Globethics Repository



[Informe global de la corrupción 2004]Introducción

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	Hodess, Robin
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-12 06:39:54
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177624

1. Introducción

Robin Hodess [1]

¿Qué es la corrupción política?

La corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza[2]. La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de "tráfico de influencias" o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia.

La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función. Es diferente a la corrupción menuda o burocrática en cuanto es perpetrada por líderes políticos o funcionarios electos que han sido investidos de autoridad pública y que tienen la responsabilidad de representar el interés público. También debe considerarse el aspecto concomitante a la corrupción política: los sobornos pagados a los políticos.

La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos desafía a los valores democráticos, una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década[3]. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas.

La corrupción política es un tema central de la obra de Transparency International. En realidad, una de las razones para seleccionar a la corrupción política como el tema del Informe global de la corrupción *de este año es la prioridad de esta cuestión en la red de capítulos nacionales de TI a lo largo del mundo, muchos de los cuales sostienen que la corrupción política es una preocupación fundamental en su país y han hecho de ella el centro de sus esfuerzos y su lucha.*

El impacto de la corrupción política

La revelación de la corrupción política suele generar sacudidas en una sociedad. Sin embargo, a pesar de las fuertes demandas de justicia, la posibilidad de juzgar y condenar a prominentes líderes del mundo sospechosos de corrupción se ha mostrado difícil. Muchos líderes han dejado su cargo o muerto antes de que sus delitos salieran a la luz. TI ha reunido una lista de presuntos criminales, desde Sani Abacha hasta Mohamed Suharto (véase cuadro 1.1.

página 27), que muestran los estimados del dinero que supuestamente se han robado comparados con el ingreso per cápita. Esta lista es un poderoso recordatorio de cuán extendida y devastadora puede ser la magnitud del abuso.

La opinión pública de todo el mundo ha tomado nota de la corrupción política. El Barómetro Global de Corrupción de TI (véase "Barómetro Global de Corrupción 2003", capítulo 11, página 360), un nuevo instrumento que da cuenta de las experiencias y las actitudes de la opinión pública ante la corrupción, demuestra que si los ciudadanos dispusieran de una varita mágica para eliminar la corrupción de al menos una institución, la mayoría elegiría limpiar los partidos políticos antes que cualquier otra. Para los partidos, que juegan un papel crucial en la vida pública de cualquier democracia, el mensaje es claro: los miembros y funcionarios del partido deben ser absolutamente probos y el propio partido debe depurar sus prácticas internas.

Los hombres de negocios también perciben los efectos de la corrupción política. Una investigación del Foro Económico Mundial muestra que los hombres de negocios creen que las donaciones legales tienen un alto impacto en la política, que el soborno figura entre los medios habituales para alcanzar objetivos políticos en alrededor del 20 por ciento de los países analizados y que las contribuciones políticas ilegales son una práctica común en casi la mitad de los países considerados (véase recuadro 2.4 "Corrupción política: una comprensión global", página 49).

La corrupción política se vincula con la falta de transparencia pero también con preocupaciones conexas sobre la equidad y la justicia: la corrupción aumenta los males que afectan a los derechos humanos y evita que se satisfagan las necesidades humanas básicas. La ex Alto Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos Mary Robinson sostiene que la corrupción obstaculiza la participación en la vida política y un adecuado acceso a la justicia (véase recuadro "Corrupción y derechos humanos", página 20).

Eje del informe

El *Informe global de la corrupción* de este año se centra en la corrupción dentro del proceso político y su dañino impacto en la vida pública de las sociedades alrededor del planeta. Se ocupa de las siguientes áreas en el contexto de la corrupción política:

- la regulación del financiamiento político
- la divulgación de los movimientos de dinero en la política y la aplicación de leyes de financiamiento de la política
- elecciones, específicamente compra de votos
- el sector privado, con énfasis en los sectores de armas y petróleo, y
- la lucha contra el abuso de los funcionarios, incluyendo la reducción de conflictos de intereses, la limitación del recurso de la inmunidad, la búsqueda de extradiciones y la repatriación de las riquezas robadas.

Recuadro 1.1: ¿Dónde fue el dinero?

El cuadro 1.1 ilustra la magnitud del problema de la corrupción política comprobada a través de estimados de los fondos presuntamente robados por algunos de los más notorios líderes de los últimos 20 años. Para ubicar las cifras en cierto contexto, la columna de la derecha incluye el ingreso per cápita de cada país.

