corrupcion/>.

²⁶ https://elpais.com/internacional/2019/05/09/actualidad/1557401872_662620.html.

²⁷ <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/492354-michel-temer-prision-libertad-brasil/>.

²⁸ Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) fue interrogado a raíz de las imputaciones que le fueron efectuadas por Emilio Odebrecht, mas el Juez Federal que le investigó archivó el caso por prescripción (<https://www.efe.com/efe/usa/america/la-justi>

parte de sus ministros ni de los cargos principales de su partido) y su destitución se está interpretando cada vez más claramente como un “golpe de Estado”²⁹. Ciertamente, esta situación de interrupción de periodos presidenciales no es excepcional, pues en los últimos 90 años solo cinco presidentes brasileños elegidos en las urnas han terminado su mandato.

Como se puede comprobar, buena parte de la cúpula de la clase política latinoamericana de los últimos años se halla en prisión o a la espera de entrar en ella o simplemente procesada con diversos cargos. Por lo demás, de los últimos presidentes latinoamericanos, además de los ya nombrados, están involucrados en procesos penales: Rafael Correa —su vicepresidente, Jorge Glas, ya ha sido condenado a seis años de prisión—, Cristina Fernández de Kirchner, Ricardo Martinelli... Las sospechas —y las investigaciones fiscales— se extienden sobre Juan Manuel Santos, Enrique Peña Nieto, Leonel Fernández, y un inacabable etcétera, todo esto al margen de los procesos que tendrán que afrontar diversos dictadores latinoamericanos actualmente en ejercicio.

La corrupción en los poderes legislativos

También los cuerpos representativos, los parlamentos, suelen estar preñados de procesamientos, con formas muy variadas de corrupción. Resulta muy llamativo en este sentido que el 51% de los latinoamericanos estime que todos o casi todos los diputados están involucrados en corrupción (Latinobarómetro 2018: 65). Al respecto, se pueden señalar tres casos paradigmáticos que reflejan el *modus operandi* de la corrupción en el ámbito legislativo: los de El Salvador, Honduras y Guatemala.

En el caso de El Salvador, la corrupción —como aprovechamiento de las estructuras del poder para conseguir fines particulares apartados de los públicos—, se manifiesta de modo peculiar y conectada inmediatamente con la pasada guerra civil (todavía muy cercana, tanto en sentido político como estrictamente personal)³⁰. Al respecto, en 2019 se ha comenzado a discutir en El Salvador un texto legal con el que se pretende conceder la amnistía por los crímenes de guerra cometidos entre 1980 y 1992. No es, desde luego, la primera amnistía concedida en relación con hechos cometidos durante la guerra civil (hubo otras en 1992³¹ y 1993³²), pero esta posee dos peculiaridades: en primer lugar, nace para corregir a la Sala de lo Constitucional que objetó la amnistía de 1993³³; en segundo lugar, pretende salir

cia-archiva-investigacion-del-caso-petrobras-contral-expresidente-cardoso/50000103-3317785). En todo caso sí se han presentado pruebas de corrupción de su gobierno, entre las que se incluye la propia declaración del expresidente (<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201601121055613014-sobornos-Petrobras-Fernando-Henrique-Cardoso/>, https://www.eldiario.es/politica/expresidente-brasilenno-Cardoso-corrupcion-Gobierno_o_748226134.html).

²⁹ <https://blogs.mediapart.fr/michael-lowy/blog/170516/brasil-el-golpe-de-estado>.

³⁰ Véase el documento elaborado por la Comisión para la Verdad de El Salvador, en: http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/elsalvador/nunca_mas_el_salvador_cv_2.pdf.

³¹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1840.pdf>.

³² <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1841.pdf>.

³³ Sentencia de 16 de julio de 2016: <https://sv.vlex.com/vid/648247501>. Véase un interesante comentario a esta resolución, donde se relatan los antecedentes del problema, en: <http://fusades.org/sites/default/files/Comentario%20a%20la%20sentencia%20de%20inconstitucionalidad%20de%20la%20Ley%20de%20Amnist%C3%ADa%20General%20para%20la%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Paz.pdf>. Las amnistías posmasacre gozan de gran tradición en El Salvador. En este sentido, cabe citar la amnistía concedida a los autores de las masacres que se produjeron con ocasión de los levantamientos campesinos e indígenas del 22 y 23 de enero de 1932; así el Decreto Legislativo nº 121 emitido por la entonces “Asamblea Nacional Legislativa” del 11 de julio de 1932, declara que: “...se concede amplia e incondicional amnistía a favor de los funcionarios, autoridades, em-

al paso de las exigencias de distintas instancias, tanto nacionales como internacionales (en este último caso, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH), de perseguir ciertos hechos significativos sucedidos durante la guerra, concretamente, matanzas como las del “Río Sumpul”, “El Mozote” o el “caso jesuitas”.

Desde luego, la propuesta de decreto de amnistía³⁴, articulada inicialmente sobre el documento presentado por el diputado del Partido Demócrata Cristiano Rodolfo Parker (diputado señalado en el “Informe de la Comisión de la Verdad” como encubridor de altos mandos militares involucrados en la masacre de los jesuitas de la UCA), maneja en el fondo argumentos parecidos a los ya utilizados por el Partido de Conciliación Nacional (PCN) en su histórica solicitud a la Asamblea Nacional, del 17 de marzo de 1993, que dio origen a la citada amnistía de 1993:

En estos momentos de la historia patria, los salvadoreños debemos estar interesados en la reconciliación nacional, en la consolidación de la paz y en el fortalecimiento de nuestra democracia, nunca en actitudes revanchistas y vengativas, por lo que, conocido el informe de la Comisión de la Verdad, se hace necesario entrar en un real proceso de reconciliación de toda nuestra sociedad. Para lograr esto, es imperante y necesario que esta Asamblea Legislativa apruebe un decreto de amnistía general, amplia, absoluta e incondicional, cuya finalidad básica y primordial es la reunificación de la gran familia salvadoreña, a través del perdón y el olvido que sustenta la doctrina cristiana.

Más allá de las protestas de Michelle Bachelet, en su calidad de Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en las que denuncia un nuevo intento de conseguir la impunidad para los gravísimos crímenes cometidos durante la guerra civil³⁵, lo importante a nuestros efectos es la indisimulada decisión de los parlamentarios de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (con el acuerdo, también, del PCN, además del de sus iniciales impulsores), de blindar a los miembros de sus partidos que intervinieron en la guerra civil, miembros (especialmente los del ARENA) que cometieron un sinnúmero de crímenes de guerra, a despecho de los requerimientos de justicia formulados ya no solo por las organizaciones internacionales, sino también por la sociedad civil salvadoreña³⁶ que reclama castigo para los culpables de tantos crímenes, y la propia CIDH, que el 28 de mayo “ordenó” a la Asamblea Legislativa de El Salvador no tramitar la Ley.

El caso de Honduras difiere en cuanto a la naturaleza de la corrupción. En este país, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y contra la Impunidad en Honduras (MACCIH), constituida para combatir la corrupción³⁷ —aunque con severas limitaciones respecto de la guatemalteca CICIG— inició investigaciones contra 60 parlamentarios (casi la mitad de los que constituyen el Congreso Nacional). Se trata de la llamada “Red de diputados”, acusados, genéricamente, de “corrupción” (malversación, funda-

pleados, agentes de la autoridad y cualquier otra persona civil o militar, que de alguna manera aparezcan ser responsables de infracciones a las leyes, que puedan conceptuarse como delitos de cualquier naturaleza, al proceder en todo el país al restablecimiento del orden, represión, persecución, castigo y captura de los sindicados en el delito de rebelión antes mencionado...”.

³⁴ Más precisamente: “Ley de reconciliación nacional”. Véase: <https://arpas.org.sv/wp-content/uploads/2019/03/Documento-propuesta-de-Ley-de-Reconciliaci%C3%B3n-Nacional.pdf>.

³⁵ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24267&LangID=S>.

³⁶ http://www.dplf.org/sites/default/files/version_final_posicionamiento_mesa_contra_la_impunidad_ley_de_reconciliacion_o.pdf y <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/Comunicado-Audiencia-Ley-Aministi%CC%81a-26-junio.pdf>.

³⁷ https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/MACCIH_Spanish_final.pdf.

mentalmente, por un monto no inferior a los 55 millones de dólares, en la que los diputados habrían participado al desviar fondos que originalmente estaban destinados a ONG). Según estas investigaciones, estaría involucrado hasta el propio presidente del órgano legislativo³⁸.

