

Resumen ejecutivo

El *Informe global de la corrupción 2004* brinda una mirada general sobre el estado de la corrupción alrededor del mundo. Se ocupa de las situaciones nacionales e internacionales, de los cambios institucionales y legales y de las actividades dentro del sector privado y de la sociedad civil durante el período entre julio de 2002 y junio de 2003. Presenta informes de 34 países y las últimas investigaciones sobre corrupción.

Corrupción política: la magnitud del problema

La corrupción política es el abuso por parte de los líderes políticos para su propio beneficio del poder que se les ha confiado. La magnitud del problema es importante. Uno de los líderes más corruptos del mundo, Mohamed Suharto de Indonesia, se apoderó presuntamente de 35.000 millones de dólares en un país con un ingreso per cápita de menos de 700 dólares.

La corrupción en la financiación de la política se presenta bajo varias formas, desde la compra de votos y el uso de fondos ilícitos hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. No todas son ilegales. Las donaciones legales a los partidos políticos pueden resultar en cambios de política, por ejemplo. Una encuesta del Foro Económico Mundial descubrió en 2003 que en el 89 por ciento de 102 países observados la influencia directa de las donaciones políticas legales sobre resultados políticos específicos va de moderada a alta.

Controlar el financiamiento político

Los regímenes legales que regulan el financiamiento político son generalmente inadecuados. Las regulaciones habituales controlan el financiamiento público de los partidos, establecen límites a las contribuciones y gastos y obligan a los partidos y candidatos a exhibir sus fuentes de financiamiento. Pero incluso las exigencias de divulgación de las donaciones –la menos controvertida de las regulaciones– están ausentes en uno de cada cuatro países. Peor aún, uno de cada tres países todavía carece de un sistema destinado a regular el financiamiento de los partidos políticos.

Además del financiamiento directo, las regulaciones deben tomar en cuenta los aportes a los partidos en especies, particularmente el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación. En Guatemala y Uruguay, los dueños de medios han obtenido significativas ventajas políticas al ofrecer espacios gratuitos a los partidos gobernantes. En Italia, el primer ministro Silvio

Berlusconi es simultáneamente el mayor empresario privado de medios y el regulador de tres emisoras públicas, lo que apunta a un conflicto de intereses.

Las leyes que regulan el financiamiento político deben ser seguidas de una aplicación efectiva. En Grecia, aunque resultó evidente que los candidatos ignoraron las reglas de la campaña en 2000 no se produjo ninguna investigación al respecto. El gobierno enmendó la regulación del financiamiento de los partidos a mediados de 2002, pero lo que se necesitaba era una mejor aplicación de las reglas existentes, no nuevas reglas.

Una aplicación efectiva requiere organismos de control independientes dotados del poder de supervisar, investigar y, de ser necesario, iniciar procedimientos legales en casos de infracciones a la ley. Desgraciadamente, varios gobiernos carecen de la voluntad política de proveer de herramientas a los organismos de supervisión porque temen que sean en su contra una vez que salen del poder. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral de México tuvo acceso en 2003 a datos bancarios, pero ese acceso se aplica sólo en casos individuales y sólo cuando la corte electoral decida que pueden obviarse las estrictas leyes del secreto bancario.

Es frecuente que únicamente las iniciativas de la sociedad civil hagan funcionar las leyes de financiamiento de la política, principalmente a través del monitoreo de su ejecución, el análisis de las cuentas de los partidos y haciendo que la información sea accesible al público. En los Estados Unidos, el Center for Responsive Politics ayudó a revelar las amplias conexiones de Enron con la administración Bush, revelaciones que llevaron a muchos a preguntarse si el gobierno no había cerrado los ojos ante las muchas trasgresiones de la compañía.

Llevar políticos corruptos ante la justicia

Un acontecimiento positivo durante el año analizado fue la pérdida de la inmunidad del ex presidente nicaragüense Arnoldo Alemán y el consiguiente proceso por fraude y lavado de dinero. Pero el estudio de 34 países revela que muchos gobiernos –incluyendo el de Italia y Kirguistán– eligieron extender el espectro de inmunidad ante la justicia, antes que limitarlo, en el curso de 2002-2003.

Importantes esfuerzos por llevar a los políticos corruptos ante la justicia han sido entorpecidos por anomalías en las leyes de extradición. Por ejemplo, la ciudadanía japonesa del ex presidente peruano Alberto Fujimori le permitió quedar a salvo de cualquier proceso. A pesar de numerosos pedidos de Perú y de ONGs internacionales, Japón se rehúsa a extraditarlo.

