

LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Antonio María HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La corrupción: concepto y clasificaciones*. III. *La corrupción a nivel transnacional, los instrumentos y convenciones internacionales contra la corrupción, Transparency International*. IV. *La corrupción en América Latina*.

I. INTRODUCCIÓN

Carl J. Friedrich, en su obra clásica sobre *La democracia como forma política y como forma de vida*,¹ nos advierte que “la corrupción no es un vicio exclusivo de la democracia, sino de todas las formas de gobierno y de todo orden político” y “[...] que la corrupción es tan inevitable como la suciedad en casa. Es pues, un estado de cosas que se repite siempre y que deriva de su propia naturaleza, contra la cual no hay mejor remedio curativo que la constante lucha con diferentes medios para cada forma de gobierno”.

En esa línea de pensamiento, se puede vincular esta problemática a la de la propia naturaleza de la condición humana. Y aún sin poder profundizar

* Profesor titular plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la UNC, profesor honorario de la UBA y *Postdoctoral Senior Fellow* de la State University of New York at Buffalo Law School. Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (IACFS). Exmiembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional (IACL). Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en derecho constitucional, federalismo, constitucionalismo provincial y derecho municipal. Ha pronunciado más de 750 conferencias y exposiciones en universidades del país y del extranjero.

Friedrich, Carl J., “La democracia desde el punto de vista histórico y comparativo: Dominio y Cooperación”, en *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 16.

un tema propio de la filosofía moral, que excede este trabajo, no podemos desconocer la opinión de grandes figuras del pensamiento que meditaron al respecto. Ya desde el pensamiento griego, a través de Tucídides, Sócrates, Platón y Aristóteles,² se señalaron las muy complejas características y contradicciones de la condición humana. Asimismo, se establecieron normas e instituciones para luchar contra la corrupción en las constituciones.³ Cicerón hizo lo propio como el gran abogado y pensador de Roma, y así se fue perfilando históricamente la idea y tradición republicanas.⁴ La bondad y la maldad humanas fueron especialmente analizadas por Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau en sus obras clásicas.⁵

Estas concepciones estuvieron presentes en el momento de la sanción de la primera Constitución republicana y federal, en Filadelfia, en 1787. Por eso Alexander Hamilton sostuvo, en *El Federalista* núm. 6, que los hombres son “ambiciosos, vengativos y rapaces”,⁶ y Madison escribió en *El Federalista* núm. 10 sobre el peligro de las facciones y de las pasiones humanas, mientras que en el núm. 51 se preguntó: “Pero ¿qué es el gobierno si no el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario”.⁷

² En sus respectivas obras clásicas *La guerra del Peloponeso*, de Tucídides; los diversos *Diálogos*, donde se expone el pensamiento de Sócrates; *La República*, de Platón, y *Política*, de Aristóteles. Véase el análisis efectuado por Pettit, Philip, *Republicanism: a theory of freedom and government*, Oxford, Oxford University Press, 1997, cap. 1.

³ Véase Ghirardi, Olsen A., *La Constitución de los atenienses. Los obstáculos contra la corrupción*, en la página web de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, www.acadenc.org.ar. Las instituciones entre las que menciona: 1) la anualidad de las magistraturas; 2) la fianza; 3) la rendición de cuentas; 4) el sorteo de los cargos; 5) el examen; 6) el juramento; 7) el ostracismo; 8) la acción de ilegalidad (la *graphe paranomos*), y 9) la antídosis o cambio de fortunas o de bienes. Este instituto era un juicio que podían plantear los ricos que recibían alguna obligación dineraria y que podían señalar a otros que estuviesen en mejores condiciones de hacerlo. Ejemplos de esas obligaciones eran el armado de un trirreme y el pago de su tripulación por un año. El autor indica que hubo pocos casos, mencionando el proceso que Megacles le inició exitosamente a Sócrates en el año 356 a. C., por el pago de un barco de guerra. Ghirardi atribuye la grandeza de Atenas a los valores y espíritu de los atenienses y al cuidado de sus magistraturas.

⁴ En sus obras clásicas como *Tratado de la República y Cuestiones tuscúlanas*.