En relación a Guatemala, y más allá de la detención de alguno de los expresidentes del Congreso por malversación³⁹ y del señalamiento de numerosos diputados por corrupción⁴⁰, el órgano legislativo se ha puesto al servicio de los círculos del poder hasta tal punto que buena parte de las leyes que aprueban sirven para: i) consolidar el dominio de la mayoría gobernante⁴¹; ii) impedir que sus conductas se consideraran delictivas⁴²; iii) implementar medidas para que, en el improbable caso de que alguno de los miembros de la élite fuera señalado por la comisión de hechos delictivos, no pueda ser perseguido⁴³ o

³⁸ El procedimiento no ha dejado de ser “bombardeado” por todas las instancias del Estado para debilitar la acusación y a la propia MACCIH. El último episodio lo ha protagonizado la Sala de lo Constitucional, que ha privado a la MACCIH del apoyo de la Unidad de la Fiscalía. Al verse privada de este apoyo, las capacidades de la MACCIH han resultado fuertemente disminuidas, y sus investigaciones seriamente debilitadas. Pero, quizá, el mayor frenazo a las investigaciones viene dado por la modificación, en la última sesión de la anterior legislatura (el 18 de enero de 2018), de los artículos 16 y 131-A de la Ley de Presupuestos. La modificación condiciona, acaso definitivamente, las investigaciones fiscales por corrupción al progreso de las actuaciones que en esos mismos casos pueda realizar el gobierno (<https://tiempo.hn/maccih-denuncia-pacto-impunidad-cn-reforman-ley-beneficiar-diputados-la-red/>). En definitiva, supone el sometimiento del poder judicial al ejecutivo. Incluso la publicación en La Gaceta de estas modificaciones no se vio libre de sospechas de corrupción; en efecto, el 19 de enero de 2018 se publicó un texto que no se correspondía con lo aprobado en el Pleno del Congreso, lo que llevó a una nueva publicación de lo aprobado —con sustanciales diferencias— en el ejemplar de La Gaceta de 26 de enero de 2018. Estas “diferencias” determinaron la acusación penal contra algunos miembros de la “mesa” del Congreso Nacional. El porqué de las referidas modificaciones lo expresó con absoluta claridad el entonces Vocero de la MACCIH, Juan Jiménez Mayor: <https://es-la.facebook.com/SalvadorPresidente/videos/interesante-revelaci%C3%B3n-de-la-oea-maccih-sobre-la-corrupci%C3%B3n-de-m%C3%A1s-de-60-diputad/1969831466567463/>.

³⁹ https://elpais.com/internacional/2018/07/23/mexico/1532377334_586737.html.

⁴⁰ El detalle de las imputaciones a estos diputados, más de 43 en un Congreso con 158 diputados, puede consultarse en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-lista-de-la-verguenza/>.

⁴¹ Hasta el punto de que, en el paradigma del refinamiento de la corrupción legislativa, se aprobaron normas llamadas “auto-derogadas”, es decir, incluían entre sus preceptos una derogación de la propia norma. Nos referimos a un caso en el que los diputados se habían visto “obligados” socialmente a aprobar una normativa en materia de salud laboral que preveía sanciones para los empresarios (véase el artículo 12 del Decreto 7-2017, Diario de Centroamérica n° 90, de 6 de abril de 2017: <http://www.asomet.org/wp-content/uploads/2016/06/Decreto-No.-7-2017-reformas-al-Dto.-No.-1441-C%C3%B3digo-de-Trabajo.pdf>).

⁴² Ejemplo de ello lo constituye la aprobación del Decreto 14-2017, que modificó el artículo 407 del Código Penal guatemalteco, que excluía a los secretarios generales de los partidos políticos del ámbito del delito de financiamiento ilegal.

⁴³ La atribución al Congreso de la facultad de impedir el levantamiento de la inmunidad para el enjuiciamiento del, en este caso, presidente de la República, ha permitido a los diputados “blindar” jurídicamente a Jimmy Morales, frente a las acusaciones de corrupción efectuadas tanto por la CICIG como por el Ministerio Fiscal (<https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-salva-a-presidente-jimmy-morales-de-la-investigacion-de-mp-y-cicig/>). En este sentido las modificaciones propuestas de la Ley de Antejuicio, particularmente de su artículo 16 (<https://norrays61.files.wordpress.com/2015/07/ley-de-materia-de-antejuicio.pdf>), implican la subordinación del poder judicial al legislativo y el blindaje para determinados altos funcionarios, ya que se prescinde de la intervención de la Corte Suprema en su tramitación (véase el Informe de la CIDH: “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas”: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>). Pero el caso más claro de labores de impedimento de persecución penal de los delincuentes se ha producido con la decisión del presidente de la República de no renovar el mandato de la CICIG (<https://dplfblog.com/2018/09/18/reformas-a-la-ley-de-antejuicio-en-guatemala-la-pieza-que-falta-para-blindar-la-impunidad/>). De esta forma se impide que pueda continuar con su labor de lucha contra la corrupción y la impunidad, que tan buenos frutos ha dado (se volverá más adelante sobre el argumento).

la sanción resulte conmutada o irrelevante⁴⁴, y iv) lograr la impunidad de los responsables del genocidio ocurrido en la guerra civil⁴⁵.

La corrupción en el ámbito policial

La corrupción de algunas “policías” no solo impide la lucha contra el delito, sino que también incrementa la comisión de ilícitos cuando sus miembros participan activamente en la realización de hechos delictivos, lo que ha obligado a depuraciones constantes que no siempre han sido suficientemente eficaces. En este sentido, el caso mexicano es paradigmático. En efecto, México lleva más de 40 años sumergido en continuos procesos de reorganización, disolución, depuración y sustitución de policías asoladas por la corrupción, y hasta el momento ninguna de las decisiones correspondientes ha dado con “la solución”⁴⁶. Más aún: la explosión de la violencia vinculada al narcotráfico en los primeros años de la década de 2000 evidenció no solo la enorme corrupción de cuerpos enteros de policías (especialmente los municipales), sino también su ineficacia⁴⁷. Además, a la corrupción e ineficacia de las policías mexicanas se ha unido —teóricamente para superar el problema— la utilización del ejército (2008)⁴⁸ en tareas de orden público, lo que ha ocasionado una masiva conculcación de derechos humanos⁴⁹ y una importante corrupción⁵⁰. El blindaje definitivo de la intervención de los militares se

⁴⁴ Verbigracia, la aprobación del Decreto 15-2017, que modificó el artículo 51 del Código Penal de Guatemala, y que permite conmutar penas de hasta diez años de prisión (es decir: autoriza a pagar una cierta cantidad de dinero para evitar la cárcel) en una gran cantidad de supuestos. Esta medida beneficiaba a políticos, narcotraficantes y mareros. La aprobación de este Decreto y del 14-2017 —con un solo voto en contra— dio origen a un auténtico levantamiento social en Guatemala que obligó al Congreso a suspenderlos. Este “fracaso” no ha desanimado a los diputados en la consolidación del llamado “pacto de corruptos”, de forma que hay una reedición del acuerdo, acompañada de otras medidas, que camina en la misma dirección. Véase: <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/el-pacto-de-corrup-to-2-0-resumido-en-5-puntos/>. Como se observa, en Guatemala los peligros provienen del propio órgano legislativo.

⁴⁵ Como pone de manifiesto la muy contestada —tanto por organizaciones guatemaltecas como internacionales— propuesta de modificación del Decreto 145-1996, Ley de Reconciliación Nacional de 27 de diciembre de 1996 (<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0148.pdf>), que buscaba el perdón y la reconciliación tras la guerra, pero que excluía de la amnistía (artículo 8) el genocidio, las torturas y la desaparición forzada, así como los imprescriptibles y los que no admitan la extinción de acuerdo con los tratados internacionales y el Derecho guatemalteco. La iniciativa legislativa n° 5377 (https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/paso-estado-incidencias/includes/uploads/docs/1529101124_Dictamen%205377.pdf) trata, precisamente, de suprimir las excepciones presentes en la Ley de Reconciliación, lo que llevaría a liberar inmediatamente a decenas de criminales de guerra en prisión. Esta iniciativa legislativa ha sido inmediatamente contestada por la CIDH que, con fecha 12 de marzo, ordenó al Estado guatemalteco archivar la reforma por considerarla atentatoria contra las víctimas y la justicia. Este hecho no es más que la continuación de muchos otros intentos del legislativo de Guatemala que ha venido oponiéndose con empecinamiento al procesamiento de los genocidas guatemaltecos. Uno de los más conocidos consistió en poner todo tipo de trabas para evitar que Efraín Ríos Montt fuera condenado por genocidio (Álvarez García, 2015, pp. 75 y ss.).

⁴⁶ https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Polici%CC%81a-en-Me%CC%81xico_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf.

⁴⁷ <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/28/internacional/1227838144.html>

⁴⁸ Que no fue responsabilidad exclusiva del presidente Felipe Calderón. Véase: Astorga, 2015. En todo caso, y aunque el “despliegue general” del ejército no sucedió hasta 2008, ya a finales de 2006 el presidente Calderón envió a Michoacán unos miles de soldados, comenzando así la militarización del orden público. Antes, el presidente Zedillo integró, en su nueva Policía Federal Preventiva, a miles de policías militares.