Los vacíos legales también impiden la rápida repatriación de los bienes saqueados por los líderes corruptos. El aflojamiento del secreto en el código bancario suizo a finales de la década de 1990 ha impulsado las esperanzas de que los dineros robados pudieran regresar más rápido a sus países de origen, pero el progreso ha sido lento. Más de cinco años le llevó a los jueces interna-

cionales obtener un juicio para exigir que Benazir Bhutto pague 250.000 dólares, una pequeña fracción de los millones que se supone que ella y su familia robaron de Pakistán. En un proceso más positivo, el presidente nigeriano Olu-segun Obasanjo anunció a finales de 2003 que Suiza acordó repatriar 618 millones de dólares presuntamente apropiados por el último dictador militar Sani Abacha, en tanto que Nigeria se comprometió a usar los fondos recobrados para mejorar la educación, la cultura, la salud, la agricultura y la infraestructura.

El lado proveedor de la corrupción política: el papel del sector privado

Como fuente de mucho del dinero que sostiene la corrupción política, el sector corporativo tiene un rol vital en poner fin al abuso de poder.

El secreto permitido por los gobiernos y la ausencia habitual de transparencia de precios en el comercio de armas ayuda a perpetuar la corrupción. La revelación de que se pagaron sobornos para asegurar envíos de armas llevaron a la caída de políticos franceses y alemanes en los noventa y sigue afectando a funcionarios de Sudáfrica, donde se decidió un enorme presupuesto de defensa a pesar de los agudos problemas sociales y económicos del país.

El sector energético es otro enorme campo propicio para la corrupción política. El flujo de dinero del petróleo es tan enorme que puede distorsionar la toma de decisiones en los países productores pobres al igual que en el mundo desarrollado, como reveló el escándalo de Elf. Cuanto más importante es el sector petrolero para la economía de un país, mayor es el potencial para la corrupción política.

Cambios globales y regionales

La Convención de la ONU contra la Corrupción, cuya firma se decidió para diciembre de 2003, es el primer instrumento global anticorrupción. Incorpora nuevos criterios a las leyes domésticas e internacionales, en parte por comprometer a los firmantes a una cooperación conjunta y a una mutua asistencia legal, particularmente en el retorno de fondos. Pero su éxito requiere voluntad política y un compromiso para controlar su implementación.

La Convención sobre Prevención y Combate contra la Corrupción y Delitos Conexos de la Unión Africana representa el primer marco legal para la lucha contra la corrupción para los Estados miembros. Adoptada en julio de 2003, debe ser ratificada por 15 Estados miembros antes de entrar en vigencia. La convención contiene imperfecciones, tales como débiles mecanismos de control y una disposición que permite a los firmantes estar exceptuados de ciertos temas a su arbitrio.

El optimismo que rodeaba la Convención Anti Sobornos de la OCDE ha terminado en frustración. A pesar de que la convención entró en vigencia en

febrero de 1999, no hubo juicios vinculados con ella hacia el final de 2003, con la excepción de los casos iniciados en los Estados Unidos bajo legislación anterior a la convención de la OCDE. Más aún, muchos empresarios no están enterados de que sobornar funcionarios públicos extranjeros sea ahora un crimen.

El inminente ingreso de 10 Estados a la Unión Europea genera preocupaciones relativas a su preparación para entrar y a la voluntad real de la Unión Europea de luchar contra la corrupción dentro de su propia estructura. Tras haber creado instituciones anticorrupción que representan mejoras claramente cosméticas para la admisión, los ex países comunistas con persistentes problemas de corrupción están ahora a punto de entrar a la Unión Europea. A su vez, la UE misma ha fracasado en desarrollar un marco anticorrupción que abarque a todos los países.

De ser implementada, la Millenium Challenge Account habrá de rediseñar radicalmente la política norteamericana de asistencia e incluye aumentos sustanciales en la ayuda a un selecto grupo de países. Para calificar a la ayuda, un país debe colocarse por arriba de la media en el índice de corrupción. El problema es que este firme y exigente requerimiento supone que los datos de corrupción son correctos y olvida considerar los puntos de partida relativos de los países que buscan ayuda.

