

Esfuerzos Contra la Corrupción en América Latina

Lecciones Aprendidas

Peter DeShazo

Documentos de Política sobre las Américas
Volumen XVIII, Estudio 2

Septiembre de 2007



Acerca de CSIS

El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés) procura avanzar la seguridad y la prosperidad en el mundo en una era de transformación política y económica proporcionando visiones estratégicas y soluciones prácticas en materia de políticas a las personas que toman decisiones. El CSIS actúa como socio estratégico del gobierno al realizar investigaciones y análisis y al desarrollar iniciativas de políticas que miran hacia el futuro para anticipar el cambio. El CSIS está constituido por más de 25 programas, los cuales se organizan en base a los siguientes tres temas:

- *Política de Defensa y Seguridad*—A través de su programa sobre seguridad internacional y de defensa de los EEUU, uno de los más amplios de su tipo, el CSIS propone reformas a la organización del sector de defensa de los EEUU, a sus políticas y a la base industrial y tecnológica de la defensa nacional. Otros programas del CSIS ofrecen soluciones a los problemas de proliferación, terrorismo internacional, seguridad interna y la reconstrucción posterior al conflicto.
- *Desafíos Globales*—El CSIS aborda nuevas fuentes de riesgo y de oportunidad en el escenario mundial por medio de programas dedicados a cuestiones demográficas y poblacionales, seguridad energética, salud mundial, tecnología, y sistemas financieros y económicos internacionales.
- *Transformación Regional*—El CSIS es la única institución de su tipo que cuenta con expertos residentes dedicados al estudio de las transformaciones en cada una de las principales regiones del mundo. Los especialistas del CSIS procuran anticipar los cambios en países y regiones clave tales como África, Asia, Europa Latinoamérica, Medio Oriente y América del Norte.

Fundado en 1962 por David M. Abshire y el Almirante Arleigh Burke, el CSIS es una organización bipartidaria y sin fines de lucro con sede en Washington D.C. que cuenta con más de 220 empleados de tiempo completo y con una amplia red de especialistas afiliados. El ex senador estadounidense Sam Nunn asumió el cargo de presidente del Comité de Administración del CSIS en 1999, y desde abril de 2000, John J. Hamre ha dirigido el CSIS como presidente y director ejecutivo.

El CSIS no asume posiciones políticas específicas. Por consiguiente, las opiniones expresadas en el presente documento son exclusivamente las de sus autores.

Dirección del Programa de las Américas del CSIS

Peter DeShazo, director, Programa de las Américas

Tanya Primiani, sub-directora e investigadora asociada, Programa de las Américas

Valeria Di Fiori, coordinadora del programa, Programa de las Américas

Armand Peschard Sverdrup, director, Proyecto México

© 2007 por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Todos los derechos reservados.

El presente documento fue elaborado bajo el patrocinio de la serie del CSIS *Policy Papers on the Américas*. Agradecemos sus comentarios, que deberán enviarse a:

CSIS Americas Program

1800 K Street, N.W.

Washington, D.C. 20006

Tel: (202) 775-3211

Fax: (202) 466-4739

Página Web: www.csis.org/americas

Índice

Introducción	1
Comentarios Iniciales	3
Panel Uno: Casos de Studio—Colombia, Chile y México	5
Panel Dos: Aplicación Regional de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y de la Convención de la ONU en Contra de la Corrupción	9
Panel Tres: Análisis Regional y Conclusiones	12
Recomendaciones	16
Acerca del Autor	18

Esfuerzos Contra la Corrupción en América Latina

Lecciones Aprendidas

Peter DeShazo

Introducción

Las transiciones de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos que caracterizaron a Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990 subrayaron una necesidad evidente de mayor ética y transparencia gubernamental. Las dictaduras militares que rigieron en varios países de la región fueron vilipendiadas no sólo por las flagrantes violaciones a los derechos humanos y civiles, sino también por haber engendrado una corrupción oficial generalizada. A medida que se consolidaba la democracia, comenzó a emerger el problema de la corrupción gracias a la atención de una sociedad civil más activa y la osadía de los medios de comunicación. La corrupción, que había sido relegada a rumores silenciosos y ocultos, surgió como problema clave de la sociedad y se convirtió crecientemente en un tema de debate público en la región durante la década de 1990. La primera Cumbre de las Américas en 1994 subrayó el problema de la corrupción y sirvió de ímpetu para la negociación y aprobación en 1996 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, un instrumento vinculante por el cual los países signatarios se comprometieron a tomar una amplia gama de medidas para combatir la corrupción, incluyendo el esfuerzo de realizar cambios a las leyes nacionales para coordinar de forma multilateral las iniciativas en contra de la corrupción. La convención, ratificada por 33 de los 34 estados participantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estableció un mecanismo de seguimiento para promover y medir su cumplimiento. El compromiso político de los estados participantes de combatir la corrupción fue destacado aún más en

reuniones subsiguientes de la Asamblea General y de los Jefes de Estado que participan del proceso de la Cumbre de las Américas. La cuestión de contrarrestar la corrupción ganó gran visibilidad tanto a nivel gubernamental como a nivel público.

Sin embargo, todo parece indicar que, en el mejor de los casos, sólo se ha logrado un modesto progreso para mejorar la transparencia y la ética gubernamental en la región desde el reestablecimiento de la democracia. Mientras que un país tras otro experimentaba con reformas económicas liberales durante los años 90, las que con frecuencia resultaban en la privatización de las empresas del Estado, un proceso que conllevaba a que miles de millones de dólares cambiaran de manos, poderes ejecutivos desbocados y políticos populistas abrieron camino a la corrupción generalizada. Evaluaciones realizadas por organizaciones internacionales que miden los niveles reales y percibidos de corrupción indican que, a pesar de que existe una preocupación general por parte de la población, la corrupción oficial persiste en la región. El informe del Banco Mundial *Gobernabilidad 2006: Indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial* publicado en julio de 2007 revela que solamente cuatro países latinoamericanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y El Salvador) figuran en la mitad superior de los 212 países en la categoría de “control de la corrupción”, mientras que cinco países (Ecuador, Nicaragua, Honduras, Paraguay y Venezuela) aparecen en el cuarto inferior. El informe *Índice de percepción de la corrupción 2006* de Transparencia Internacional, presenta una imagen aún más desalentadora: únicamente Chile y Uruguay recibieron una calificación mayor a 5.0 (en una escala del 1 al 10, donde 10 indica menor corrupción), mientras que siete países de la región recibieron menos de 3.0 puntos.