Los diez líderes del cuadro no son necesariamente los más corruptos del período y los estimados de los fondos presuntamente robados son muy aproximados. El cuadro está construido a partir de fuentes respetadas y ampliamente conocidas. En general es muy poco lo que se sabe sobre las sumas presuntamente apropiadas por muchos líderes.

Cuadro 1.1.

Jefe de gobierno	Estimado de fondos supuestamente robados	Ingreso per cápita (2001)
Mohamed Suharto, presidente de Indonesia, 1967-98	U$S 15 a 35 mil millones	U$S 695
Ferdinand Marcos, presidente de Filipinas, 1965-86	U$S 5 a 10 mil millones	U$S 912
Mobutu Sese Seko, presidente de Zaire, 1965-97	U$S 5 mil millones	U$S 99
Sani Abacha, presidente de Nigeria, 1993-98	U$S 2 a 5 mil millones	U$S 319
Slobodan Milosevic, presidente de Serbia/Yugoslavia, 1989-2000	U$S 1 mil millones	U$S s/d
Jean-Claude Duvalier, presidente de Haití, 1981-86	U$S 300 a 800 millones	U$S 460
Alberto Fujimori, presidente de Perú, 1990-2000	U$S 600 millones	U$S 2.051
Pavlo Lazarenko, primer ministro de Ucrania, 1996-97	U$S 114 a 200 millones	U$S 766
Arnoldo Alemán, presidente de Nicaragua, 1997-2002	U$S 100 millones	U$S 490
Joseph Estrada, presidente de Filipinas, 1998-2001	U$S 78 a 80 millones	U$S 912

Fuentes:

Cifras de ingreso per cápita: *UN Human Development Report 2003* (New York, Oxford University Press, 2003), *IMF Country Report Nº 02/269* (2002).

Suharto: *Time Asia*, 24 de mayo de 1999, *Inter Press*, 24 de junio de 2003.

Marcos: *CNN*; Febrero de 1998; *Time Asia*, 24 de mayo de 1999; UN Office on Drugs and Crime (UNODC); *Anti-Corruption Toolkit*, versión 5, disponible en: www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html.

Mobutu: Asamblea General de la ONU, "Global Study on the Transfer of Funds of Illicit Origin, Especially Funds Derived from acts of Corruption" (Estudio global acerca de la transferencia de fondos de origen ilegal derivados de actos de corrupción), noviembre 2002; *Time Asia*, 24 de mayo de 1999.

Abacha: UNODC, *Anti-Corruption Toolkit*; *BBC News* (Gran Bretaña), 4 de septiembre de 2000; véase también "Repatriación de fondos estatales robados", Cap. 6, página 100.

Milosevic, *Associated Press*, 2 de diciembre de 2000.

Duvalier : Robert Heinl, Nancy Heinl y Michael Heinl, *Written in Blood: The Story of Haitian People (*Escrito en sangre: la historia del pueblo haitiano*), 1492-1995* (Lanham, University Press of America, 1996); *Time Asia*, 24 de mayo 1999; UNODC, *Anti-Corruption Toolkit*; *L'Humanité* (Francia), 11 de mayo de 1999.

Fujimori: Oficina del Fiscal Especial del Estado para el caso Montesinos/Fujimori, Perú.

Lazarenko: *Financial Times* (Gran Bretaña), 14 de mayo de 2003; *Chicago Tribune* (USA), 9 de junio de 2003.

Alemán: *BBC News* (Gran Bretaña), 10 de septiembre de 2002.

Estrada: *CNN*, 22 de abril de 2001; *Inter-Press,* 24 de junio de 2003.

El informe también evalúa varios mecanismos que pueden disminuir la corrupción en la política, desde la acción ciudadana hasta la creación de nuevas normas y criterios internacionales, como los Estándares de Transparency International para el Financiamiento Político y la Discrecionalidad (véase más abajo).

Al centrarse en estos tópicos, el *Informe global de la corrupción* se ocupa de zonas oscuras de la vida política: el abuso de dinero en el sistema político por parte de los candidatos y de los funcionarios políticos; la falta de transparencia acerca de los movimientos de dinero en la política; la posibilidad de que el sector privado vea aumentar su influencia, distorsionando así tanto el mercado como la adecuada representación del interés público; la corrupción del proceso electoral; y los modos en que las características de cada sistema legal pueden afectar la capacidad de los Estados para impartir justicia en los grandes delitos de corrupción.

Elegimos estas áreas por una cantidad de razones. Primero, la importancia que adjudicamos al *financiamiento político* (ya sea financiamiento de las campañas o de los partidos) refleja el hecho de que la corrupción política suele empezar por aquí, con el financiamiento. Hay una enorme preocupación sobre el costo de las elecciones tanto en las democracias nuevas como en las establecidas al igual que sobre la influencia del dinero privado en las decisiones y la falta de información pública acerca de las fuentes reales de los fondos de la política.