⁵ *El Príncipe y Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, de Maquiavelo; *Leviatán*, de Hobbes; *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, de Locke; *Del espíritu de las leyes*, de Montesquieu, y *El contrato social y El Emilio*, de Rousseau, respectivamente.

⁶ Hamilton, Alexander et al., *El federalista*, 2a. ed., trad. de Gustavo Velazco, México, FCE, 2006, núm. 6, Hamilton, p. 19.

⁷ *Ibidem*, núm. 10, Madison, p. 36, y núm. 51, Madison, p. 220. La maldad humana está magistralmente descrita por Shakespeare en los personajes de sus obras clásicas y por Dostoyevski en *Los demonios*, entre otros maestros de la literatura universal.

Esta visión del hombre justificaba y requería una república basada en la división y equilibrio de los poderes —tanto en forma horizontal como vertical— para alcanzar los grandes y perennes objetivos del constitucionalismo: asegurar los derechos del hombre y evitar la concentración del poder.⁸

La historia posterior y la actualidad mundial, regional y nacional, con una presencia permanente de actos de corrupción, nos indica el acierto de esta concepción republicana y la necesidad de profundizar los controles.⁹

Sostenemos que para la consideración integral de este fenómeno se requiere el análisis de sus aspectos filosóficos éticos, morales, históricos, jurídicos, políticos, sociológicos y económicos, con metodología interdisciplinaria, lo que excede la extensión y propósitos de este trabajo. Por ello, desarrollaremos esta problemática en relación más específica con la corrupción política en la realidad latinoamericana y, en particular, en Argentina.

Estimamos necesario referirnos inicialmente al concepto y clasificaciones de la corrupción, donde se confirmará la complejidad del tema. Después, observaremos los datos y realidades en las distintas esferas, lo que incluirá el accionar de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA), que han celebrado sendos tratados y convenciones en la materia. Asimismo, es menester detenernos en la tarea de una destacada organización no gubernamental como Transparencia Internacional (Transparency International, TI).

Luego abordaremos el análisis de esta cuestión en Argentina y, finalmente, nos referiremos a las diversas propuestas de lucha contra la corrupción, atento a sus gravísimas consecuencias, especialmente para las democracias.

II. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTO Y CLASIFICACIONES

El *Diccionario de la lengua española* indica que la palabra “corrupción” proviene del latín *corruptio* y significa “acción y efecto de corromper o corromperse”,

⁸ Véase Hernández, Antonio María (dir.), *Derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, t. I, cap. 1 “Teoría constitucional”, y *Estudios de federalismo comparado: Argentina, Estados Unidos y México*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2018, cap. 2, en el punto 1.4 “El pensamiento y diseño constitucional de Madison y Hamilton sobre el federalismo”, pp. 67-74.

⁹ Recuérdese, asimismo, la conocida frase de lord Acton: “El poder tiende a corromper, pero el poder absoluto corrompe absolutamente”, que ha sido corroborada históricamente, y en la actualidad, con una enorme mayoría de sistemas políticos autoritarios o totalitarios, y con alto grado de corrupción. Véanse al respecto los índices sobre democracia y corrupción de diversas instituciones especializadas que más adelante citaremos. La democracia constitucional, el imperio de la ley y la división de los poderes, resultado de la tradición republicana, han tratado de impedir que el poder del Estado se utilice para fines privados.

mientras que “corromper”, proviene del latín *corrompere* y tiene siete acepciones, de las que citaremos las primeras cinco: 1) “Alterar y trastocar la forma de alguna cosa”; 2) “Echar a perder, depravar, dañar”; 3) “Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”; 4) “Pervertir o seducir a una persona”; 5) “Estragar, viciar. Corromper las costumbres, el habla, la literatura”.¹⁰ La pluralidad de significados nos advierte que se trata de una polisemia y, a partir de allí, se podrá comprender la complejidad y profundidad del tema en análisis.