Los altos y persistentes niveles de corrupción de la región no solamente socavan la confianza en la democracia y el desarrollo económico, sino que también debilitan la capacidad de las sociedades para defenderse de la delincuencia y de las amenazas a la seguridad internacional. Los pobres resultados en el combate a la corrupción engendran un creciente conformismo con el *status quo* entre la población—una fuerza motriz para la reforma. Sin embargo, esa insatisfacción también abre las puertas a líderes populistas con inclinación autoritaria, quienes lanzan ataques en contra del sistema pero los que una vez en el poder, hacen poco por promover la ética o la transparencia gubernamental. La corrupción policial socava la capacidad de las fuerzas para hacer cumplir la ley en muchas partes de la región, dejando a los Estados más vulnerables a los grupos criminales y al terrorismo internacional, a la vez que la falta de transparencia en el sistema de justicia ha disuadido ampliamente las inversiones internacionales y nacionales.

Tomando en cuenta la importancia de la lucha contra la corrupción oficial como factor esencial para fortalecer la gobernabilidad democrática en Latinoamérica, el Programa de las Américas del CSIS celebró una conferencia el 10 de julio de 2007 con el fin de estudiar este tema. Esta conferencia examinó el progreso logrado, los obstáculos que imponen barreras a mayores avances y las medidas que se deben tomar para mejorar el nivel de ética y transparencia

gubernamental en Latinoamérica. La conferencia consistió en una presentación general del tema por parte de un delegado de alto rango del Banco Mundial, seguido por un panel de discusión sobre los esfuerzos en contra de la corrupción realizados en Chile, Colombia y México, y un segundo panel enfocado en el análisis del papel desempeñado por las convenciones de la OEA y de la ONU contra la corrupción. Un tercer panel apuntó a obtener conclusiones regionales. El público asistente estuvo integrado por funcionarios del gobierno estadounidense y diplomáticos de terceros países, funcionarios de la OEA, representantes de instituciones financieras internacionales, de la sociedad civil, de la academia, de centros de estudio, de grupos de negocios y de los medios de comunicación.

Este informe resume las presentaciones y discusiones que se llevaron a cabo durante la conferencia y presenta una serie de conclusiones y recomendaciones para políticos y tomadores de decisiones.

El Programa de las Américas del CSIS quisiera agradecer el generoso apoyo del *Open Society Institute* para la realización de este proyecto.

Comentarios Iniciales

Daniel Kaufmann, director de programas globales y gobernabilidad del Banco Mundial, inauguró la conferencia comentando sobre los desafíos que presenta el combate contra la corrupción en Latinoamérica y la relación que existe entre la gobernabilidad y el desarrollo.

Kaufmann introdujo su presentación anunciando que ese mismo día se daría a conocer públicamente el informe anual del Banco Mundial titulado *Indicadores de la Gobernabilidad en el Ámbito Mundial 2006*, y que por tanto en ese momento sus referencias al mismo estaban embargadas. Recalcó que cualquier dato sobre la gobernabilidad está sujeto a un margen de error y que una clasificación precisa de países según el nivel de corrupción oficial presenta serios problemas. Sin embargo, dijo también que se pueden identificar algunas tendencias en los datos que permiten sacar conclusiones. Afirmó que la corrupción todavía presenta un desafío clave para la gobernabilidad y la democracia en la región. La democracia es “frágil pero no está en peligro”, aseguró. En términos generales, los avances en materia de gobernabilidad se han encontrado “estancados—una imagen preocupante” contrastando con mejoras en las condiciones macroeconómicas. Pero aún en el sector económico, no debiera existir “una exuberancia irracional”, ya que el índice de generación de empleos en la región ha sido lento y se ha logrado pocos avances para equilibrar la extrema disparidad de ingresos en Latinoamérica. A pesar de que la región experimentó un sólido crecimiento económico desde el 2004, su índice de crecimiento es considerablemente inferior al de los mercados emergentes de Asia.

Conforme a los informes del Banco Mundial de estos últimos 10 años, Kaufmann argumentó que en cuanto a la gobernabilidad y a los avances contra la corrupción, no existen pruebas de mejoras significativas. A pesar de que existen variaciones importantes entre países latinoamericanos—Chile, Costa Rica y Uruguay con mejores marcas en los esfuerzos en contra de la corrupción y otras

categorías clave de gobernabilidad—está surgiendo una tendencia preocupante que muestra una falta de mejoramiento de la eficacia gubernamental, de la calidad reguladora, de normas y prácticas que rigen la función gubernamental, la responsabilidad social, el estado de derecho y el control de la corrupción. “La captura de la élite” por grupos de interés y la compra de influencia son prácticas muy extendidas, y son el resultado de la interacción entre las élites financieras y políticas. Kaufmann también expresó su preocupación por las corporaciones multinacionales que, influenciadas por el sector privado local, funcionan de forma diferente en Latinoamérica de lo que lo hacen en los países miembros de la OCDE.

En cuanto a las lecciones aprendidas de experiencias pasadas, Kaufmann sugirió que no existen “soluciones milagrosas” para combatir la corrupción, pero lo que se necesita es una propuesta integrada y multifacética para la reforma institucional con esfuerzos cuidadosos de vigilancia para evaluar si de hecho se están logrando avances. Tradicionalmente, las medidas en contra de la corrupción se enfocaban únicamente en el poder ejecutivo del gobierno. Se debe prestar mayor atención tanto a los demás sectores gubernamentales como a las instituciones dedicadas a monitorear el rendimiento gubernamental. Esencial para avanzar es la responsabilidad por parte del sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación. La buena información es crucial en la observación de las medidas en contra de la corrupción: si la corrupción no puede ser medida, no puede ser controlada.