Cambios nacionales

Las contrataciones públicas están plagadas por corrupción, lo que resulta en trabajo por debajo del estándar y precios inflados. Bulgaria, Senegal y Serbia crearon nuevas legislaciones judiciales en 2002-2003. Pero en Argelia, donde murieron 2.300 personas luego de que sus casas se derrumbaran durante el terremoto de mayo de 2003, el gobierno evaluó aflojar las regulaciones para acelerar la reconstrucción, una decisión apta para estimular la corrupción: la construcción de edificios que son estructuralmente defectuosas.

Hay una necesidad difundida de reforzar la autonomía de la justicia. En la Argentina, un juez y un fiscal público fueron despedidos por iniciar procesos contra miembros corruptos del gobierno local. Hubo en todas partes situaciones más positivas. La pérdida de inmunidad del ex presidente de Zambia, Frederick Chiluba, estimuló una postura más agresiva por parte de los fiscales y jueces, como ocurrió en Nicaragua cuando se tomó una medida semejante.

El éxito de los esfuerzos contra la corrupción depende de la voluntad política para implementar cambios. El presidente de Brasil, Lula da Silva, firmó un pliego anticorrupción que compromete a su gobierno a una serie de medidas, incluyendo la creación de una nueva oficina anticorrupción. Pero su constitución ha resultado lenta. En Egipto, las voces críticas plantean que la campaña anticorrupción del presidente Hosni Mubarak es en realidad un ardid por medio del cual pretende instalar a su hijo como su sucesor político.

El acceso a la información, un aspecto crucial de las estrategias anticorrup-

ción, fue trabado por circunstancias que afectan la independencia de los medios. El gobierno australiano pretende garantizar discrecionalidad a los ministros eliminando restricciones en la propiedad de grupos de medios o a la propiedad extranjera de los medios. En Burundi, una nueva ley sobre medios asegura ciertos derechos para los periodistas, pero establece penas de más de cinco años de cárcel por publicar “afirmaciones difamatorias”. Las licencias de los periódicos fueron reemplazadas por permisos temporarios durante la campaña por el referéndum constitucional en Kirguistán, una elección que terminó por fortalecer el poder del presidente.

Investigación de la corrupción

Nuevas metodologías y líneas de investigación siguen fortaleciendo nuestra comprensión de la corrupción y mejoran la forma de medirla. El Índice de Percepción de TI 2003, que refleja percepciones del grado de corrupción entre funcionarios públicos y políticos en 133 países entre gente de negocios, académicos y analistas de riesgo, muestra que el 70 por ciento de los países saca menos de 5 puntos en un máximo de diez. El análisis de la experiencia personal de la corrupción refleja que las víctimas pierden confianza en las instituciones públicas.

Investigaciones recientes demuestran que la corrupción lleva a menos inversiones de capital y a menor productividad. La corrupción puede hacer vacilar a los inversores extranjeros porque se la suele asociar con la ausencia de seguridad en la propiedad al igual que con el exceso de papeleo burocrático y la mala administración.

Los análisis de varias empresas alrededor del mundo indican que los países de la OCDE se valen de presiones políticas indebidas para conseguir negocios, a pesar de la legislación que busca nivelar las reglas de juego internacionales. Más aún, esos análisis señalan una difundida creencia de que las compañías de los países OCDE usan intermediarios para eludir las leyes anticorrupción.

La experiencia de las medidas anticorrupción adoptadas sugiere que la publicación de información resulta efectiva. Luego de que se hiciera pública la cantidad entregada a los distritos escolares en Uganda, mostrando la apropiación ilegal de fondos educativos, el nivel de drenaje bajó del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001. El equilibrio entre géneros dentro de las organizaciones también afecta a la corrupción, pero dos estudios sugieren que la razón se debe más a la dinámica organizacional que a características específicas de los géneros.

Estudios en África Occidental, Asia del sur y Perú coinciden en que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres. Los pobres gastan más en sobornos como una parte de sus ingresos y su acceso a los servicios públicos está severamente afectado por la corrupción.

Recomendaciones clave

- Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su difusión. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos a cuerpos públicos de control.
- Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado.
- Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de los medios.
- Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, y antes y después de las elecciones.
- Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios delicados para evaluar los niveles de corrupción.
- Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción.
- La Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida y controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Acceso a la información y reforma del financiamiento de la política: áreas políticas promisorias para la construcción de la transparencia

Las democracias ya no pueden seguir tolerando el soborno, el fraude y la deshonestidad, especialmente cuando esas prácticas afectan desproporcionadamente a los pobres. Durante los últimos 10 años, Transparency International ha ayudado a gobiernos y ciudadanos a cumplir con esto, en parte realizando esfuerzos para informarlos y educarlos acerca de los efectos corrosivos de la corrupción política, pero también desarrollando maneras de reducirla. Como miembro del Consejo Asesor de TI, me complace que el Carter Center haya tenido la oportunidad de trabajar con varios capítulos locales de TI, particularmente en las Américas.