⁴⁹ Véase: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf

⁵⁰ Véanse, como meros ejemplos de los muchos casos que se han documentado en el ejército mexicano: <https://www.sinembargo.mx/13-01-2016/3044128>, <https://www.elmundo.es/america/2012/05/18/mexico/1337310249.html>, <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/mexico-el-caso-del-narco-general>, <https://www.excelsior.com.mx/2012/04/21/nacional/828195>.

pretendió llevar a cabo con la aprobación de la Ley de Seguridad Interior (del 16 de diciembre de 2017⁵¹), que afortunadamente fue declarada por la Corte Suprema contraria a la Constitución (el 15 de noviembre de 2018). Sin embargo, el nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador ha retomado, de alguna manera, la idea de Peña Nieto, y ha impulsado —dentro de su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024⁵²— la constitución de una Guardia Nacional (siguiendo los modelos español y chileno, de la Guardia Civil y los Carabineros) con una fuerte impronta militar que ha ocasionado el rechazo mayoritario de la sociedad civil y las organizaciones de defensa de los derechos humanos⁵³. A junio de 2019 puede afirmarse que, por diversas razones (corrupción, conculcación obscena de derechos fundamentales e ineficacia), las policías mexicanas no son capaces de cumplir sus cometidos constitucionales, y que con las reformas de López Obrador se profundizará en la impronta militar del sistema.

El caso de México es uno más de los muchos casos de corrupción de la policía en América Latina. Así, en Argentina los casos de destitución a centenares de mandos policiales, implicados en corrupción, son mucho más que habituales⁵⁴, hasta el punto de que puede afirmarse que unidades enteras de policías argentinas no son en absoluto confiables. Pero ese mal acompaña a casi todas las policías de la región, ya se trate de Brasil, Honduras o Paraguay⁵⁵, ya sea el caso de la policía preventiva o de tránsito⁵⁶.

El efecto de la corrupción en las agendas políticas

Tal como se ha señalado, la corrupción y su percepción por parte de la opinión pública han tenido consecuencias en la dinámica política de muchos de los países de la región, y han afectado no solo a la agenda mediática, sino que también han influido de forma evidente en la agenda política de muchos de los gobiernos, que se han visto empujados —por la presión ciudadana y mediática— a adoptar políticas públicas orientadas al fortalecimiento del buen gobierno. Pero, además, los escándalos de corrupción han tenido repercusiones en otros dos planos menos analizados y conocidos. Por una parte, han influido de forma directa en los procesos judiciales, no solo por el procesamiento de casos de corrupción, sino también por la exposición mediática e incluso por la instrumentalización de los poderes judiciales que han causado estos procesamientos. De igual forma, el impacto de los casos en la opinión pública ha afectado a las agendas internacionales, no solo por la necesaria incorporación de la variable internacional que requiere el control y proceso judicial de muchos casos de corrupción, con importantes ramificaciones más allá del ámbito nacional, sino porque la agenda multilateral y la agenda de desarrollo también se han visto afectadas. Se plantean en las siguientes páginas algunos apuntes exploratorios que pueden servir para orientar análisis más profundos.

⁵¹ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2017 (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsint/LSInt_orig_21dic17.pdf).

⁵² Véase: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf.

⁵³ Verbigracia: <https://www.nytimes.com/es/2018/11/28/opinion-lopez-obrador-guardia-nacional/> <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-propuesta-amlo-militarizacion-con-la-guardia-nacional.pdf>.

⁵⁴ https://elpais.com/internacional/2017/05/24/argentina/1495643407_110848.html <http://www.laprensa.com.ar/463623-Escandalosos-casos-de-corrupcion-policia.note.aspx>.

⁵⁵ <https://www.efe.com/efe/america/portada/paraguay-reconoce-un-porcentaje-importante-de-corrupcion-en-la-policia/20000064-3862273>.

⁵⁶ Véase el caso de la policía de tránsito de Colombia (que no es exclusivo de este país) en: [https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/126/pdf/originales/O2%20Fink%20y%20Boehm%20\(67-85\).pdf](https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/126/pdf/originales/O2%20Fink%20y%20Boehm%20(67-85).pdf).

El impacto de la corrupción en las agendas políticas nacionales

Como consecuencia de la exposición mediática de los casos de corrupción, los gobiernos de América Latina han incluido en sus agendas políticas acciones que tratan de prevenir o controlar el desarrollo de las prácticas corruptas con el fin de posicionarse electoralmente de forma favorable. Consecuentemente, están impulsando reformas más o menos pertinentes, y de mayor o menor calado, para responder ante una ciudadanía cada vez más informada, que exige servicios públicos de calidad y eficaces, pero que también reivindica más transparencia y mayor rendición de cuentas. En definitiva, se trata de políticas que tratan de prevenir y frenar la realización de conductas situadas en el ámbito de la corrupción.

Así, en los últimos años, se han realizado modificaciones institucionales y legales con el fin de combatir la corrupción. Se han enmendado normativas, en buena medida como consecuencia de la adaptación a diferentes convenios internacionales en la materia. La mayor parte de las modificaciones que están llevando a cabo los países, van en la dirección de endurecer las penas y de ajustar las actuales conductas a los tipos. Además, se han fortalecido las fiscalías y la justicia penal, y se han creado, por ejemplo, jurisdicciones especiales en asuntos de corrupción (por ejemplo, en Perú), y establecido fiscalías especiales en la materia. De hecho, en 2017 se creó la Red de Fiscalías Anticorrupción en el marco de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP).

También se han fortalecido órganos de control (Contralorías, Tribunales de Cuentas), con el fin de generar efectos disuasivos en el mal uso de los recursos públicos. El acceso a la información pública no solamente se ha extendido a casi todos los países de la región desde el punto de vista normativo, sino que este derecho ha sido potenciado por instrumentos como los portales de transparencia, datos abiertos y contrataciones electrónicas. Específicamente, se han desarrollado un conjunto de políticas que se pueden resumir en:

- Políticas de transparencia y acceso a la información pública. La generación de información pública y la interacción del gobierno y los ciudadanos por medio de estrategias de generación de datos y de diversas formas de gobierno abierto están centrando gran parte de los esfuerzos de la última década por parte de los gobiernos latinoamericanos, en el marco de una tendencia que tiene mucho de moda, pero que en cualquier caso está sirviendo para incrementar la capacidad de escrutinio ciudadano y su participación mediante la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, por medio de la cual, además, los ciudadanos pueden fiscalizar los actos públicos. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) demandó de los Estados, en su artículo 10, aprobar normativas e implementar acciones que garanticen el acceso a la información pública para la ciudadanía y demás interesados. Desde entonces, la mayor parte de los países latinoamericanos cuentan ya con una ley referida a la transparencia y el acceso a la información pública⁵⁷, que siguen en buena medida el modelo de la OEA⁵⁸.
- Políticas específicas de acceso a la información en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras o Uruguay, además de México (inclusión transversal de la transparencia en los ODS) y Panamá

⁵⁷ Brasil: Ley n° 12.527, Ley de acceso a la información pública; Chile: Ley n° 20.285, Ley de acceso a la información pública; El Salvador: Decreto n° 534, Ley de acceso a la información pública; Guatemala: Decreto n° 57-2008, Ley de acceso a la información pública de Guatemala; México: Ley 09-05-2016, Ley federal de acceso a la información pública; República Dominicana: Ley n° 200-04, Ley general de libre acceso a la información pública; Uruguay: Ley n° 18.381, Ley de acceso a la información pública.

⁵⁸ Recientemente la OEA ha aprobado un nuevo modelo de Ley de Acceso a la Información que actualiza el modelo anterior.

(diseño de una política de datos abiertos). A su vez, gracias a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), se está trabajando en tres proyectos específicos: optimización del modelo de gestión documental y archivos, consolidación del sistema de medición internacional del derecho de acceso a la información en sinergia con el ODS 16 y creación de un modelo focalizado de transparencia en materia de género.

- Políticas de integridad y ética pública. Muchas de las políticas anticorrupción se están orientando hacia la promoción de la integridad y la ética pública, en el entendido de que una buena administración pública debe servir de manera objetiva a los ciudadanos y generar confianza y sentido de pertenencia. Para limitar los riesgos de conductas inmorales de los funcionarios, algunos países —como Perú o Colombia— han considerado necesario promover la implantación de marcos de integridad que prevengan la corrupción y fomenten la ética y la imparcialidad en la función pública. Además, varios países han implementado sistemas nacionales de ética pública, tales como Argentina, Chile, Costa Rica y México, entre otros. Estos sistemas consisten en la creación de comisiones nacionales de ética pública, que interactúan en conjunto con las comisiones internacionales de ética pública.
- Estrategias nacionales anticorrupción y creación de agencias anticorrupción. Los mecanismos de rendición de cuentas, institucionales y de carácter social, aseguran que los políticos y funcionarios públicos expliquen, aclaren y justifiquen sus acciones a la ciudadanía y permiten sancionar a los políticos y funcionarios que no acaten la ley y cometan actos de corrupción. Para ello, se están desarrollando estrategias nacionales globales, por ejemplo, en Panamá y Perú, o creando agencias especializadas en Brasil y Perú. En México, además, se reformó la Constitución para crear un sistema nacional anticorrupción mejor articulado.
- Creación de sistemas de protección de denunciantes y de coordinación con servicios de asesoría legal anticorrupción. Un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción es la protección de los denunciantes de prácticas corruptas, como se está haciendo en Chile, Panamá o Uruguay, así como la coordinación entre instituciones públicas —por ejemplo fiscalías— y los servicios de atención y asistencia al ciudadano para hacer posibles las denuncias, que están promoviendo organizaciones de la sociedad civil, como Transparencia Internacional, de los que son ejemplo Chile, Colombia o Perú.
- Leyes contra la corrupción. La preocupación por luchar contra el flagelo de la corrupción, los compromisos estatales ante los organismos internacionales (por la aprobación de las convenciones y demás textos citados), así como el interés por salvaguardar el adecuado uso de los fondos públicos, ha conllevado que los países incorporen en su normativa interna leyes específicas que busquen luchar contra la corrupción⁵⁹.