Ante la pregunta acerca de la existencia de una mayor tolerancia hacia la corrupción en un ambiente de mayor crecimiento económico, Kaufmann respondió que pueden existir vínculos a corto plazo, pero que un vínculo aún más fuerte es el existente entre el control de la corrupción y la inversión y el crecimiento económico a largo plazo. Como respuesta a otra pregunta sobre los datos del Banco Mundial y la metodología en la medición de los indicadores de gobernabilidad, respondió que los datos provienen de una amplia variedad de fuentes, servicios, especialistas, agencias clasificadoras, comités de expertos, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y partes interesadas que reflejan la realidad local. Al recopilar la información se extraen conclusiones, atendiendo siempre a la implementación de normas que resulta esencial, ya que en muchos países existen leyes estrictas y manejables que no son implementadas. Cuando se le preguntó si las comisiones especiales creadas para combatir la corrupción han sido exitosas, Kaufmann respondió que a menudo lo que ocurre en estos casos es que las agencias especiales resultan también cooptadas por las élites y que por consiguiente generalmente resulta más eficaz intentar fortalecer las instituciones ya existentes, que debilitar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes gubernamentales a través de una “balcanización” de agencias reguladoras. Declaró que los datos no indican que los países de la región logran mejoras importantes en sus esfuerzos en contra de la corrupción mediante el trabajo de comisiones especiales.

Para acceder al informe completo de Kaufmann, visite el siguiente sitio:
http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

Panel Uno: Casos de Studio—Colombia, Chile y México

El primer panel de discusión moderado por **Gerald Hyman**, Asesor Senior y Presidente del Programa Hills de Gobernabilidad del CSIS, examinó los esfuerzos contra la corrupción realizados en tres de las principales economías latinoamericanas: Colombia, Chile y México.

Colombia

Rosa Inés Ospina, co-fundadora de Transparencia Internacional de Colombia, afirmó que el caso de Colombia es paradójico. Por un lado, aparentemente es un ejemplo de instituciones del Estado cada vez más fuertes y, por otro, se encuentra con persistentes escándalos de corrupción gubernamental. Esta situación contradictoria, mantuvo Ospina, proviene de la particular historia de Colombia como república democrática acosada por excepcionales desafíos a la ley y a la seguridad inflingidos por las actividades de grupos violentos ilegales.

Ospina examinó el desarrollo de la gobernabilidad en Colombia desde 1958, cuando el partido liberal y el partido conservador acordaron compartir el poder a través del denominado Frente Nacional. Este convenio generó paz y estabilidad para el país y ayudó a desarrollar instituciones públicas más fuertes, incluyendo una burocracia gubernamental eficaz. Pero por otra parte, el Frente Nacional desplazó la oposición política y redujo la representación de otros participantes, lo cual a su vez ocasionó la formación de grupos armados ilegales, guerrillas izquierdistas, carteles de narcotraficantes y paramilitares que en su conjunto ejercían intensa presión sobre la autoridad legítima del Estado. Aunque los gobiernos del Frente Nacional después de 1958 intentaron controlar la corrupción y fortalecer las instituciones, estos actores ilegales, sobre todo los narcotraficantes, empezaron a penetrar y socavar las instituciones del gobierno.

Las administraciones colombianas durante los 80s y 90s, presentaron una imagen compleja. Los gobiernos de Turbay y Betancur progresaron significativamente en la simplificación de la burocracia, mientras que la administración de Barco aumentó la independencia del sistema judicial. La Constitución de 1991 estableció nuevos principios de control y transparencia, diseñando una base legal más amplia para el control de la corrupción, y la administración de Gaviria fomentó la consolidación de controles internos y la reforma del servicio civil. Por otra parte, el gobierno de Samper estuvo plagado de acusaciones de corrupción política, incluyendo el haber recibido contribuciones a su campaña por parte de individuos vinculados con el narcotráfico.

Si el período de mediados a fines de los 90s marcó un punto bajo para Colombia en cuanto a la corrupción oficial, la situación hoy ha mejorado. Colombia, como ningún otro país de la región, ha iniciado y sigue iniciando acciones judiciales contra “los peces gordos” (incluyendo gobernadores, alcaldes y miembros del Congreso) por cargos de corrupción y vínculos a grupos paramilitares. El resultado de Colombia en el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional aumentó de una calificación de 2.2

puntos en 1991, a 4.0 puntos en 2006 (en una escala del 1 al 10, siendo 10 la mejor calificación posible). Según Ospina, esto marcó “una dramática mejora” pero aún así existe una gran necesidad de mejorar aún más. La sociedad civil en Colombia es muy desarrollada y mide cuidadosamente las actividades gubernamentales, funcionando como un sólido grupo de presión para mejorar la gobernabilidad. Por lo general, la administración del poder ejecutivo de Colombia a nivel nacional es la más aceptable, pero con la descentralización del poder político y recursos, los narcotraficantes y otros grupos extra-legales han enfocado su atención en los gobiernos municipales, resultando en la captura del estado a nivel subnacional. No es el soborno lo que constituye el problema más grave, sino más bien el alto grado de tráfico de influencia tanto en el gobierno municipal como en el nacional.

En cuanto a las lecciones aprendidas y la agenda pendiente, Ospina enfatizó la necesidad de mejorar el acceso a la información gubernamental, lograr un mejor control de los contratos públicos, incrementar el uso de las adquisiciones electrónicas, realizar un esfuerzo aún mayor contra el tráfico de influencia (que abre paso un alto grado de captura del Estado), mayor compromiso para crear una burocracia basada aún más en el mérito, una vigilancia más activa del Congreso y de los gobiernos locales, y una mayor cooperación del sector privado para eliminar el tráfico de influencia. Ospina afirmó que el Presidente Álvaro Uribe ha sido “tímido” en su esfuerzo para combatir la corrupción política. En resumen, Colombia ha llevado a cabo “una agenda tradicional en contra de la corrupción.” A pesar de que esa agenda ha producido un gobierno más eficaz y receptivo, aún no ha afrontado los retos que presentan los conflictos de intereses y el tráfico de influencia, especialmente a nivel municipal.