Al contemplar las formas corruptas del financiamiento político, se eluden los mitos alrededor de este tema (véase cuadro 2.1, "Principales tipos de financiamiento político vinculados a la corrupción", página 38) y quedan al descubierto los obstáculos legales y sistémicos para limpiar las finanzas de la política. Nuestro informe presenta los pros y los contras de las prohibiciones, límites, las reglas de exhibición y de financiamiento público para actuar como antídotos contra la corrupción en el financiamiento político, y se muestran los resultados de una cantidad de países donde estas medidas se hallan vigentes.

Luego consideramos un remedio al financiamiento corrupto de la política *–la divulgación–* que es central para la filosofía y el enfoque de Transparency International. Es fundamental la revelación de los movimientos de dinero en la política, ya sea para financiar partidos o candidatos o el dinero gastado en elecciones o en contrataciones públicas. Se precisa que el financiamiento político esté registrado y que, por encima de todo, resulte claro. No se justifica nada que no sea la absoluta transparencia sobre los fondos de la política. Este énfasis en la difusión tiende a ser un punto de consenso para los políticos y también para los activistas. Pero la realidad de las reglas de difusión, y su incentivo cuenta una historia diferente, en la que hay numerosas formas de limitar la difusión.

La *aplicación* es el eje de un régimen exitoso de financiamiento político: incluso las mejores leyes tienen valor sólo cuando son aplicadas. En casi todos los países, la aplicación ha demostrado ser tal vez el elemento más difícil de efectivizar dentro de un marco legal diseñado para detener la corrupción po-

lítica. La aplicación efectiva requiere que las instituciones involucradas tengan adecuados poderes para investigar, una justicia independiente y competente al mismo tiempo que la indispensable voluntad política. Incluimos informes que analizan la aplicación en la práctica, por medio de varios tipos de sanciones, dando una idea de qué es lo que funciona y por qué.

Además de evaluar reglas para los candidatos, partidos y gobiernos, también planteamos cuál es el rol que juega el *sector privado* en la corrupción política. Presentamos a expertos en armas y petróleo que evalúan las recientes revelaciones de corrupción política con especial atención a lo que hace posible la corrupción. Nos proponemos analizar las reformas habituales de las prácticas en los negocios, particularmente aquellas conseguidas como resultado de los esfuerzos de la sociedad civil.

La corrupción política no se limita al financiamiento de la política. Usamos esta sección especial para considerar una forma de corrupción política que afecta a los procesos electorales en todo el mundo: *la compra de votos*. Nuestros autores explican por qué y cómo ocurre la compra de votos y cómo cambia no sólo las elecciones y sus resultados sino también la relación entre los funcionarios electos y los votantes. Dado que una cantidad de otras instituciones se dedican al control de prácticas como la vigilancia de los escrutinios, decidimos focalizarnos en la compra de votos, una práctica política corrupta que ha tenido un análisis menos sistemático.[4]

Para completar esta sección especial, deseamos entender cuán difícil suele ser hacer *justicia*. Los autores reflexionan acerca del uso (y abuso) de la inmunidad y de las leyes sobre conflicto de intereses, los obstáculos para la repatriación y el engorroso proceso de recuperación de los fondos públicos robados. Sobre todo esto, los textos se centran en las vallas legales enfrentadas por los fiscales y la población en muchos delitos comprobados de corrupción políti-



Rac, Panamá

Recuadro 1.2: Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad

Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad están basados en los valores de integridad, equidad, transparencia y rendición de cuentas. Surgen de la preocupación por la influencia del dinero y los favores en política, lo que afecta al proceso democrático y a la vigencia de la ley. Se los presenta en el contexto de un compromiso internacional por contener la corrupción expresado en la Convención de la ONU contra la Corrupción, cuyo texto debía ser adoptado en diciembre de 2003, y están sostenidos en el reconocimiento global de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal y las convenciones vinculadas con ella.

1. Eliminar la venta de influencias y los conflictos de intereses

Las donaciones a los partidos políticos, candidatos y funcionarios electos no deben ser un medio de obtener favores personales o políticos o comprar el acceso a servicios políticos o civiles. Los propios partidos y candidatos deben practicar la transparencia y demostrar su compromiso con los criterios éticos de la vida pública. Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación del conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede seguir con su cargo en el sector privado o en una compañía estatal.