En primer lugar, según lo expresa Malem Seña, siguiendo a Peter Euben, la “historia conceptual de la corrupción es incierta, pues aunque el origen etimológico es claro, su uso no lo ha sido tanto a lo largo de la historia”.¹¹ En ese tenor, menciona el uso histórico de la palabra con dos sentidos: uno general, vinculado a destrucción, adulteración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad, o inmoralidad, que abarca toda calificación de corrupción, sea política, económica o social.¹² Pero a lo largo del tiempo se han dado numerosas definiciones que han modificado su sentido primigenio, y el autor las agrupa en tres grandes modelos: el primero

[...] pone el acento en los deberes de funcionario público y en la singularización de la función pública. El segundo, en aspectos concernientes a la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, nociones estas que deberían ser interpretadas a la luz de la moderna teoría económica. Finalmente, el tercer modelo define a la corrupción atendiendo al interés público.¹³

Para los propósitos de este trabajo, y ante la gran cantidad de definiciones existentes en la doctrina y jurisprudencia,¹⁴ que exhiben las dificultades

¹⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 410.

¹¹ Malem Seña, Jorge F., *La corrupción*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 22.

¹² Malem Seña expresa que Peter Euben ha asimilado la corrupción con estos significados en Jorge F., “Corruption”, en Ball, Terence *et al.* (comps.), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 223.

¹³ *Ibidem*, p. 22. Sobre el último modelo, Dennis F. Thompson expresa: “Los funcionarios cometen immoralidades por codicia, deseo de poder o lealtad a su familia y amigos. Pero hay una suerte de inmoralidad propia de la función pública que paradójicamente muestra una apariencia más noble, pues no se la comete para satisfacer objetivos personales sino en la búsqueda del bien común. El problema de las “manos sucias” incumbe al político que infringe los principios morales en nombre del interés público”. En Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999, cap. 1, p. 25.

¹⁴ Es muy amplio y profundo el análisis y debate de esta cuestión en la doctrina y jurisprudencia estadounidense. Entre muchos autores, véanse especialmente los aportes de la profesora de Yale, Susan Rose-Ackerman y, en particular, en su libro *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reformas*, Madrid, Siglo XXI, 2000, y del profesor de Harvard, Dennis F. Thompson, en

conceptuales en esta materia, nos limitaremos a presentar la opinión de Malem Seña. Con respecto a su noción de corrupción, sostiene que

[...] son actos corruptos aquellos que reúnen las siguientes características: 1 [...] Implican la violación de un deber posicional (provoca la transgresión de alguna de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen)¹⁵ [...] 2 [...] Debe haber un sistema normativo que le sirve de referencia (la corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar de estos distintos niveles a la vez) [...] 3 [...] No siempre entraña una acción penalmente antijurídica (corrupción e ilegalidad penal son en ese sentido, términos independientes) [...] 4 [...] Están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional (no es necesario que ese beneficio constituya una ganancia de carácter económico, puede ser política, profesional, sexual, etc.) [...] 5 [...] Tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción (los corruptos siempre tratarán que sus acciones pasen lo más inadvertidas posibles).¹⁶

Y así define a los actos de corrupción, como “aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera fuere su naturaleza”.¹⁷

particular en su libro *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999. Agregamos, asimismo, estos artículos: Rose-Ackerman, Susan, “Corruption and Democracy”, *Proc. Ann. Meeting Am. Soc’y Int’l L.*, vol. 90, 1996, p. 83 y “Corruption: Greed, Culture and the State”, *The Yale Law Journal Forum*, vol. 120, 10 de noviembre de 2010; Stark, Andrew, “Beyond Quid Pro Quo: What’s Wrong with Private Gain from Public Office?”, *American Journal of Political Science*, vol. 91, 1997, p. 108; Hellman, Deborah, “Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy”, *Michigan Law Review*, vol. 111, 2013, p. 1385; Issacharoff, Samuel, “On Political Corruption”, *Harvard Law Review*, vol. 124, 2010, p. 118; Warren, Mark E., “Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, 2006, p. 160; Thompson, Dennis F., “Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy”, *The George Washington Law Review*, vol. 73, 2005, p. 1036, y Teachout, Zephyr, “The Anti-Corruption Principle”, *Cornell Law Review*, vol. 94, 2009, p. 341.