Al igual que TI, el Carter Center está empeñado en aumentar la transparencia y evitar la corrupción. En países como Jamaica, Ecuador y Costa Rica, el Centro ha ayudado a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil a desarrollar planes y mecanismos para alcanzar esos objetivos. A través de nuestro trabajo, hemos descubierto que la corrupción es concomitante con un marcado descenso en la satisfacción de los ciudadanos con las instituciones democráticas.

En nuestra experiencia, son dos las reformas políticas más promisorias para reducir la corrupción y promover la confianza de la ciudadanía en el gobierno: desarrollo de un régimen de acceso a la información y reforma de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas.

El acceso a la información que posee el gobierno permite a los ciudadanos hacer responsable al gobierno por sus decisiones políticas y sus gastos públicos. Los ciudadanos informados pueden participar más plenamente en su democracia y elegir más efectivamente a sus representantes. Lo importante es que se puedan usar las leyes de acceso a la información para asegurar la continuidad de los derechos humanos básicos y el cumplimiento de las necesidades fundamentales, en tanto los individuos puedan exigir información vinculada con viviendas, educación y beneficios públicos. Esas leyes también ayudan al gobierno, en la medida en que aumentan la eficiencia y la organización de información crítica. Se mejora la gestión, y se asegura al sector privado condiciones de inversión más transparentes. El acceso a la información traza un puente entre el Estado y la sociedad como socia para desarrollar la transparencia.

El programa de las Américas del Carter Center ha colaborado con países del hemisferio occidental cuando sus legislaturas buscan generar e implementar leyes de acceso a la información que alcancen los actuales criterios internacionales. Luego hemos ayudado a las organizaciones de la sociedad civil que se preparaban para usar y reforzar su nuevo derecho a la información. En Jamaica, hemos contribuido a informar el debate relativo al recientemente aprobado proyecto de acceso a la información y hemos seguido brindando asesoramiento y asistencia técnica relacionada con su efectiva implementación. En Bolivia, hemos comenzado a trabajar con el nuevo secretariado anticorrupción de la presidencia para corregir su programa de acceso a la información y comprometer a la sociedad civil en la instauración e implementación de esta ley. Impulsamos a toda nación a asegurar que sus ciudadanos tengan derecho a acceder a la información, y el Carter Center está dispuesto a colaborar con este esfuerzo.

Se necesita transparencia en las campañas y el financiamiento de los partidos polí-

ticos para sostener la confianza pública en las instituciones democráticas, en especial en los partidos políticos y las legislaturas. Los ciudadanos se enojan cada vez más y se alejan cuando los representantes electos defienden los intereses egoístas de los donantes de las campañas en lugar de trabajar en función del interés público. Esta tendencia es evidente en América Latina y en el Caribe, donde la pobreza y la inequidad persisten a pesar de la democracia, pero el escepticismo público respecto de la influencia desproporcionada de la riqueza y de los donantes corporativos ha llevado a reformas en el financiamiento de las campañas también en los Estados Unidos y el Canadá.

En marzo de 2003, sumándose a los esfuerzos de TI, de International IDEA y la Organización de los Estados Americanos, el Carter Center convocó a una conferencia hemisférica para analizar el financiamiento de las campañas y los partidos en las Américas y considerar posibles cambios. A partir de las deliberaciones de representantes de los gobiernos, del sector privado, los medios y la sociedad civil, 10 ex presidentes y primeros ministros del hemisferio occidental llegaron a un consenso acerca de los principios que deberían guiar el financiamiento de las campañas y los partidos. Establecieron un conjunto de objetivos e instrumentos basados en la premisa de que el gobierno democrático cuesta dinero, y de que deseamos invertir en nuestras democracias. Sus recomendaciones enfatizaban el rol de las finanzas públicas, el acceso equitativo a los medios, la necesidad de una completa y regular información y la importancia de una aplicación efectiva de las leyes.

Las organizaciones internacionales como TI y el Carter Center juegan un importante papel en apoyar estas iniciativas gubernamentales, multilaterales y de la sociedad civil para luchar y prevenir la corrupción. Esperamos seguir juntos en este camino.