2. Transparencia por medio de la difusión y la publicación

Los partidos políticos, candidatos y políticos deben dar a conocer sus recursos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esa información debe ser presentada anualmente, y también antes y después de las elecciones. Debe informar los donantes y los montos de sus donaciones, incluyendo las que sean en especies y alquileres, y también sobre gastos. Sujeta a evaluación confiable y segura respecto de los riesgos de donantes o beneficiarios, la información debe estar disponible de forma tal que el público pueda acceder a ella antes de las elecciones. Se puede requerir que compañías que coticen el bolsa den a conocer todas sus donaciones a partidos políticos de cualquier país en sus balances anuales a los socios y se debe prestar aprobación de los socios para esas donaciones.

3. Efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas de regulación

Organizaciones controladas por la población deben supervisar efectivamente la observancia de las leyes y medidas regulatorias. Para cumplir ese objetivo, deben estar dotadas de los recursos necesarios, facultades, independencia y poderes para investigar. Junto a cortes independientes, deben asegurar que los delincuentes sean responsabilizados y debidamente sancionados. Se debe criminalizar el sostenimiento de partidos políticos con fondos ilegales.

4. Diversidad de ingresos y límites al gasto

Se debe prestar especial atención a los beneficios del financiamiento estatal de los partidos y candidatos y al estímulo de la participación de los ciudadanos a través de pequeñas donaciones y cuotas sociales. También se debe prestar atención en limitar los apoyos de las corporaciones y del extranjero, así como a las donaciones individua-

les muy abultadas. Para controlar la demanda de financiamiento político, se deben considerar mecanismos como los límites al gasto y el acceso subsidiado a los medios.

5. Equidad e integridad en el acceso a los medios de comunicación

Los candidatos y partidos deben tener un acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para alcanzar una cobertura mediática equilibrada y una integridad de los medios. Los medios deben jugar un papel independiente y crítico, tanto en las elecciones como en el proceso político más amplio. Se deben usar instrumentos como la legislación sobre el conflicto de intereses para evitar que el control político de los medios públicos y privados cree una cobertura parcial de la política.

6. Participación de la sociedad civil

La sociedad civil debe participar activamente en promover la legislación adecuada en el terreno del financiamiento político y en el control de las finanzas políticas y su impacto sobre la representación política. El marco legal, tanto regulatorio como institucional, debe permitir a las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con los medios independientes, hacerse cargo de estas actividades. Este marco debe también garantizar el acceso a la información y la posibilidad de que la sociedad civil pueda incidir en los debates sobre nueva legislación, entre otras medidas.

ca. También describen la manera en que están apareciendo fuerzas de cambio tanto a niveles nacionales como internacionales.

A lo largo de la sección acerca de la corrupción política, presentamos a los ganadores del Premio de Integridad de Transparency International 2003. Muchos de esos individuos –algunos de los cuales pagaron su integridad con la vida– demuestran que es posible luchar contra el sistema para detener la corrupción política y exigir un término al daño que causan a todos los pueblos.

Transparency International: Iluminando las oscuras prácticas de la corrupción política

La corrupción política puede producir un amplio abanico de respuestas. Una es la apatía del votante, acompañada de una desilusión de la población con la democracia y su capacidad para limitar la corrupción. Otra respuesta, la que queremos analizar desde Transparency International en nuestro informe, es el impulso a la acción ciudadana, y, en algunos casos, a medidas positivas por parte del gobierno y del sector privado.

¿Cómo puede la sociedad enfrentar el tema de la corrupción política? Una respuesta, basada en una idea presentada en el *Informe global de la corrupción 2001*, es establecer criterios de probidad en el financiamiento político [5]. Este volumen presenta los propios estándares de Transparency International para el Financiamiento Político y Discrecionalidad (véase recuadro 1.2, página 30), que

pueden servir como puntos de partida para creadores de políticas y activistas y adaptarse a las circunstancias nacionales (o locales). Los criterios de TI llegan más lejos que cualquier otros disponibles, en la medida en que toman en cuenta el crucial papel de la sociedad civil en el control de la transparencia política[6].

Los líderes políticos, elegidos por el pueblo e investidos del poder de diseñar la vida pública, deben a sus ciudadanos la tarea de establecer mejores criterios respecto de su uso del dinero y de su conducta tanto dentro como fuera de la función.

Transparency International seguirá denunciando la corrupción política y permanecerá decidida en su compromiso por una mayor transparencia del proceso político. Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad son un aspecto de nuestros esfuerzos globales de denuncia, que incluyen también los siguientes recursos:

- **La ratificación y puesta en práctica de la Convención de la ONU contra la corrupción**

TI monitoreará la ratificación y puesta en práctica de la convención, impulsando a cada firmante a adoptar y aplicar leyes nacionales que cumplan con la convención. La convención exige la ratificación de 30 países antes de entrar en vigencia.