Chile

Miguel Peñailillo López, consultor internacional y ex-asesor del Ministerio de la Presidencia de Chile sobre la Reforma del Estado, inició su presentación contrastando el crecimiento sostenido de la economía chilena basado en el comercio, con una calificación continuamente alta de desigualdad social del coeficiente de Gini (de 57 puntos). Asimismo, sugirió que la historia chilena del combate contra la corrupción revela algunas discrepancias interesantes. Indicadores internacionales (Transparencia Internacional, el Banco Mundial, etc.) califican muy favorablemente a Chile con niveles bajos de corrupción, pero la percepción local es menos positiva, con una “alta percepción pública de corrupción oficial”. Mientras que las encuestas de opinión pública indican que la delincuencia y el desempleo son las principales preocupaciones, las encuestas a menudo sitúan a la corrupción en un tercer lugar. En una encuesta, los participantes consideraron que casi el 50 por ciento de los funcionarios públicos son corruptos, aunque sólo el 8 por ciento dijo haber presenciado algún acto de corrupción cometido por un funcionario público. A pesar de esta opinión pública, no fue sino hasta el 2003 que un documento gubernamental chileno empleó la palabra “corrupción” por primera vez para describir un acto de mala fe oficial.

Peñailillo subrayó cinco debilidades clave relacionadas con la corrupción.

- La financiación política—donde no existe mucha transparencia ni control
- El tráfico de influencia, descrito como “el factor clave” en Chile, mucho más común que el soborno
- El conflicto de interés entre asuntos públicos y privados, especialmente en el poder legislativo del gobierno
- Gastos para la defensa, lo cual se realiza con poca transparencia
- La contratación de funcionarios públicos, que generalmente no se realiza a través de un proceso transparente.

Según Peñailillo, ha existido un discurso activo en Chile sobre la necesidad de una mayor transparencia gubernamental, pero solamente se han tomado acciones concretas en aquellos casos en que ha habido escándalos públicos. En esos casos, el gobierno típicamente niega en un inicio que haya ocurrido un acto de corrupción y luego pasa los alegatos a los tribunales para que allí se resuelvan. Sólo cuando la protesta popular alcanza un alto nivel es cuando el gobierno toma medidas concretas, como crear una comisión especial investigadora. Varias fuerzas han jugado un papel importante en la promoción de medidas más fuertes en contra de la corrupción. La sociedad civil juega un papel importante, aunque Peñailillo juzgó que en general es relativamente débil. Los partidos políticos se han comprometido en el esfuerzo, tanto como los órganos reguladores del Congreso que vigilan el poder ejecutivo. La importante reforma del sistema judicial chileno, ahora vigente en todo el país, ha jugado un papel importante al otorgar poder a los fiscales para actuar en contra de la corrupción bajo el nuevo sistema acusatorio. En consecuencia, según Peñailillo, “los pequeños ahora persiguen a los peces gordos.” En contraste el sector privado, en lugar de expresar preocupación con respecto a la corrupción, más bien se dedica a prácticas que llevan a influenciar excesivamente a los funcionarios públicos.

A pesar de que existe mayor transparencia en las adquisiciones y en los gastos gubernamentales en general, hay varias áreas que necesitan atención prioritaria:

Aún no existe una ley de acceso a la información pública. El gobierno chileno suministra una gran cantidad de información, pero el público no tiene derecho a tal información.

No existen reglamentos eficaces para vigilar el financiamiento de los partidos políticos.

- Hace falta mayor transparencia en la contratación de funcionarios públicos.
- Hacen falta normas para la ética judicial y la transparencia.
- El gobierno debe enfatizar más la agenda en contra de la corrupción.
- Chile requiere un órgano responsable de la ética gubernamental.

Para acceder al informe completo de Peñailillo, vaya al vínculo:
http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

México

José Octavio López Presa, ex miembro del Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública y ex director ejecutivo de Transparencia Internacional de México, argumentó que a nivel federal se ha logrado combatir la corrupción de forma bastante efectiva. Este proceso se inició durante la década de 1980, y con las elecciones del 2000 se llegó a un momento decisivo en cuanto a la necesidad de enfatizar las medidas en contra de la corrupción. Por primera vez, el Presidente Vicente Fox colocó la corrupción como tema primordial en la plataforma de su campaña, pero los resultados de su presidencia fueron “ambivalentes”. Se logró avances reales en dar transparencia a las actividades gubernamentales y en el acceso a la información pública, pero fuera de eso la administración se comportó con relación a la corrupción de manera similar a las administraciones anteriores. El gobierno de Fox llevó a cabo una gran campaña en los medios de comunicación para instar a los ciudadanos a no sobornar, y también dio mayor fuerza a las leyes punitivas en contra de la corrupción. Sin embargo, el fuerte énfasis inicial en el combate contra la corrupción creó para Fox un dilema. El tema recibía tanta atención prioritaria que los escándalos o las faltas llegaron a tener mayor impacto, haciendo que fueran aún más difíciles de manejar, y resultando inclusive contraproducente para el esfuerzo de “pescar peces gordos.”

Según López Presa, la ley mexicana de acceso a la información pública ha funcionado bien a nivel federal, resultando en más de 200 000 peticiones entabladas desde el 2003. Los medios de comunicación han jugado un papel clave al fomentar peticiones de libertad de información, empleando la nueva ley para denunciar episodios de corrupción oficial. Sin embargo, a nivel estatal hay poca eficacia en la ejecución de estas leyes ya que no existen sistemas electrónicos establecidos, lo que significa que aquellos que desean hacer una petición, tengan que hacerlo en persona.