⁵⁹ Argentina: Ley n° 25.188, Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, Decreto 41-99, Código de Ética de la Función Pública; Brasil: Código de Conducta de la Alta Administración Federal, Ley n° 12.846, Ley Anticorrupción, Ley 8027/90, Código de Ética de los Servidores Públicos; Costa Rica: Ley n° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; Colombia: Ley n° 1474 Estatuto Anticorrupción Administrativa; El Salvador: Decreto n° 2833, Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto n° 1038, Ley de Ética Gubernamental; Guatemala: Ley n° 89-2002, Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos, Ley n° 31-2012, Ley contra la Corrupción; Honduras: Decreto n° 36-2007, Código de Conducta Ética del Servidor Público; México: Ley n° 18-07-2016, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, Ley n° 11-06-2012, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, Ley n° 18-07-2016, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Panamá: Decreto ejecutivo n° 246/2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central; Paraguay: Decreto n° 10 143/ 2012, Código de Ética del Poder Ejecutivo; Perú: Ley del Código de Ética de la Función Pública; Uruguay: Ley n° 17.060, Normas referidas al Uso Indebido del Poder Público (Corrupción), Ley n° 19.121, Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central (Arroyo Chacón, 2018).

- **Sistemas de compras públicas.** La contratación administrativa requiere una mayor cuota de ética pública por parte de los funcionarios que trabajan en ella y de los proveedores que le prestan servicios. En consecuencia, en muchos países se están promoviendo acciones para mejorar la transparencia de las compras públicas.
- **Declaración de bienes y declaración de conflicto de intereses para políticos y funcionarios públicos.** Algunos países han incorporado estas medidas en sus ordenamientos jurídicos, como México, que en 2016 incluyó dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas las obligaciones de presentar declaración de intereses y declaración fiscal (Arroyo Chacón, 2018), o Chile, que lo incluyó en 2016 en la Ley n° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y prevención de los conflictos de intereses.
- **Régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades.** Un elemento fundamental para evitar actos corruptos es contar con regímenes adecuados de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades, para evitar situaciones de riesgo por parte del funcionariado.

En todo caso, sería necesario analizar el alcance que han tenido estas políticas, así como la evaluación de sus resultados, con el fin de valorar hasta qué punto estas acciones, estando —como están— motivadas por el impacto en la opinión pública de los casos de corrupción, están integradas por componentes de retórica y de electoralismo o contienen realmente elementos que faciliten transformaciones de cierta envergadura en materia de buen gobierno.

El impacto de la corrupción en el ámbito judicial: judicialización de la política y politización de la justicia

Hay una asociación evidente entre el incremento de los casos de corrupción, especialmente los que afectan a altos cargos, y el protagonismo político de los poderes judiciales, de acuerdo con un proceso que no deja claro dónde está la causa y dónde el efecto. Es evidente que los poderes judiciales han cobrado, en las últimas décadas, un protagonismo inédito, complejo y, a veces, polémico en el sistema político, como actores centrales en la resolución de conflictos o tomando decisiones de envergadura política. De hecho, la centralidad del poder judicial en el escenario político actual crece a medida que decrece la legitimidad del sistema democrático en su conjunto y de las instituciones de representación política en particular, es decir, de los parlamentos y partidos.

Hay que precisar que el activismo judicial se asocia, entre otros factores⁶⁰, a coyunturas en las que los jueces se ven instados a tomar decisiones de alto calado político, bien como consecuencia de la iniciación de procesos en los que están implicados políticos, bien cuando se trasladan hacia ellos las resolu-

⁶⁰ El activismo judicial se relaciona con diferentes concepciones, como, por una parte, las que hacen referencia a la concepción del juez como limitador de los demás poderes del Estado, fundamentalmente a partir del control judicial (constitucionalismo) o, por otra, las que lo vinculan con acciones orientadas al reconocimiento e implementación de los derechos, que se han ido ampliando progresivamente desde su configuración inicial hacia ámbitos sociales y económicos. Por medio de estas acciones, se constata un mayor protagonismo de los tribunales en el control de la actividad de los otros poderes, así como una función creadora de Derecho mediante sentencias orientadas al reconocimiento de derechos y la promoción de cambios en la legislación e incluso en las políticas. Es lo que se ha denominado como *juridificación del conflicto social*. Procesos de este tipo se han conocido en diferentes países, siendo paradigmáticos los nuevos papeles que han asumido las cortes supremas en algunos países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, El Salvador, entre otros) o en Sudáfrica o India. Este proceso conecta el activismo con el *policy-making process*, ya que supone una expansión de la jurisdicción sobre el *policy-making*, en tanto que los tribunales intervienen en asuntos políticos y son, consecuentemente, las decisiones judiciales las que van marcando la agenda política (Carvalho, 2007: 1).

ciones de problemas de carácter marcadamente políticos. En este epígrafe entrarían los casos de la corrupción y el protagonismo que han adquirido los jueces cuando se ven en la tesitura de dirimir casos en los que están implicados presidentes, expresidentes o diputados.

Este creciente activismo judicial es la antesala de la judicialización de la política, como condición necesaria (que no suficiente) para el desarrollo del fenómeno⁶¹. Tate y Vallinder (1995) acuñaron el término para referirse a algo tan etéreo como el aumento de la influencia de los tribunales en asuntos considerados políticos. En términos generales, la judicialización va asociada al activismo judicial, y se manifiesta especialmente⁶² cuando los tribunales actúan en casos con amplia repercusión política o en el que están implicados políticos de alto rango (como en los casos de la Parapolítica en Colombia⁶³ o Lava Jato en Brasil⁶⁴).

Esta situación es especialmente clara en situaciones de incertidumbre política, avalando la tesis de Guarnieri y Pederzoli (1999) quienes detectaron una relación entre el papel activo de los jueces y la consecuente judicialización, y los contextos de inestabilidad o de fragmentación del poder. En estas condiciones, el poder judicial se puede constituir en un actor esencial para regular e intervenir en temas denominados de *megapolítica*, de acuerdo al planteamiento de Hirschl (2008).

De acuerdo con esto, los casos de corrupción en los que están implicados políticos o que afectan a grandes tramas políticas, denunciados por organizaciones sociales, por las fiscalías o promovidos por la acción desarrollada en otros países, implican, en la práctica, la intervención de los poderes judiciales, lo que necesariamente supone una presencia pública y una exposición mediática indudable. Esta situación supone un riesgo evidente de instrumentalización de la justicia, pues su intervención genera

⁶¹ La judicialización es un proceso que se ha desarrollado progresivamente en las democracias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, tal como describe Ferejohn (2008). Este proceso de creciente protagonismo de los poderes judiciales ha supuesto, en sus palabras, “un desplazamiento de los parlamentos a los tribunales”, y es expresión por tanto no solo de procesos de activismo judicial, sino también de debilitamiento de los poderes políticos, que compensan los Tribunales. La judicialización se ha convertido en un fenómeno recurrente en el debate público, tanto en medios de comunicación como en conversaciones y foros diversos, y afecta especialmente a los países de América Latina. Académicos como Guarnieri y Pederzoli (1999) o Hirschl (2008) han hecho referencia a este fenómeno como el gobierno de los jueces o la *juristocracia*.

⁶² La judicialización también se produce en casos en los que debe actuar de árbitro entre instituciones (caso de los numerosos conflictos entre competencias en España que ha resuelto el Tribunal Constitucional), o por su participación en revisión de políticas públicas de alta relevancia simbólica: por ejemplo, la sentencia sobre el matrimonio homosexual en España en 2012 o la protección de diferentes derechos en Costa Rica —véase el VI Informe del Programa Estado de la Nación, 2000— o los casos de reelecciones presidenciales.

⁶³ Parapolítica es el nombre con el que se conoce al escándalo político acaecido en Colombia en 2006 por el descubrimiento de vínculos entre políticos y paramilitares (grupos de “autodefensa” armados, ilegales y de extrema derecha, ligados al narcotráfico). Según las investigaciones y condenas judiciales, varios dirigentes políticos y algunos funcionarios del Estado se beneficiaron de estas alianzas por medio de la intimidación y la acción armada de los grupos paramilitares contra la población civil, y obtuvieron a cambio cargos públicos en el ámbito local así como en el Congreso de la República y otras instituciones públicas. En contrapartida, algunos de estos políticos desviaron fondos para la financiación de los grupos armados ilegales y filtraron informaciones para facilitar sus acciones. Estas acciones se manifestaron en forma de masacres, asesinatos selectivos, desplazamientos forzados y otros actos criminales que tuvieron como fin extender su control del territorio.