TI está particularmente interesada en que se cumplan las disposiciones de la convenciones acerca de la recuperación de los fondos. La riqueza robada debe ser regresada a sus legítimos dueños. Este propósito se condice con la campaña de TI para rastrear el dinero lavado, lanzada en Nyanga en marzo de 2001[7].

Además de establecer criterios para que sus firmantes terminen con los sobornos, la propia ONU debe estar vigilante, apuntando a prácticas desleales (como la compra de votos) dentro de su propio sistema.

- **El reforzamiento de la Convención Anti Sobornos de la OCDE**

No sólo se debe reforzar mejor la Convención Anti Sobornos, sino que además debe enmendársela para incluir una prohibición al soborno de partidos políticos y funcionarios extranjeros (véase "¿Podrá la Convención de la OCDE detener el soborno en el extranjero?", cap. 7, página 170).

- **Instalar la corrupción política en la agenda de los donantes**

Las instituciones financieras internacionales y las organizaciones bilaterales de ayuda deben prestar una mayor atención a la corrupción en los países a los que prestan o entregan dinero, y por lo tanto establecer criterios de evaluación que reflejen los niveles de corrupción (véase "Gobernabilidad, corrupción y la Millenium Challenge Account", cap. 7, página 170). Quienes reciban ayuda internacional necesitan incentivos para mejorar su desempeño en transparencia y un refuerzo de las reglas de financiamiento político, legislación sobre conflictos de intereses y las garantías de inmunidad.

• **Mejoramiento a nivel nacional de la legislación sobre financiamiento político, divulgación y conflictos de interés, y el reforzamiento de las instituciones aplicación de la ley**

TI promoverá mejores legislaciones al mismo tiempo que su aplicación tanto a nivel nacional como internacional, con la expectativa de que regímenes legales más fuertes y más abarcativos contra la corrupción política tengan un impacto directo para alcanzar la justicia. Transparency International exige que se provea a los actores de la sociedad civil en todo el mundo de acceso a la información y de recursos legales a fin de permitirles cumplir un papel constructivo en el control del financiamiento político.

La corrupción política es un abuso del sistema político, de la confianza y de los principios que hacen funcionar a la democracia. Esperamos que este volumen reavive el debate político acerca de la corrupción política, inspire la acción y resulte en cambios positivos. Mucho queda por hacer para terminar con la corrupción política. A través de la fuerza de su red de capítulos locales, Transparency International pretende jugar un papel activo en la construcción del camino hacia el futuro.

Notas

1 Robin Hodess edita el *Informe global de corrupción*.

2 La dificultad en definir la corrupción política ha ocupado por décadas a los estudiosos, empezando tal vez por el texto fundador, *Political Corruption: Readings in Comparative Análisis* (Corrupción política. Lecturas de análisis comparativos), New York, Holt, Rinehart & Winston, 1970, de Arnold Heidenheimer, que ofrece definiciones centradas en la función pública, el interés público y el mercado. La definición anterior es necesaria para dar un marco a este informe y resulta necesariamente reduccionista, como para dar un punto de partida al material siguiente.

3 La corrupción existió siempre, pero una ola reciente de revelaciones creó la sensación de que la corrupción ha aumentado. Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*, Oxford, Blackwell, 1997.

4 Varias organizaciones (la OSCE, NDI, IFES, Electoral Reform International Services, o ERID, y el Carter Center) han recogido experiencias sustanciales en el control de elecciones alrededor del mundo, trabajando muchas veces en conjunto con instituciones e individuos asociados en cada país.

5 Keith Ewing, "Corruption in Party Finance: The Case of Global Standards" (Corrupción en el financiamiento de los partidos: el caso de los criterios globales), *Informe global de la corrupción 2001*, Berlín, Transparency International, 2001.

6 Los criterios existentes se centran más en el control regulatorio y menos en el control público. Entre los buenos ejemplos de criterios se encuentran las recomendaciones del Consejo del Comité Europeo de Ministros (2003-04) sobre las reglas habituales contra la corrupción en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, adoptadas el 8 de abril de 2003, y los "Principles for Political Financing" (Principios de financiamiento político) del Carter Center en: www.cartercenter.org/documents/1487.pdf.

7 Véase www.transparency.org/pressreleases_archive/2001/2001.03.13.nyanga-declaration.html.