Los resultados de México en el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional revelan pocos cambios durante la administración de Fox, con calificaciones de entre 3.5 y 3.6 puntos (en una escala del 1 al 10, siendo 10 la mejor calificación posible). Las encuestas a hogares mexicanos realizadas por Transparencia México durante el mismo período estimaron que la corrupción le cuesta a cada ciudadano mexicano promedio casi el 8 por ciento de sus ingresos anuales, representando un auténtico impuesto.

Mirando hacia el futuro, la administración de Felipe Calderón está dedicada a suministrar mayor seguridad pública, contrarrestar la delincuencia, generar inversiones y empleos para reducir el nivel de pobreza y continuar fomentando mayor transparencia gubernamental y acceso a la información. Las áreas clave para el combate contra la corrupción que requieren mayor atención son:

- **Financiamiento de campañas políticas:** se debe emplear la ley de acceso a la información pública para mejorar el monitoreo de los gastos de los partidos políticos.
- **Archivos gubernamentales:** por ley, las entidades gubernamentales en México deben guardar y hacer de conocimiento público sus archivos, pero

no existe una ley que requiera producir dichos archivos. Sin ésta, las peticiones bajo la ley de acceso a la información pública tienen un uso limitado.

- Conflictos de interés: éste continúa siendo un problema difícil en todos los niveles de gobierno.
- Ética gubernamental: para fomentar normas de ética en el gobierno, se requiere una comisión u oficina de ética.
- Protección de informantes: represalias contra los informantes son comunes.

El mandato de Calderón será una etapa clave para la gobernabilidad democrática en México. El problema de la captura del estado, especialmente en cuanto al tráfico de influencia, es un desafío principal, sobre todo a nivel estatal y municipal. Avances en el campo de la agenda en contra de la corrupción tendrían un efecto significativo sobre la confianza ciudadana y fomentaría la inversión y el desarrollo económico.

Para el informe completo de López Presa, vaya al vínculo:
http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

Panel Dos: Aplicación Regional de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y de la Convención de la ONU en Contra de la Corrupción

Este panel de discusión presidido por **Eduardo Bertoni**, director ejecutivo de la Fundación del Debido Proceso Legal, examinó el papel que pudieran tener las organizaciones internacionales, tales como la OEA y la ONU, en fomentar la ética y la transparencia.

Jorge García González, jefe de la Oficina de Cooperación Judicial de la OEA, habló de los avances en la implementación de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción. La convención, una iniciativa fomentada por la Cumbre del Proceso de las Américas de 1994, fue firmada en 1996. Al momento de redactar la convención, la cooperación internacional en contra de la corrupción era una idea novedosa. Los estados participantes de la convención aprobaron un mecanismo de seguimiento (MESICIC por sus siglas en inglés) para fomentar el cumplimiento de los términos durante la implementación y para facilitar y fortalecer la cooperación internacional. Actualmente, participan 28 estados en la MESICIC, la cual está formada por dos cuerpos: la Conferencia de los estados participantes y el Comité de Expertos nombrados por cada estado participante. La OEA es el secretariado técnico para la MESICIC. En el 2002 se iniciaron preparaciones para la primera serie de revisiones de la MESICIC, enfocadas al análisis del marco legal para combatir la corrupción en cada país y la adecuación de legislación en cuanto a la convención y de los logros obtenidos por estas leyes. Organizaciones de la sociedad civil participaron en el proceso de evaluación al proporcionar información y brindar observaciones y propuestas a los estados participantes. Después de las revisiones y observaciones preliminares,

en el 2006 se emitió un informe final sobre cada país, así como también un informe hemisférico que incluía los resultados de la primera serie como “estado de la región” en cuanto a la implementación de la convención.

El informe hemisférico de la primera serie de las recomendaciones de la MESICIC reveló algunas conclusiones importantes respecto a las medidas en contra de la corrupción:

- Conflicto de intereses: aunque varios estados disponen de leyes que regulan los conflictos de intereses, menos de la mitad de éstos implementan dichas leyes.
- Uso correcto de recursos del estado: una necesidad considerable de supervisión y aplicación.
- Monitoreo de la administración pública: existen pocos mecanismos para que la sociedad civil participe en la supervisión.
- Supervisión gubernamental: gran necesidad de fortalecer la capacidad del gobierno para supervisar y vigilar el cumplimiento con medidas en contra de la corrupción.
- Acceso a la información: en más de la mitad de los países hay necesidad de mayor acceso a la información pública.
- Divulgación de activos por funcionarios públicos: amplia necesidad de mejorar los requisitos de divulgación, revisar declaraciones y ejecutar el seguimiento.

Para el informe completo de García González, vaya al vínculo:

http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

Richard Werksman, ex representante estadounidense en el Comité de Expertos de la MESICIC, describió las diferencias y semejanzas entre la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción (OEA) y la Convención en Contra de la Corrupción de la ONU. Ciento cuarenta países firmaron la convención de la ONU y 94 la ratificaron, entre ellos 19 de los 33 signatarios de la convención Interamericana. Venezuela, Canadá y Jamaica la han firmado pero no la han ratificado. Según Werksman, la diferencia principal entre la convención de la OEA y de la ONU se encuentra en la cobertura y los detalles. La convención de la ONU contiene 71 disposiciones y la de la OEA sólo 28, pero estas diferencias no suponen contradicciones entre las dos. Postuló que la convención de la OEA, que fue aprobada hace nueve años, allanó el camino para la convención de la ONU del 2005.

En cuanto a las semejanzas, ambas convenciones cubren normas para la conducta, la revelación financiera, el soborno transnacional, los secretos bancarios, las adquisiciones públicas y la participación de la sociedad civil. Ambas convenciones contienen provisiones obligatorias y otras que sólo requieren que los estados participantes consideren medidas o “intenten establecer” mecanismos. En ambos casos, los secretariados de las organizaciones son los que sirven de actor coordinador para fomentar la implementación de las convenciones.