¹⁵ Malem Seña, en la p. 32, precisa que lo posicional en modo alguno significa “que es necesaria la presencia de un funcionario público para que haya un caso de corrupción. También la corrupción es posible entre agentes privados”. Y por eso rechaza, en la n. 21 de dicha página, las definiciones de corrupción de Susan Rose-Ackerman y del Banco Mundial, que sostienen que la corrupción “es el uso de un cargo público en beneficio privado”. Cf. Rose-Ackerman, Susan, “La corrupción y los gobiernos...”, *cit.*, p. 125.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 32-35. Para un análisis más detallado del concepto de corrupción en sus aspectos filosóficos véase Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, F. y Álvarez S. (comps.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

¹⁷ *Ibidem*, p. 35. El autor indica que dicha definición coincide en lo esencial con la propuesta por Ernesto Garzón Valdés en el trabajo mencionada en la nota anterior. Previa-

En cuanto a las clasificaciones de la corrupción, también consideramos pertinente señalar solo algunas de ellas que nos parecen útiles para este trabajo. Tal como lo vimos, hay una corrupción política,¹⁸ económica, social, sindical, deportiva, etc., de acuerdo con el ámbito respectivo en que se produce.¹⁹ Ya sabemos que la corrupción no opera solamente con la presencia

mente, Malem Seña menciona lo que la corrupción no es y enumera, en tal sentido, en las pp. 23-31, lo que seguidamente sintetizamos: 1) no debe ser confundida la corrupción con medidas estatales de carácter promocional (como las leyes de incentivos fiscales, aunque esto también dependerá del momento en que se efectúa, porque si se hace en forma previa a un acto electoral puede ser corruptor del sistema político); 2) tampoco puede ser confundida con un ejercicio desviado del poder (ya que, en algunos casos, ello no será necesariamente así si no existe un beneficio posicional para la autoridad en cuestión); 3) no debe asimilarse corrupción y clientelismo político, ya que existen algunas diferencias conceptuales; 4) si bien la recepción de regalos y de compensaciones económicas o de otro tipo por parte de funcionarios públicos, de políticos o de un particular en virtud del desempeño de su trabajo se ha considerado como actos genéricos de corrupción, considera que en algunos casos puede establecerse una línea demarcatoria entre esas prácticas y ciertos actos corruptos. En ese sentido, compara a esos regalos con el soborno y menciona las diferencias, siguiendo a John Noonan Jr., en su obra *Bribes*, Nueva York, Macmillan Publishers, 1984, p. 697; 5) conviene distinguir entre los actos de corrupción y la recepción, ofrecimiento y dación de propinas; 6) quien participa de un acto de corrupción no puede ser confundido con un reformador social, como los que aducen que la corrupción cumple funciones similares a las que cumplen las reformas económicas o burocráticas en sistemas de burocratismo excesivo que impide el desarrollo económico. Y dice: “Quien participa en la corrupción no está interesado en modificar el sistema normativo de referencia, sea este jurídico, social o político. Ni, desde luego, el sistema moral vigente”. Y seguidamente cita esta opinión de Samuel Huntington: “[...] la corrupción en sí misma puede ser un sustituto de la reforma, y ambas, corrupción y reforma, un sustituto de la revolución. La corrupción sirve para reducir los grupos que presionan a favor de cambios en la política, justamente como sirve la reforma para reducir las clases que presiona en favor de cambios estructurales”. “Modernization and corruption”, en Heidenheimer, Arnold *et al.* (comps.), *Political corruption. A handbook*, 3a. ed., Londres, Transaction Publishers, p. 381.

¹⁸ Que “consiste en la violación de un deber posicional de carácter político, en el incumplimiento de una función de ese mismo tenor o bien se realiza atendiendo a intereses políticos”. *Ibidem*, p. 37.

¹⁹ “Puede haber una corrupción pública y otra privada [dice Malem Seña]. Y aunque se haya prestado poca atención a esta última, conviene decir no solo que es posible conceptualmente sino que desde un punto de vista empírico es más frecuente de lo que parece a primera vista. En el comercio internacional se dan estos dos tipos de corrupción. Sin embargo, prácticamente todos los análisis y las medidas propuestas para hacer frente están pensados como si la corrupción fuera fundamentalmente de carácter estatal o público. La corrupción sería un problema que surgiría de la intersección de los intereses públicos y privados. Tal vez por esa razón se haya considerado tradicionalmente al Estado fuente de toda corrupción. Y se haya señalado entre las causas más notorias del aumento de la corrupción el hecho de que el Estado de Bienestar haya asumido competencias en materia económica que en el estado policía quedaban reservadas a agentes privados [...] Pero la propuesta de abandonar el Estado de Bienestar por el estado privatizador con el fin de erradicar la corrupción no ha resultado una

de funcionarios públicos. Se trata de un problema que afecta tanto a la sociedad como al Estado, más allá de las profundas interrelaciones entre estos últimos dos términos. Por eso, más adelante nos referiremos a países con una verdadera “cultura de la corrupción”.