⁶⁴ La Operación Lava Jato fue una operación iniciada en marzo de 2014 por la Policía Federal Brasileña. Se hizo pública en 2017, con la investigación de un esquema de blanqueo de capitales que se sospecha pudo mover más de 2.600 millones de dólares. Según la Policía Federal de Brasil se trata de la mayor investigación de corrupción de la historia de Brasil. Es un proceso que está generando mucha polémica, política y judicial, debido a lo excepcional de su volumen y a las personas implicadas en él. Al respecto, ver Garay y otros (2018) y Salas (2016). Hay que señalar, además, que este caso ha alcanzado a otros países de la región que se han visto involucrados en la trama, generando impactos políticos de primer orden.

consecuencias políticas que pueden desencadenar ganancias o pérdidas para los diversos actores políticos. Más allá del contenido específico de los casos de corrupción en los que están implicados presidentes, expresidentes, diputados, ministros y otros cargos políticos, el mero inicio o proceso tiene un impacto que resulta muy “apetitoso” en términos de contienda o competencia política. Así pueden explicarse casos como los de Dilma Rouseff y Lula Da Silva en Brasil, las acusaciones contra Rafael Correa en Ecuador, el caso del Cementazo en Costa Rica o la implicación del hijo de Bachelet en Chile, entre otros.

Los casos de corrupción no solo son síntoma de una forma de concebir lo público y de la debilidad de los sistemas democráticos, sino que se convierten, además, en instrumento político, como un activo o un arma arrojadiza en manos de actores que la puedan utilizar —y la utilizan— en la contienda política. Este proceso se puede llevar a cabo con o sin la connivencia de los poderes judiciales. Dependerá de cada situación, del grado de independencia de los poderes judiciales o de su grado de politización, que participen o no de este proceso. Casos como el de Guatemala, en el que se declaró inelegible a Thelma Aldana, o el de Brasil, con Lula da Silva, son paradigmáticos.

La corrupción y la agenda internacional

En los últimos años, la corrupción ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda internacional, en diversos planos y por diferentes causas. Consecuentemente, la variable internacional ha pasado a intervenir también en el control del fenómeno con implicaciones en la política nacional. Se podría señalar, por tanto, que la comunidad internacional está cobrando protagonismo como actor clave en el control de la corrupción y, a la vez, que la corrupción figura entre las prioridades en la agenda internacional.

La variable internacional se hace visible por medio de dos enfoques bien diferenciados, pero que tienen puntos de conexión: la dimensión internacional en la que se desarrolla y expresa la corrupción —especialmente la gran corrupción— que obliga a promover, de igual forma, una dimensión internacional en las políticas de control y lucha contra este fenómeno, y la inclusión de la corrupción en la agenda de la cooperación, en tanto fenómeno corrosivo y limitante del desarrollo y de la democracia, al que conviene hacer frente si se pretende promover tanto el uno como la otra.

a. La cooperación internacional como instrumento de lucha contra la corrupción. En relación con el primer enfoque, muchos de los casos más mediáticos o los denominados casos de gran corrupción están asociados a tramas complejas⁶⁵ que suelen tener orígenes, o bien ramificaciones, en el exterior, ya que el carácter transnacional de los vínculos comerciales y de los negocios o la ubicación de los beneficios en otros países provocan una internacionalización de las prácticas corruptas y, consecuentemente, de su control. De hecho, la corrupción está asociada, de diversas formas e indefectiblemente, a las organizaciones delictivas transnacionales. Enfrentarla de forma eficaz requiere articulación y cooperación entre países y esto explica que la cooperación policial y jurídica se haya convertido en un elemento clave para la lucha contra la corrupción y que, desde hace años, se estén desarrollando diversos instrumentos internacionales para facilitar la acción conjunta de todos los países en el combate a estas tramas. Especial efecto han tenido los convenios internacionales de lucha contra la corrupción, que han contribuido a construir una sólida base jurídica de Derecho Internacional que complementa y suple, en no pocos casos, la normativa nacional.

Destacan por su importancia dos convenciones internacionales: la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos

⁶⁵ Sobre el particular puede verse el estudio, ya clásico, de Laporta y Álvarez (1997).

(OEA), ratificada mediante la Ley n° 7670 del 17 de abril de 1997 —primer instrumento en dicha materia—, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), aprobada mediante la Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003.

La Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de la OEA se planteó prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, por medio de una serie de mecanismos nacionales y la cooperación internacional. Esta convención regula dos mecanismos importantes en esta materia: la extradición y la asistencia y cooperación mutua.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción expone en su preámbulo la necesidad de prevenir y erradicar la corrupción como una responsabilidad de todos los Estados, tanto dentro de sus jurisdicciones como por medio de la colaboración internacional prestada a otros países firmantes. La Convención tiene un mandato amplio y comprehensivo en la lucha contra la corrupción. La han firmado 186 países, y la han ratificado 140. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) está a cargo de desarrollar las actividades para su implementación. Desarrolla, además, un mecanismo de seguimiento, el *Implementation Review Mechanism*. La UNODC aporta asistencia técnica en diversos temas vinculados con esta Convención, como prevención, educación, recuperación de activos, o integridad en el sistema de justicia⁶⁶. La Convención incluye varios mecanismos de cooperación: extradición, traslado de personas condenadas a cumplir una pena, asistencia judicial recíproca, remisión de actuaciones penales, investigaciones conjuntas, técnicas especiales de investigación, cooperación internacional para fines de decomiso, cooperación especial, y acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales.

También son significativos los esfuerzos que se llevan a cabo en el marco del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), institución intergubernamental que creó en 1989 el entonces G8 y vinculada actualmente a la OCDE, con el fin de desarrollar políticas que ayuden a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Como parte de sus recomendaciones, se han creado organizaciones regionales. En el caso de América Latina, se creó GAFILAT, que agrupa a 16 países de América del Sur, Centroamérica, América del Norte y el Caribe, con el mismo objetivo que la organización matriz. GAFILAT fue creado inicialmente como GAFISUD en 2000 por los países de América del Sur. La posterior incorporación de México (2006), de Costa Rica y Panamá (2010), de Cuba (2012) y de Guatemala, Honduras y Nicaragua (2013) llevó a la conformación de GAFILAT.

También la OCDE ha desempeñado un papel crucial en la cooperación internacional para la lucha contra la corrupción. Fundamentalmente sus acciones están orientadas a la aplicación y cumplimiento de su principal instrumento de lucha contra la corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Se trata de un acuerdo legalmente vinculante por el que los países firmantes tipifican como delito el cohecho de un servidor público extranjero en su legislación nacional e implementan políticas efectivas para evitar, detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional. La Convención Anticohecho se enfoca en el lado “oferente” de la corrupción, es decir, en la persona o entidad que ofrece, promete u otorga una dádiva. Por medio de esta Convención, la OCDE ha ayudado a los países a adaptar sus legislaciones a sus preceptos, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad penal de personas físicas y jurídicas participantes en el cohecho internacional. Además, la Convención establece otras obligaciones de los países firmantes: asistencia legal a otros países para la investigación de acusaciones de cohecho internacional, prohibición de la deducibilidad fiscal de los pagos por cohecho e imposición de sanciones para el delito de cohecho internacional.

⁶⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>.

En el marco de los espacios latinoamericanos de integración, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha impulsado el papel de la cooperación internacional para luchar contra la corrupción en sus acuerdos y declaraciones, aunque no ha avanzado apenas en ello. También otros espacios de integración, como el Mercosur o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se han referido a la cooperación internacional, especialmente en el ámbito jurídico y policial, como espacio clave para luchar con la corrupción, mediante convenios, acciones conjuntas entre países y la armonización de la legislación para facilitar la cooperación⁶⁷.

En el ámbito iberoamericano se han promovido acciones de cooperación internacional para luchar contra la corrupción en la región, fundamentalmente a través de redes institucionales iberoamericanas, especialmente la AIAMP, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) e IberRed y la Cumbre Judicial. En el marco de la AIAMP, se ha puesto en marcha la Red de Fiscalías de lucha contra la corrupción. IberRed, como red de cooperación jurídica, ha desarrollado acciones de cooperación específicas en el ámbito de la corrupción, mediante la creación de grupos de trabajo y acciones en esta materia. La COMJIB acometió medidas de armonización de legislación penal de lucha contra la corrupción, y promovió la firma de un convenio de equipos conjuntos de investigación, especialmente útil para avanzar en la cooperación internacional de lucha contra la corrupción.