Las grandes diferencias entre las convenciones de la ONU y de la OEA incluyen el alcance, donde la de la ONU es mucho más extensa y más detallada. La convención de la ONU trata más sustantivamente con la participación de la sociedad civil, requiriendo que los estados participantes fomenten la participación activa de la sociedad civil, mientras que la convención de la OEA solamente pide “considerar la aplicabilidad de mecanismos” para tal participación. Según Werksman, ninguna parte del tratamiento sobre la sociedad civil en la convención de la ONU es incompatible con el de la convención de la OEA. La convención de la ONU menciona específicamente el acceso a información y contiene lenguaje directo sobre el combate a la corrupción en el sector privado, mientras que la de la OEA no contiene ninguna referencia sobre esto. La convención de la ONU también establece una conferencia de estados participantes para lograr los objetivos de la convención, lo cual implica una participación automática en el proceso de revisiones, mientras que la convención de la OEA tiene un mecanismo separado para la participación en la MESICIC.

Más allá de la comparación entre las convenciones de la ONU y de la OEA, Werksman subrayó varias áreas que requieren atención prioritaria para lograr combatir la corrupción más eficazmente y para promover mayor transparencia en las Américas:

- Los gobiernos y las sociedades civiles deben poner mayor énfasis en generar voluntad política en los ciudadanos para implementar leyes nacionales y cumplir con los términos de las convenciones. De igual manera, se deben enfatizar los beneficios de la transparencia y de la buena gobernabilidad en lugar de enfatizar los aspectos punitivos involucrados en el combate en contra de la corrupción.
- Debe haber coordinación entre las labores de la MESICIC y las labores de seguimiento de la convención de la ONU, incluyendo la coordinación de temas para revisiones de seguimiento.
- Los gobiernos de las Américas deberán equilibrar sus crecientes compromisos legales bajo los mecanismos de la ONU y de la OEA, con la necesidad de planes prácticos para la implementación y la ejecución de la legislación. Esto resulta en dilemas cuando los recursos son limitados. Por lo tanto, los estados participantes deberán aprovechar la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para poder usar sus recursos de la mejor manera posible.
- Los gobiernos deberán considerar a la sociedad civil y a las organizaciones no-gubernamentales como socios en el esfuerzo de la implementación de las convenciones de la ONU y de la OEA. El sector privado, incluyendo las cámaras de comercio, deberá participar en este proceso a medida que se amplía, para incluir la corrupción del sector privado y los vínculos públicos-privados.
- Se debe cuidar de no caer en la creación de falsas expectativas sobre los esfuerzos de combate a la corrupción en la percepción de los ciudadanos.

Para el informe completo de Werksman, vaya al vínculo:
http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

Panel Tres: Análisis Regional y Conclusiones

El tercer panel, moderado por **Peter DeShazo**, director del Programa de las Américas del CSIS, brindó un análisis regional de los esfuerzos en contra de la corrupción y generó conclusiones sobre las acciones necesarias en el futuro.

Nancy Boswell, presidente de Transparencia Internacional EEUU sugirió “lecciones aprendidas” de los esfuerzos del combate a la corrupción en las Américas a partir de la Cumbre de las Américas de 1994 y subrayó el papel de la sociedad civil en este proceso. Para empezar, postuló que ya “sabemos lo que es necesario,” pero no se ha tomado suficientes acciones en el hemisferio. Entre los factores clave para progresar figuran la transparencia gubernamental, el acceso a la información, la libertad de los medios de comunicación para que puedan asegurar tal información y una amplia participación ciudadana, y la supervisión pública del gobierno. Se necesita más información para que los ciudadanos puedan responsabilizar a sus gobiernos; debería haber mayor énfasis en la ética del sector privado y la cuestión del tráfico de influencia en las adquisiciones del gobierno debería despertar mayor interés. En términos generales, se debe reforzar los papeles de la ONU y de la OEA en la región.

Boswell sugirió conclusiones sobre la convención Interamericana:

- Existen escasas pruebas que muestren que se han implementado los términos de la convención.
- La convención no es conocida y por lo tanto pocos ciudadanos de la región la valoran.
- El proceso de evaluación entre pares del mecanismo de seguimiento (MESICIC) es esencial para poner en práctica los términos de la convención. Esto requiere que los expertos en el proceso sean profesionales libres de influencias gubernamentales y que sus recomendaciones sean implementadas.
- La sociedad civil necesita estar presente en el proceso de revisión de la MESICIC. El caso reciente donde se dio la exclusión del proceso de revisión del afiliado de Transparencia Internacional en Venezuela recalca esta debilidad.
- Para que la sociedad civil pueda ser más eficaz vigilando el cumplimiento de la convención, se necesita más pericia técnica, lo que las organizaciones internacionales pueden proporcionar.
- Para que la convención sea eficaz, los donantes internacionales necesitan integrar las recomendaciones de la MESICIC a sus estrategias de asistencia a los estados participantes. “Los nuevos donantes,” como China, por ejemplo, que no se enfocan en asuntos de transparencia, pueden debilitar la voluntad de reforma.

“La paciencia se ha colmado” porque el proceso de revisión de la MESICIC se demora mucho y hasta ahora sólo ha examinado aspectos limitados de la convención.

Roberto de Michele, asesor de alto rango en la Oficina de Integridad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) extrajo varias conclusiones generales sobre los esfuerzos regionales contra la corrupción y describió el papel que el BID puede jugar en dicho proceso.

- Los políticos frecuentemente carecen de información suficiente sobre las prácticas de corrupción como para poder tomar decisiones informadas con respecto a las medidas para combatir a la corrupción.
- Es fundamental tener información fidedigna. La corrupción en sí no es siempre el problema principal, sino una manifestación de otros problemas relacionados con una pobre gobernabilidad.
- Con frecuencia se ignoran los problemas estructurales que constituyen las verdaderas causas de la corrupción mientras que se reacciona a los “escándalos,” los cuales típicamente incitan a la acción.
- Al reaccionar a dichos escándalos y tratar de implementar cambios, a menudo no se toman decisiones de forma racional o de manera deliberada.
- La descentralización de los gobiernos que está llevándose a cabo en varios países subraya la necesidad de reenfocar los esfuerzos en contra de la corrupción y a favor de mayor transparencia a nivel del gobierno local.