También se puede clasificar la corrupción en la Administración pública, en el Poder Legislativo,²⁰ en el Poder Judicial, en el financiamiento de la política y en el comercio internacional.²¹

Asimismo, se puede distinguir entre la corrupción común u ordinaria y la gran corrupción, como lo hace Rose-Ackerman. La autora refiere que²²

La corrupción ocurre en la vida cotidiana de las personas y en las actividades comerciales de rutina a medida que las personas navegan en su relación con el estado. Sin embargo, de particular importancia es la corrupción en la parte superior de la jerarquía estatal que involucra a los líderes políticos y sus asociados cercanos y se refiere a la adjudicación de importantes contratos, concesiones y la privatización de empresas estatales. Dicha “gran corrupción” impone grandes costos a la gente común al desviar fondos a los principales líderes políticos a cambio de acuerdos “amorosos” con grandes empresas extranjeras y nacionales.

Otra clasificación, de Arnold Heidenheimer,²³ toma en cuenta la percepción que las élites y la opinión pública de un país tienen de ciertos actos

estrategia adecuada”. Malem, Seña, *op. cit.*, p. 214. El autor refiere más adelante que “En otro lugar expuse, con cierto detalle, los ramos a los que pertenecían las empresas privatizadas, los procedimientos privatizadores utilizados, la falta de controles de esos procesos y la ingente cantidad de recursos transferidos del sector público al sector privado. También señalé entonces los costes sociales que todo ello produjo y las enormes cuotas corruptas que pagaron los empresarios para hacerse con las empresas públicas, algunas de ellas en pleno rendimiento” (p. 216 y n. 4, donde hace referencia a otra de sus obras: “Globalización, comercio internacional y corrupción”, pp. 139 y ss.). Después cita a Rose-Ackerman en su obra sobre la corrupción y los gobiernos, quien sostiene que incluso una disminución de la actividad estatal puede dejar intactos el esquema y los niveles de corrupción vigentes (p. 217).

²⁰ Véase Thompson, Dennis F., “La ética política y el ejercicio de cargos públicos”, *cit.*, cap. 4, “Ética legislativa”, pp. 145 y ss.

²¹ Véanse los caps. 2 a 5 de la obra citada de Malem Seña.

²² Ackerman-Rose, Susan, “Corruption: Greed, Culture and the State...”, *cit.*: “Corruption occurs in people’s day-to-day lives and in routine business activities as people navigate their relationship to the state. However, of particular important is corruption at the top of the state hierarchy that involves political leaders and their close associates and concerns the award of major contracts, concessions and the privatization of state enterprises. Such “Grand corruption” imposes large costs on ordinary people by diverting funds to top political leaders in exchange for sweetheart deals with big foreign and domestic businesses”.

²³ “Perspectives on the perception of Corruption”, en Heidenheimer, Arnold *et al.* (comps.), *op. cit.*, pp. 161 y ss.

corruptos y así se distingue una corrupción negra, gris y blanca. La primera es cuando existe consenso acerca del reproche y de la necesidad de su castigo. La segunda es cuando las élites y la opinión pública tienen una opinión ambigua sobre la necesidad de la penalización de los actos. Y la tercera, blanca, es cuando los actos de corrupción son tolerables y no se apoya vigorosamente su criminalización.²⁴

Finalmente, mencionamos la distinción entre corrupción nacional y corrupción transnacional, según se superen las fronteras nacionales y se observe la presencia de corporaciones y legislación internacional de lucha contra la corrupción.²⁵

III. LA CORRUPCIÓN A NIVEL TRANSNACIONAL, LOS INSTRUMENTOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN, TRANSPARENCY INTERNATIONAL