La lucha contra la corrupción es, además, un objetivo que la Unión Europea (UE) y América Latina comparten en sus relaciones birregionales, y así se ha reflejado en los compromisos establecidos en las Cumbres UE-CELAC. En las dos últimas cumbres de jefes de Estado y de Gobierno se ha subrayado el compromiso con la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y se ha situado esta cuestión como un elemento central de la agenda de cooperación internacional al desarrollo de la UE con América Latina.

b. La corrupción en la agenda internacional del desarrollo. En lo que se refiere al segundo enfoque, en las últimas décadas la comunidad internacional ha asumido un papel activo en relación con la lucha contra la corrupción y/o la impunidad en los casos concretos. Se ha visto que este fenómeno está claramente conectado con el desarrollo y la calidad de la democracia, ya que constituye uno de los principales frenos del desarrollo y uno de los elementos que corroen la democracia, por lo que para promover uno y fortalecer a la otra se requiere, en cualquier caso, atajar e intervenir las prácticas corruptas. Consecuentemente, diversos organismos y donantes han situado este tema como elemento central de sus intervenciones, tanto en términos de lucha contra la corrupción como en lo que se refiere al buen gobierno.

Tanto es así que la Agenda 2030 sitúa como uno de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) el combate a la corrupción, vinculando la construcción de instituciones democráticas sólidas con la lucha contra esta lacra. Así, en las metas del ODS 16 se prevé “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles, y garantizar el acceso público a la información de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Los ODS establecen un vínculo explícito entre la corrupción y las sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El ODS 16 y sus metas de reducir el soborno, fortalecer las instituciones y acceder a la información constituyen, además, condiciones fundamentales para lograr los 17 ODS.

⁶⁷ Un ejemplo de este proceso es el Proyecto de Armonización de la Legislación Penal contra el Crimen Organizado en Centroamérica que, gestionado por la COMJIB y el SICA y a través del Fondo España-SICA y de la UE, permitió desarrollar estándares comunes para las legislaciones nacionales vinculadas con el crimen organizado, así como instrumentos regionales de cooperación jurídica en este ámbito.

También resulta contundente el apoyo internacional, con fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo, a la creación de instituciones de control de la corrupción, apoyando la creación de “pseudofiscalías” en países en los que la corrupción política era un factor de desestabilización y de movilización social importante. Es el caso de la CICIG en Guatemala, y de la MACCIH en Honduras, creadas con el fin específico de apoyar a las instituciones del Estado de derecho de estos países, especialmente a las fiscalías, para investigar casos de corrupción. Ambas recibieron el apoyo financiero y político de la comunidad internacional, especialmente de la UE y España. Se planteó la posibilidad de crear algo semejante en El Salvador durante el gobierno de Sánchez Cerén, propuesta que chocó con las posturas en contra del gobierno y de las instituciones del sector de la justicia en su conjunto.

La CICIG se creó en 2006, con el fin de luchar contra la impunidad especialmente inducida por la existencia de aparatos de seguridad clandestinos integrados en los cuerpos de seguridad del país y que procedían, en buena medida, de las estructuras de inteligencia y de núcleos paramilitares del conflicto armado (Calvet, 2019). La CICIG pretendía fortalecer y apoyar a las instituciones guatemaltecas en la investigación, desarticulación y sanción de estos núcleos y hacerlo, además, respetando los derechos humanos. El primer comisionado al frente de la CICIG fue el fiscal español Carlos Castresana (2007-2010), quien tuvo que poner en marcha el mecanismo; el segundo, fue el costarricense Francisco Dall’Anesse (2010-2013), en un periodo en el que la CICIG estuvo más debilitada. Actualmente ocupa el cargo el colombiano Iván Velásquez, en la que se podría considerar la etapa de maduración y mayor impacto de la lucha contra la impunidad, sobre todo a partir del caso *La Línea*, que afectó al propio expresidente Otto Pérez Molina. Sin embargo, la CICIG atraviesa un momento incierto ya que el éxito de la gestión de Iván Velásquez, cuyas investigaciones han llegado al propio presidente Jimmy Morales y a su entorno, provocaron una “reacción excesiva” del presidente que dictó su expulsión de Guatemala. Esta resolución resultó bloqueada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala que la dejó inicialmente en suspenso y, posteriormente, declaró su confrontación con el ordenamiento. Asimismo, la decisión del presidente provocó una reacción en contra de la comunidad internacional representada en Guatemala y de diversas organizaciones y amplios sectores ciudadanos, lo que “obligó” a sectores oficialistas a pronunciarse en favor del comisionado. La consecuencia está siendo la de una considerable inestabilidad política en Guatemala⁶⁸.

La MACCIH se constituyó a imagen y semejanza de la CICIG —aunque con severas limitaciones respecto de la guatemalteca— para combatir la corrupción en Honduras⁶⁹ en un momento de especial inestabilidad y de protestas ciudadanas por los escándalos de corrupción. La MACCIH la creó la OEA, no Naciones Unidas, y tuvo como fin mejorar la calidad de los servicios del sistema de justicia de Honduras en la prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad en el país. Sin embargo, la debilidad en su origen y naturaleza, la falta de apoyo del propio secretario general de la OEA y la reacción de la élite política ante las investigaciones que destaparon una trama de corrupción que afectaba a la mayoría de los diputados, provocaron la salida del vocero, Juan Jiménez Mayor, y la debilidad de la institución en la que ahora se encuentra⁷⁰.

⁶⁸ El siguiente enlace incluye una gran cantidad de documentos relacionados con el asunto: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/minuto-a-minuto-jimmy-morales-pide-expulsion-de-ivan-velaquez-y-todo-lo-que-ocurre-al-respecto>). Véase también el siguiente enlace, para documentar los últimos movimientos del presidente Jimmy Morales en contra de la CICIG, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/morales-empuja-a-guatemala-hacia-una-crisis-constitucional-para-des-hacerse-de-la-cicig/>.

⁶⁹ https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/MACCIH_Spanish_final.pdf.

⁷⁰ Por más que ella misma fuera protagonista de episodios de dudosa calificación y enfrentamiento entre el secretario general de la OEA, Luis Almagro, y el primer “vocero”, el peruano Juan Jiménez Mayor. Véase <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/renuncia-jefe-de-mision-anticorrupcion-de-honduras-por-falta-de-apoyo-de-la-oea/>.

Aunque la presencia de la lucha contra la corrupción en la Agenda 2030 y la creación de estas instituciones, con apoyo de la comunidad internacional, son datos suficientes para avalar la importancia de este fenómeno en la agenda del desarrollo, conviene hacer referencia a que su inclusión viene produciéndose desde hace varias décadas, aunque inserta en el marco de la Agenda del Buen Gobierno. Desde que, en la década de 1990, los bancos de desarrollo apostaran por esta agenda como complemento imprescindible de las políticas económicas propuestas, se ha avanzado de forma muy significativa en el desarrollo de acciones específicas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, ha sido en la última década cuando el tema se ha asentado de forma más clara y contundente. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han desempeñado una función central en la evolución y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, con el objetivo de volver más efectiva la ayuda internacional en los países en desarrollo (Grindle, 2007 y Weiss, 2000).

La influencia del Banco Mundial en materia de buen gobierno y lucha contra la corrupción está fuera de toda duda, y su papel es esencial desde finales de los años ochenta en la promoción de políticas estructurales orientadas al buen gobierno para favorecer las economías de mercado. Con esa orientación se llevaron a cabo programas de enorme envergadura en la promoción del Estado de derecho y en la construcción de instituciones sólidas, fundamentalmente con base en el modelo de la Nueva Gestión Pública. En las décadas de 1990 y 2000 la lucha contra la corrupción no era objeto directo de intervenciones, aunque indirectamente las reformas contribuyeron a reducir y limitar el fenómeno. En los últimos años, el Banco Mundial ha seguido apostando por un modelo institucional que favorezca y facilite el desarrollo económico con instituciones públicas eficientes, abiertas y responsables, aunque ya se incluyen acciones que vinculan la transparencia con el desarrollo, asumiendo que la corrupción es su principal freno. El aporte de Kaufmann en este ámbito es clave (Gray y Kaufmann, 1998). En la práctica, esta premisa se concreta en acciones de apoyo a diferentes programas de buen gobierno, en los que se ayuda a los países a construir instituciones sólidas y transparentes que faciliten la provisión de servicios públicos y la generación de confianza entre los ciudadanos (Banco Mundial, 2017).

De igual forma, la evolución de la agenda del BID para apoyar el combate a la corrupción ha tenido un desarrollo gradual y estratégico, en paralelo con la creciente demanda y complejidad en torno a esta cuestión. De acuerdo con Santiso (2017), este proceso se desarrolló por tres vías: (i) mediante la definición de un enfoque operativo que articuló ejes temáticos en torno a los cuales el BID ya venía trabajando; (ii) con un mejor posicionamiento estratégico con los países según una cooperación técnica más intensa, y (iii) mediante una oferta más eficiente de respuesta a las demandas de los países, combinando diversos instrumentos.

A partir de estas tres vías:

El BID ha impulsado una agenda focalizada en materia de promoción de la transparencia y fortalecimiento de la integridad pública, la que a su vez combina estratégicamente tres aspectos: la creciente demanda de los países, la revigorización de la importancia de estándares internacionales y el impacto acelerado de las innovaciones tecnológicas (Santiso, 2017).