Los gobiernos que firman o ratifican convenciones internacionales como los documentos de la ONU y de la OEA deben reconocer que al hacerlo se han comprometido a nivel nacional a tomar medidas en contra de la corrupción. Deben considerar estas convenciones como ayuda para evitar un debate público con respecto a la acción, y utilizarlas mejor para fortalecer la voluntad política para la reforma.

El Banco Interamericano de Desarrollo está comprometido a ayudar a los estados participantes a implementar los términos de la convención de la OEA. Para empezar, el BID en sí debe mostrar las normas de ética más elevadas cuando realiza sus propias actividades y representar un ejemplo de transparencia y de cómo evitar los conflictos de interés. El Banco monitorea cuidadosamente el uso de sus fondos para evitar que ocurran fraudes y para aumentar la transparencia en sus operaciones. Otro asunto clave es ayudar a las contralorías de los estados participantes en sus actividades de supervisión, proporcionando cooperación técnica a organizaciones de la sociedad civil para vigilar la implementación de la convención de la OEA, además de apoyar las capacidades de investigación de la sociedad civil en su papel de guardián contra la corrupción. El Banco firmó un memorando de entendimiento al respecto con la OEA apoyando un seguimiento más eficaz por parte de la MESICIC.

Nathaniel Heller, director ejecutivo de la organización “Integridad Global” enfocó su presentación en la necesidad de desarrollar más “herramientas y cajas de herramientas” para combatir la corrupción. En este sentido, Integridad Global

no busca medir la corrupción en un país en particular, sino analizar los mecanismos ya existentes en contra de la corrupción. En su informe anual del 2006, Integridad Global analizó 43 países de todo el mundo, cinco de los cuales pertenecen a Latinoamérica (Argentina, Brasil, Guatemala, México y Nicaragua). Los informes se basaron en la información generada en principio por un investigador líder (generalmente un periodista) de cada país, la cual fue subsecuentemente revisada tanto dentro del país como por expertos externos. Los datos fueron agrupados de acuerdo a “factores de integridad” (290 en total) en áreas clave, entre ellas: el marco legal, el fortalecimiento de la sociedad civil, la disponibilidad de información, la responsabilidad gubernamental, la administración y el servicio civil y, por último, la supervisión y la regulación. Los analistas buscaron normalizar los resultados para aumentar las posibilidades de comparación.

Según Heller, varias tendencias particularmente importantes surgieron del análisis realizado por Integridad Global de los cinco países de Latinoamérica.

- Alta integridad en la votación y participación pública
- Creciente fortaleza de la sociedad civil
- Sistemas de servicio civil particularmente débiles en la región
- Pobre implementación de la ley, con escasos recursos asignados
- Poca protección para los informantes
- La financiación política constituye un problema significativo
- Gran diferencia entre rígidas leyes de combate a la corrupción y su implementación

Para el informe completo de Heller, vaya al vínculo:

http://www.csis.org/component/option,com_csis_events/task,view/id,1283/

Conclusiones

Avances Regionales en Contra de la Corrupción

- La corrupción oficial continúa siendo un problema grave en Latinoamérica, debilitando la gobernabilidad, limitando el crecimiento económico, y dificultando la seguridad.
- A pesar de avances significativos en algunos países como México y Colombia, Latinoamérica como región continúa mostrando resultados pobres en estudios de gobernabilidad y corrupción llevados a cabo por organismos internacionales.
- Los avances contra la corrupción oficial normalmente se han logrado a nivel nacional o federal, mientras que la corrupción a nivel estatal o local podría estar aumentando.
- A pesar de que 33 de los 34 estados participantes de la OEA han firmado la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y que 19 han

firmado la convención de la ONU en Contra de la Corrupción, la implementación de los términos de estas convenciones es muy esporádica.

- Se presta escasa atención a la corrupción del sector privado en la región.
- Lo que a menudo se denomina “captura de la élite” o “captura del estado” para describir el ejercicio de la influencia indebida de grupos de interés sobre el gobierno es muy extendido en la región, incluso en países donde los niveles generales de corrupción son bajos, como en Chile.

Áreas Prioritarias de Preocupación

- Aunque las normas legales para controlar la corrupción son adecuadas y manejables en la mayoría de los países latinoamericanos, éstas con frecuencia no se cumplen. Los gobiernos carecen de planes sólidos para poner las leyes en práctica. Además, las entidades que son responsables de vigilar el cumplimiento -tanto dentro del gobierno como en la sociedad civil - a menudo carecen de la capacidad para desempeñar dicha función.
- Las medidas en contra de la corrupción en la mayoría de los países se enfocan típicamente sobre el poder ejecutivo del gobierno. Se debe prestar mayor atención a otras ramas del gobierno (incluyendo el poder legislativo), y al fortalecimiento de las instituciones reguladoras y de control.
- En la mayoría de los países latinoamericanos se ha descentralizado la administración gubernamental y la distribución de recursos fiscales, pero se ha prestando poca atención a la vigilancia y control de las actividades de gobiernos estatales y locales con respecto a la transparencia e integridad.
- El papel de la sociedad civil en responsabilizar al gobierno de sus actos es esencial. Sin embargo, por varias razones—tales como generalmente poco acceso a la información gubernamental, falta de pericia técnica en la supervisión y el análisis de datos, la falta de protección para los informantes y pocos mecanismos para participar en el proceso de vigilancia - la sociedad civil no ha podido desempeñar esa función adecuadamente.
- Hay poca transparencia o control en el financiamiento de los partidos políticos.
- Los conflictos de interés entre grupos privados y públicos se encuentran muy generalizados en la región. El tráfico de influencia a nivel nacional y a nivel local del gobierno resulta en la captura del estado.
- Los esfuerzos en contra de la corrupción en la región pocas veces se llevan a cabo de forma sistemática o racional y se realizan más como reacción a los escándalos. Por consiguiente, a menudo se ignoran los problemas estructurales que causan la corrupción porque los gobiernos se dedican a mitigar los daños políticos que resultan de tales episodios.