Jimmy Carter, ex presidente de Estados Unidos

Corrupción y derechos humanos

La corrupción produce violaciones a los derechos humanos y afecta a muchas vidas. Cuando individuos y familias deben pagar sobornos para acceder a la alimentación, la vivienda, la propiedad, la educación, el empleo y el derecho a participar en la vida cultural de una comunidad, se violan claramente los derechos humanos básicos. Por lo tanto, a la hora de enfrentar estos males no quedan dudas de la importancia de forjar vínculos más estrechos entre quienes luchan por los derechos humanos y quienes se oponen a la corrupción. Pero también resulta claro que para poder trabajar en conjunto con mayor eficacia, la pregunta "¿qué tienen que ver los derechos humanos con la corrupción?" requiere una reflexión más a fondo.

Este vínculo fue destacado para mí cuando, como Alto Comisionado por los Derechos Humanos, participé de una audiencia de parlamentarios de Camboya a mediados de 2002 en relación con el tráfico de personas. El parlamento estaba repleto y se escucharon varios discursos muy elocuentes. Luego fui a una aldea para encontrarme con representantes de una pequeña ONG. Todas las mujeres habían escapado al destino de ser traficadas como prostitutas y todas eran seropositivas. Me hablaron de corrupción –del soborno a la policía y los funcionarios– y me pidie-

ron que hablara del problema en una conferencia de prensa que iba a realizarse a continuación.

Como muestra este ejemplo, la corrupción golpea más duro a los más pobres, a aquellos cuyas posibilidades de defenderse no existen o son muy escasas. Las decisiones tomadas supuestamente para el beneficio público están en realidad motivadas por un deseo de obtener ingresos privados y resultan en políticas y proyectos que empobrecen antes que enriquecen al país.

Para que un sistema corrupto se imponga, es probable que se restrinjan muchos otros derechos en las áreas de la participación política y el acceso a la justicia. La necesidad de ser corrupto para defenderse a uno mismo y a sus allegados afecta al proceso electoral, lleva a la intimidación y la manipulación de la prensa y compromete la independencia de la justicia, tanto en el Norte como en el Sur. Especialmente preocupante es la impunidad que protege a la mayoría de esos actos.

Si los derechos humanos son violados por la corrupción, el respeto por los derechos humanos puede ser un arma poderosa en la lucha contra la corrupción.

La Ethical Globalization Initiative (EGI) –Iniciativa por una globalización ética– busca trabajar con aquellos que están comprometidos con llevar los valores de los derechos humanos internacionales a los foros en los que se toman las decisiones acerca de la economía global. La EGI está impulsado por la convicción de que para poder construir un mundo en el cual la seguridad esté apuntalada por un desarrollo sustentable y por la justicia social y en el que la globalización trabaje en beneficio de todas las personas del mundo, son vitales el multilateralismo y el respeto de la ley internacionales, en particular la ley internacional sobre derechos humanos.

En lo esencial, mi argumento es que el marco conjunto de los derechos humanos debe convertirse en parte de las reglas del camino de la globalización. Una parte integral de este sistema de valores es el rechazo a la corrupción y el compromiso con su eliminación.

Los activistas de los derechos humanos y quienes están contra la corrupción tienen cada uno sus propios métodos, actores y desafíos, pero también es mucho lo que tienen en común. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las actividades y la información anticorrupción pueden ayudar a identificar y eliminar barreras para el cumplimiento de los derechos humanos. Lo que a su vez puede permitir a las organizaciones de derechos humanos recomendar una mejor acción preventiva.

Desde la perspectiva anticorrupción, analizar la corrupción a la luz de su impacto en los derechos humanos puede fortalecer la comprensión pública de los males que acarrea y desarrollar una posición más firme. Además, el uso del aparato legal de los derechos humanos para entablar procesos de corrupción como violaciones a los derechos humanos en los tribunales públicos puede llegar a tener resultados positivos.

Hay una cantidad de caminos que podemos recorrer juntos. Como punto de partida, establecer claramente la relación entre la lucha contra la corrupción y la promoción de los derechos humanos en un mundo más justo puede proveer una útil guía para todos lo que estamos embarcados en esta tarea conjunta.

Mary Robinson, directora ejecutiva de la Ethical Globalization Initiative,
ex presidente de Irlanda y ex Alto Comisionada de Naciones Unidas
por los Derechos Humanos