Es especialmente significativo el papel del BID en el apoyo al fortalecimiento de herramientas internacionales, en sustento de la transparencia y la integridad. Específicamente, hay que hacer referencia al acompañamiento del BID a iniciativas como la Alianza por un Gobierno Abierto (AGA u OGP, por sus siglas en inglés), el estándar de la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) o el GAFI. Estas iniciativas son instancias clave para marcar estándares y definir marcos regulatorios, o, incluso, para implementar, de acuerdo con estos mismos estándares, reformas y políticas que apoyen la integridad y la transparencia. Finalmente, el BID ha venido apoyando

a los países de la región y acompañado las reformas para fortalecer la prevención y control de la corrupción, especialmente con el Fondo de Transparencia, que cuenta con apoyo de diferentes donantes, entre otros, Noruega y Canadá⁷¹.

En el ámbito de Naciones Unidas, tanto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como UNODC han incluido en sus agendas la lucha contra la corrupción, dirigiendo hacia este ámbito algunas de sus principales líneas de acción. El enfoque del PNUD apunta a fortalecer las instituciones y los sistemas anticorrupción, apoyar la implementación de la UNCAC, mitigar los riesgos de corrupción en sectores esenciales y fortalecer las acciones colectivas de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la corrupción. El PNUD ha apoyado a Transparencia Internacional y a otras iniciativas bilaterales y multilaterales. Aun así, las acciones del PNUD han sido dispersas y limitadas, sin que cuente hasta ahora con un programa específico en la materia⁷².

La OEA, por su parte, ha hecho de la lucha contra la corrupción una de sus prioridades, específicamente en su ámbito de trabajo de apoyo a las democracias de la región, de forma que marca hasta cuatro ámbitos de trabajo específico para mejorar la gestión pública relacionados con este problema: (i) transparencia y acceso a la información pública; (ii) combate a la corrupción; (iii) educación en valores democráticos, y (iv) utilización de tecnologías de la información y comunicación en la administración pública. Por otra parte, la OEA ha desarrollado el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), que reúne a 33 de los 34 Estados miembros para analizar sus marcos jurídicos e instituciones de acuerdo con lo establecido. A su vez, la OEA está trabajando en temas de transparencia y de integridad, además de haber creado la MACCIH ya mencionada. Tanta es la prioridad que otorga la OEA a la corrupción y a su impacto en la democracia que fue el tema central de la Cumbre de las Américas de Lima, en abril de 2018.

En relación a la UE, ya en 2005 el Consenso Europeo de Desarrollo hizo referencia a la dimensión institucional del desarrollo, al integrar en ella la lucha contra la corrupción. Pero no fue hasta el 2011, con el Programa para el Cambio, cuando estableció como prioridad específica la lucha contra la corrupción. Así, se señala que “la UE debería ayudar a sus países socios a hacer frente a la corrupción a través de programas de apoyo a la gobernanza, sensibilización e información, e incrementando la capacidad de los organismos de supervisión y de control y del poder judicial” (UE, 2011: 6). Posteriormente, esta prioridad se consolidó de forma contundente en el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017), que sitúa la lucha contra la corrupción en un lugar central en la agenda de cooperación de la UE y de sus Estados miembros, empujados sin duda por la importancia de los ODS. En su numeral 50 establece que:

El blanqueo de capitales, la corrupción, los flujos financieros ilícitos y la evasión y elusión fiscales siguen siendo muy perjudiciales para el desarrollo sostenible, afectando de manera desproporcionada a los países en desarrollo. La UE y sus Estados miembros colaborarán con los países asociados para promover una fiscalidad progresiva, medidas de lucha contra la corrupción y unas políticas redistributivas y hacer frente a los flujos financieros ilícitos para promover el acceso a unos servicios básicos de calidad para todos.

Además, señala en su numeral 61 que “la UE y sus Estados miembros promoverán instituciones transparentes y que rindan cuentas, incluidos los Parlamentos nacionales, y fomentarán una toma de decisiones participativa y el acceso del público a la información. (...) Apoyarán iniciativas para atajar la

⁷¹ <https://www.iadb.org/es/transparencia/fondo-de-transparencia>.

⁷² <https://www.undp.org/content/undp/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html>.

corrupción e introducir más transparencia y una mayor rendición de cuentas en la financiación pública y la prestación de servicios públicos”.

La Comunicación conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo sobre Relaciones UE-ALC (2019) consolida la importancia que la UE otorga a la lucha contra la corrupción en América Latina, hasta el punto de situarla como una de sus líneas de acción prioritarias para promover la democracia. Así, subraya la necesidad de:

Consolidar el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Pueden ponerse a disposición experiencia y capacidad técnica para actualizar y modernizar la legislación y reforzar las instituciones de supervisión. La UE debería colaborar con los socios de América Latina y el Caribe para promover la ratificación y la aplicación efectiva de los acuerdos internacionales pertinentes. La corrupción es una preocupación compartida entre la UE y ALC, y las ambiciosas disposiciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción forman parte del proceso de modernización de los Acuerdos de Asociación con Chile y México y de las negociaciones con el Mercosur (UE, 2019: 8).

En términos de programas, específicamente con América Latina, la UE había desplegado ya importantes acciones en el ámbito de la lucha contra la corrupción a partir de programas regionales. Por ejemplo, EUROsociAL II había definido una línea específica de lucha contra la corrupción, con énfasis en la coordinación interinstitucional para su combate. Además, se habían desarrollado acciones de apoyo a la AIAMP y de fomento de la transparencia en el sector público. También la UE había puesto en marcha algunos programas específicos orientados a la lucha contra la corrupción, el más emblemático ACTUE en Colombia. En la actualidad, la lucha contra la corrupción sigue siendo una línea de trabajo prioritaria en EUROsociAL+, y este tema también aparece como eje prioritario de intervención en otros programas, como El PacCTO.

España, por otra parte, ha construido su propia condición de país donante apoyándose de forma clara y contundente en el sector del buen gobierno, incluso antes de que el resto de la comunidad donante, representada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), marcara este punto como eje de intervención en apoyo al desarrollo. Sin embargo, esta prioridad otorgada a la gobernabilidad ha estado orientada solo tangencialmente a combatir la corrupción en sus distintas formas. Como se ha analizado en un trabajo previo (Ramos, 2013), la mayor parte del apoyo de la cooperación española durante años ha estado orientada al sector de la justicia, apoyando reformas que promovieran una mayor independencia de los poderes judiciales. A partir de 2005 se ampliaron los subsectores y las instituciones con las que trabajar, y se dio inicio a un acompañamiento a redes regionales de fiscales o Ministerios de Justicia que tuvieron entre sus objetivos la lucha contra la corrupción. También se apoyó desde ese año el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que indirectamente planteó acciones de apoyo a la modernización y transparencia de las administraciones públicas. De igual forma, la cooperación española ha financiado a la OEA en sus acciones de lucha contra la corrupción y, con fondos multilaterales, ha acompañado reformas internacionales que, de nuevo indirectamente, han contribuido a combatir la corrupción. De forma más directa, hay que hacer referencia, entre otras, al apoyo a la CICIG y a la MACCIH, así como acciones de promoción de la integridad en Panamá, de apoyo a la lucha contra la corrupción en Honduras en el marco del Programa de la UE Eurojusticia o de transparencia electoral en República Dominicana.

En el plano normativo, los Planes Directores de la Cooperación Española de 2005-2008 y de 2009-2012, apenas aludían a la lucha contra la corrupción, salvo alguna referencia menor, siempre en el marco del sector de la gobernabilidad. En el Plan Director 2013-2016 ya se planteaban algunas refe-

rencias importantes y, específicamente, se estableció la prioridad de promover “la transparencia y la rendición de cuentas [luchando] contra la corrupción adoptando las medidas necesarias para ello en los países socios”. Será, sin embargo, con el actual Plan Director 2017-2021 cuando se marque la lucha contra la corrupción como prioridad fundamental. De este modo, en la Línea Estratégica 16.6.B, se subraya la exigencia de:

Apoyar a las instituciones en la lucha contra la corrupción. La Cooperación Española apoyará las actuaciones de los actores implicados en las reformas normativas, institucionales y judiciales que permitan reducir la corrupción en todas sus formas. Se abogará por realizar acciones dirigidas a reducir las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y combatir la delincuencia y el crimen organizado (Cooperación Española, 2018).

Conclusiones

La corrupción tiene un impacto evidente en la calidad de las democracias y en el desarrollo de los países de América Latina. Sin embargo, todavía queda mucho análisis por hacer en lo que se refiere a qué aspectos concretos repercuten en las diferentes dimensiones de la calidad de la democracia. Específicamente, el efecto sobre la opinión pública es notable en los casos de corrupción en los que se ven afectados políticos de primer rango o en los casos que constituyen tramas en las que están implicados políticos, diputados o partidos. La percepción de los ciudadanos acerca de la generalización de las prácticas corruptas entre la clase política desemboca en una desconfianza en el sistema en general y en las élites políticas en particular. Esto es especialmente evidente cuando los casos afectan a expresidentes, diputados o a políticos en general.