- Los funcionarios públicos se contratan con poca transparencia o preocupación por la meritocracia, lo cual abre las puertas al tráfico de influencias.
- Frecuentemente hay escasez de datos gubernamentales de buena calidad que pudieran utilizarse para evaluar y monitorear trámites y actividades. Si no se puede medir la corrupción, no se la puede controlar.
- Las autoridades encargadas de implementar la ley en la región a menudo carecen de los recursos o pericia para eficazmente evaluar, investigar y procesar los casos de corrupción.
- El mecanismo de seguimiento (MESICIC) de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción necesita más ideas de los participantes, quienes además deben ser expertos en sus campos de trabajo e independientes de todo control gubernamental.

Recomendaciones

- Los gobiernos de Latinoamérica necesitan desarrollar planes prácticos de acción para poner en práctica los compromisos que realizaron para luchar contra la corrupción cuando firmaron y ratificaron las convenciones en contra de la corrupción de la OEA y de la ONU. Se debe reforzar la aplicación de la legislación nacional creada para fomentar el cumplimiento con los términos de estas convenciones.
- Dado que el éxito en la agenda global en contra de la corrupción a nivel nacional está estrechamente ligado a la calidad de la gobernabilidad, los gobiernos regionales deben prestar atención prioritaria a los detalles de la agenda para mejorar la calidad de la regulación, la selección y la administración del servicio civil, las normas y las prácticas, la efectividad gubernamental, el manejo responsable y transparente del presupuesto, la obtención pública responsable, el acceso a la información pública y los procedimientos judiciales transparentes y eficaces.
- La atención debe reenfocarse en el combate de la corrupción en gobiernos locales, donde hay menor transparencia y responsabilidad que a nivel nacional. La descentralización política y económica necesita un esfuerzo prioritario para mejorar la supervisión gubernamental e institucional a nivel local.
- Los gobiernos tienen que estar más atentos al problema general del conflicto de interés en la región. Aunque muchos estados regulan dichos conflictos, estas normas no se implementan. Se debe instalar oficinas de ética gubernamental capaces de monitorear e implementar las regulaciones, y se debe proteger a los informantes.
- Los gobiernos tienen que esforzarse aún más en la producción de documentación acerca de procedimientos y trámites oficiales, y asegurarse de que estos archivos se hagan disponibles al público. Los datos sólidos

son decisivos para poder seguir las medidas de combate a la corrupción y evaluar su éxito.

- En particular se debe enfatizar el uso apropiado de los recursos del estado, con mayor auditoría de contrataciones públicas y un fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y ejecución.
- La sociedad civil debe jugar un papel más prominente en los esfuerzos regionales de combate a la corrupción. La OEA debe aumentar la diseminación de la convención y de los reportes de la MESICIC a la sociedad civil para fomentar mayor participación en el proceso de revisión de la MESICIC. Por otra parte, se debe fomentar la participación de expertos libres de influencia gubernamental en el proceso de revisión de la MESICIC.
- Los Estados que son participantes de la OEA deben aumentar su apoyo material a los esfuerzos de la MESICIC para fomentar el cumplimiento con la convención Interamericana.
- Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la supervisión de esfuerzos de combate a la corrupción deben coordinar sus actividades con asociaciones de abogados, cámaras de comercio, clubes cívicos, universidades y asociaciones profesionales.
- En conformidad con los términos de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y de la convención de la ONU en Contra de la Corrupción, se debe desarrollar mecanismos que respondan a la responsabilidad del sector privado de aumentar la transparencia y reducir la corrupción. La sociedad civil nacional y las organizaciones comerciales en la región también deben participar en este proceso. La comunidad internacional puede brindar asistencia adicional.
- Las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales que promuevan la buena gobernabilidad y la transparencia en la región deben proporcionar capacitación técnica y apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil en sus esfuerzos contra la corrupción. Se debe prestar especial atención a los esfuerzos para cumplir con las recomendaciones del Comité de Expertos de la MESICIC.
- Las organizaciones internacionales de asistencia económica deben fomentar el cumplimiento con los términos de la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción y la Convención de la ONU en Contra la Corrupción en la realización de sus programas y proyectos en Latinoamérica.

Acerca del Autor

Peter DeShazo es director del Programa de las Américas de CSIS desde septiembre de 2004. El Embajador DeShazo fue diplomático de carrera en el servicio exterior de los Estados Unidos antes de ingresar a CSIS. Fue Subsecretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental en el Departamento de Estado, responsable por las relaciones con los países andinos y el Caribe. También fue Representante Permanente Adjunto de Estados Unidos ante la OEA y dirigió los servicios de información y diplomacia pública de Estados Unidos en las Américas tanto en el Departamento de Estado como en la Agencia de Información de Estados Unidos. En el exterior, fue destinado a La Paz, Medellín, Santiago de Chile, Ciudad de Panamá, Caracas y Tel Aviv. DeShazo recibió su licenciatura de Dartmouth College, Estados Unidos y un doctorado (Ph.D) en historia latinoamericana de la Universidad de Wisconsin–Madison. Cursó estudios de pos-grado en la Universidad Católica de Chile. El Embajador DeShazo es autor del libro *Trabajadores Urbanos y Sindicatos en Chile* y de artículos sobre la historia social latinoamericana en prestigiosas revistas académicas. Con frecuencia contribuye columnas de opinion y entrevistas a periódicos y revistas de Estados Unidos, Canadá, Latinoamérica y Europa sobre temas relacionados a las Américas y a los asuntos exteriores de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental.