La corrupción está en todas partes. En los ricos países industrializados y en las regiones pobres, en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste. A simple vista el informe sobre corrupción resulta deprimente. Por todas partes la corrupción parece imposible de erradicar y podría pensarse que en Transparency International nos hemos propuesto una tarea hercúlea. Cada día aparecen

²⁴ Cfr. Malem Seña, *op. cit.*, p. 37. En referencia a clasificaciones de la corrupción en la doctrina estadounidense véase el artículo de Dawood, Yasmin, “Classifying corruption”, *Duke Journal Constitutional Law and Public Policy*, 9, Annual 2014, p. 103. Allí la autora sostiene que: “Los estudiosos han categorizado varios tipos de corrupción. Thomas Burke ha distinguido tres tipos de corrupción: quid pro quo, influencia monetaria y distorsión. Zephyr Teachout ha identificado cinco categorías: soborno criminal, desigualdad, voces ahogadas o silenciadas, público desanimado y falta de integridad. Deborah Hellman ha descrito tres tipos principales de corrupción: la corrupción como la deformación del juicio, la corrupción como distorsión de la influencia y la corrupción como la venta de favores. Aunque hay varios enfoques en la literatura para clasificar la corrupción, sostengo que existen dos enfoques generales para conceptualizar el «mal» de la corrupción. El primer enfoque es que la corrupción equivale a un abuso de poder. El segundo enfoque es que la corrupción viola el principio de igualdad política. Esta parte también considera la teoría de la corrupción de la dependencia de Lawrence Lessig, que ofrece un enfoque alternativo para comprender la corrupción”. Por otra parte, en dicho artículo, Dawood analiza los distintos conceptos y clasificaciones que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en relación con la corrupción especialmente en las campañas políticas”.

²⁵ Para un análisis de la corrupción transnacional véase Delaney, Patrick X., “Transnational corruption. Regulation across borders”, *The Australian National University, Asia Pacific School of Economics and Government, Policy and Governance, Discussion Papers*, 2005, www.apseg.anu.edu.au.

nuevas variantes de fraudes y sobornos, como las cabezas de la Hidra mitológica, que volvían a crecer cada vez que se las cortaba.²⁶

Esta es la conclusión de Peter Eigen, fundador de la institución citada que, sin embargo, señala los avances producidos a nivel internacional en la lucha contra la corrupción, además de la instalación del tema en la agenda mundial.²⁷

En este sentido, consideramos necesario referir los distintos tratados y convenciones que se fueron estableciendo para asegurar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

En este proceso debe tenerse presente la importancia de una ley sancionada en Estados Unidos, en 1977, de prácticas corruptas en el extranjero (Foreign Corrupt Practices Act, FCPA), que penalizaba el soborno comercial de funcionarios públicos extranjeros por parte de emisores de valores y empresas nacionales. Para implementar las prohibiciones contra la corrupción comercial contenidas en la ley se impusieron requisitos sustanciales de control interno y de contabilidad a los emisores de valores. Posteriormente, en 1988, el Congreso enmendó sustancialmente dicha ley para incluir una disposición que requiere que el presidente debe solicitar cooperación internacional para reprimir ese soborno comercial. Esta ley sería el precedente de las convenciones multilaterales anticorrupción, a nivel internacional y regional, adoptadas en 1996 por la OEA y, en 1997, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como consecuencia de la firma de esta última Convención por Estados Unidos, se produjo una nueva modificación en el texto de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, en 1998, para la adecuación de los respectivos textos legales. Dichas convenciones difieren en sus miembros y características.²⁸ Asimismo, debe mencionarse la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen

²⁶ Eigen, Peter, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Bogotá, Planeta, 2003, p. 302.

²⁷ La obra es un relato de su experiencia internacional en el Banco Mundial y de su retiro en 1993 para crear Transparencia Internacional, que es una organización no gubernamental (ONG) con secciones nacionales en más de 100 países y que ha desarrollado una notable lucha contra la corrupción. Entre otras actividades desarrolladas que mencionaremos, esta institución es la responsable del conocido Índice Global de Percepción de Corrupción, que comenzó a publicarse en 2001. En la obra se hace referencia a la corrupción en países desarrollados, como su natal Alemania y España, así como en países latinoamericanos y africanos.