Ante esta situación, las agendas políticas se han visto afectadas por la exposición mediática de los casos de corrupción y, por tanto, se han incluido en ellas reformas políticas que tratan de prevenir, controlar y limitar la corrupción, en formatos de políticas de mayor o menor profundidad y alcance. Dos factores contribuyen al escepticismo respecto de su impacto: la complejidad de las tramas de corrupción —que en algunos países se puede considerar sistémica—, y la confusión de los fines de las reformas. En el primer caso, serían necesarias modificaciones estructurales que transformasen las bases mismas del poder, lo que no parece factible a partir de reformas administrativas o normativas. En cuanto al segundo, es razonable plantearse que el propósito de las reformas no solo es controlar, limitar o prevenir la corrupción, con un mayor o menor alcance, sino también cambiar su percepción, por lo que la batería de políticas adoptadas ha de cumplir con el requisito de tener efecto sobre la opinión pública. Estas afirmaciones, más allá de reclamar análisis más profundos, deben matizarse, ya que muchas de estas reformas pueden tener un impacto no directo sino indirecto, y contribuir a crear ventanas de oportunidad para modificaciones más profundas. Sería el caso, por ejemplo, de las reformas en pro de la transparencia y la información pública, o las políticas de gobierno abierto, que no solo tienen efecto directo en el conocimiento y control de los casos, sino que también pueden contribuir indirectamente a transformar en profundidad el modelo democrático.

De cualquier forma, los casos de corrupción están generando efectos también en otros planos, menos previsible pero quizá más efectivos para su control. Por una parte, el procesamiento de expresidentes, diputados o políticos en general y los casos judiciales abiertos en torno a ellos está posicionando a los poderes judiciales como protagonistas de la dinámica política, activándolos y generando situaciones que encajarían en lo que se ha denominado la judicialización de la política. Esta judicialización puede tener su origen en un activismo judicial motivado por diferentes razones, entre ellas, la politización de ciertos jueces o la búsqueda de protagonismo. Pero también puede ser una consecuencia no bus-

cada, producto de la exposición mediática que supone lidiar con casos de alta visibilidad política. En cualquier caso, esta situación desemboca, o es causa, de un problema mayor: el de la instrumentalización de los poderes judiciales a partir de los casos de corrupción y la consiguiente (re)politicización de ciertos poderes judiciales, especialmente en aquellos países donde la independencia del poder judicial sigue siendo débil.

Por otra parte, los grandes casos de corrupción se han asociado con la dinámica internacional en un doble sentido: por la internacionalización de su control —debido a la necesaria e imprescindible cooperación internacional para su combate—, y mediante la inclusión de la corrupción en la agenda del desarrollo, de forma que su combate a nivel nacional se transforma en una prioridad para la mayoría de los donantes. Ambos procesos pueden contribuir, de forma clara y evidente, a modificar el sistema de incentivos que ha alimentado la corrupción en las últimas décadas y, por tanto, a frenarla o limitarla. Convendrá evaluar si estos apoyos procedentes del ámbito internacional, más allá de mantener la presión de limitar y frenar el fenómeno, presentan el alcance necesario para lograrlo o se desarrollan básicamente en el ámbito programático, más retórico que real. También en este caso será necesario llevar a cabo análisis posteriores que midan las consecuencias reales de esta agenda.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012): *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Nueva York, Crown Books.
- ÁLVAREZ GARCÍA F.J. (2015): “Violencia e impunidad: la debilidad del Estado de derecho”, en Federico Aznar y Marisa Ramos Rollón (dirs.): *Vulnerabilidad y democracia en Iberoamérica. Riesgos tradicionales y nuevas amenazas para la paz y la seguridad*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, pp. 75 y ss.
- ARROYO CHACÓN, J. (2018): “Mecanismos e instrumentos jurídicos y administrativos implementados para luchar contra corrupción pública en América Latina”, *Revista Enfoque* vol. 16, nº 29, Universidad Central de Venezuela http://revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/492/pdf_85.
- ASTORGA, L. (2015): *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, ed. Grijalbo.
- BANCO MUNDIAL (2017): *World Development Report. Governance and the Law*, Washington D.C., World Bank.
- CALVET, E. (2019): “La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación”, *Documentos de Trabajo*, nº 6 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/05/DT_FC_o6.pdf.
- CARVALHO, E. (2007): “La judicialización de la política en perspectiva comparada: Brasil, España y Portugal”. Ponencia presentada en *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*, Valencia.
- COOPERACIÓN ESPAÑOLA (2018): *Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021.pdf.
- CORRALES, J. (2018): *Fixing Democracy: Why Constitutional Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- CORTÉS, H. y ITRIAGO, D. (2018): “El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad”, Madrid, Oxfam-Intermon.
- FEREJOHN, J. (2008): “Judicialización de la política, politicización de la ley”, en FEREJOHN, J. y otros (eds.): *Los jueces y la política* (Bogotá, Editorial Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, pp. 9-39).
- JIMÉNEZ, F. (1994): “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* nº 66, pp. 7-36.

- GARAY, L. y otros (2018): “Macro-estructuras de corrupción: el caso Lava Jato”, en *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 4 (1), 99-131. Disponible en: <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/10250>.
- GARCÍA, R., LÓPEZ SAMAYOA, C. y RAMÍREZ, S. (2017): “Guatemala: el estallido de la indignación popular. Dossier” *Sin Permiso* (17/10/2017). Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/guatemalael-estallido-de-la-indignacion-popular-dossier>.
- GRAY, C. W. y D. KAUFMANN (1998): “Corruption and Development”, en *New Perspectives on Combating Corruption*, Washinton D.C., Transparencia Internacional y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, pp. 21-32.
- GRINDLE, M. S. (2007): *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton, Princeton University Press.
- GUARNIERI, C., y PEDERZOLI, P. (1999): *Los jueces y la política: poder judicial y democracia*, Madrid, Taurus.
- HIRSCHL, R. (2008): “The judicialization of mega-politics and the rise of political courts.”, *Annual Review Political Science*, 11, pp. 93-118. Disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906>.
- HUNTINGTON, S. (1968): *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, ed. Paidós.
- INGLEHART, R. (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- LAPORTA, F. (1997): “La corrupción política”, en LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. (eds.): *La corrupción política*, Madrid, Alianza ed.
- LATINOBARÓMETRO (2015): Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- (2018): Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- MICHELS, R. (1991): *Los partidos políticos*, 2 vol., Buenos Aires, Amorrortu.
- NIETO, A. (1997): *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel.
- OCDE (2018): *Perspectivas económicas de América Latina. Repensando las instituciones para el desarrollo*, París, OCDE/UE/CEPAL/CAF.
- OXFAM (2018): *Democracias Capturadas: el Gobierno de unos pocos*, Barcelona, Oxfam-CLACSO.
- PARETO, V. (1980): *Forma y equilibrio social*, Madrid, Alianza editorial.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2000): *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación, pp. 289-306. Disponible en: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/006/VI-Informe-Anexo-Cap-5.pdf.
- RAMOS, M. (2013): “Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, pp. 70-85.
- ROTHSTEIN, B. (2001): “Las instituciones políticas: una visión general”, en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.D. (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, vol. 1, Madrid, ed. Itsmo, pp. 199-246.
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J. (2011): *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- SABÁN, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991): *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid, Civitas.
- SALAS, A. (2016): “Un análisis de la corrupción en América Latina”, *R.I.T.I.* nº 2 (septiembre-diciembre).
- SANTISO, C. (2017): “Prólogo” en JARQUÍN, M. J., VIEYRA, J. C., y HARO GONZÁLEZ, A.: *Rindiendo cuentas: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia y anticorrupción (2009-2015)*, Washinton D.C., BID.
- SERRAFERO, M. D. (1997): *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad*, Buenos Aires, Editorial del Belgrano.
- TATE, C. N., y VALLINDER, T. (1995): *The global expansion of judicial power*, Nueva York, New York University Press.
- TUCÍDIDES (2000): *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libros III-IV, trad. y notas de Juan José Torres Esbarranch, Madrid, Gredos, pp. 87 y s.

- UNIÓN EUROPEA (2011): *Programa para el cambio*. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es_o.pdf.
- (2017): *Nuevo consenso europeo sobre el desarrollo*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:42017Y0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:42017Y0630(01)).
- (2019): *Comunicación conjunta Relaciones UE-ALC*. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_es_with_banner.pdf.
- USLANER, E. M. y ROTHSTEIN, B (2016): “The historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality and Mass Education”, *Comparative Politics*, vol. 48, nº 2 (enero), pp. 227-248.
- VILLORIA, M. (2015): “Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* nº 9, pp. 8-17.
- (2019): “Combatir la corrupción real, no su percepción”, *Agenda Pública* (26/03/2019).
- WEBER, M. (2012): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEISS, T. G. (2000): “Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges”, *Third world quarterly* 21 (5), pp. 795-814.



Fundación Carolina, julio 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT11>

Cómo citar:

Ramos Rollón, M. y Álvarez García, F.J. (2019):
“El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización
e internacionalización de la lucha contra la corrupción”,
Documento de Trabajo nº 11 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