²⁸ Cfr. Harms, Brian C., “Holding public officials accountable in the international realm: A new multi-layered strategy to combat corruption”, *Cornell International Law Journal*, vol. 33, 2000, p. 159.

Transnacional Organizado, adoptada en 2000, y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.²⁹

Brian C. Harms³⁰ sostiene que

Los Convenios de la OEA, la OCDE y la UE adoptan, aunque en formas modificadas de manera diversa, el principio de la FCPA de la extraterritorialidad y de la criminalización de la oferta de sobornos comerciales de países de origen, de funcionarios extranjeros de países de acogida y de funcionarios de organizaciones públicas internacionales. Casi todas las naciones históricamente prohibieron el soborno de sus propios funcionarios, aunque tal regulación del lado de la demanda era evidentemente ineficaz para prevenir el soborno y la extorsión en muchos países; y es un lugar común, si no universal, prohibir también la corrupción comercial.

Agrega que

Una impresionante variedad de otras entidades multilaterales, incluidas las Naciones Unidas (ONU), la Cámara de Comercio Internacional (ICC), el Consejo de Europa, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha adoptado resoluciones o esfuerzos dirigidos hacia la reducción y la eliminación definitiva de la corrupción comercial internacional. En particular, la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales y el Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, en conjunto indican un reconocimiento mundial de que el soborno comercial es incorrecto.³¹

Y más adelante añade esta reflexión: “Un régimen global anticorrupción implica, en parte, lo que puede considerarse un principio moral plausible, a saber, que el soborno y la extorsión son éticamente inaceptables, aunque sean tolerables económica y políticamente. Por lo tanto, las normas claramente pueden surgir como resultado de principios morales”.³²

²⁹ Véase el artículo de Santiago, Alfonso, “La cláusula ética del art. 36. Normatividad jurídica, normalidad social y la necesidad de un cambio de cultura política”, *Jurisprudencia Argentina. Número Especial: A veinte años de la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 20 de agosto de 2014, pp. 38 y ss., donde se analizan las cuatro convenciones recién mencionadas, y que, como veremos, fueron aprobadas por Argentina.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

³² *Idem*. Después efectúa interesantes reflexiones sobre las relaciones entre el globalismo y las realidades locales, que presentan especiales particularidades culturales en torno a la corrupción.

Años después se adoptaría la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, a escala mundial, de especial relevancia en esta materia, que fuera adoptada por la Asamblea General en Nueva York, mediante la Resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, y que al comienzo del Preámbulo expresa, en una notable síntesis, la preocupación de los Estados parte “[...] por la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”.

La Convención consta del preámbulo, ocho capítulos y 71 artículos, que regulan integral y sistemáticamente la lucha contra la corrupción y la cooperación internacional requerida. El capítulo I se titula “Disposiciones Generales”, el II “Medidas preventivas”, el III “Penalización y aplicación de la ley”, el IV “Cooperación internacional”, el V “Recuperación de activos”, el VI “Asistencia técnica e intercambio de información”, el VII “Mecanismos de aplicación” y el VIII “Disposiciones finales”.

Más adelante volveremos sobre esta convención universal y la regional americana, al analizar la legislación argentina.

No se puede desconocer la importancia de la lucha contra la corrupción que realiza TI. Tal como lo anticipamos, la institución no gubernamental de carácter internacional, con sede en Berlín, Alemania, fue creada por iniciativa de Peter Eigen, quien fuera elegido como su primer presidente en 1993. Muy pronto fueron establecidas las sociedades y filiales nacionales, que actualmente superan los 100 países.³³ Y comenzó la tarea intelectual de desarrollar instrumentos de lucha contra la corrupción. En primer lugar, la publicación del *Source Book* o *Libro de consulta*, que recoge métodos, ejemplos y medios para enfrentar la corrupción mediante sistema de integridad en las leyes e instituciones. Esto fue seguido por la Encuesta sobre la Percepción de la Corrupción,³⁴ que comenzó a publicarse en 1995, con gran repercusión. En 1999 se difundió el Índice de Fuentes de Soborno,³⁵ que mostraba los países y empresas que pagaban sobornos en los países en vías de desarrollo. En 2000, la institución ayudó a crear los Principios de Wolfsberg, por los cuales los grandes bancos del mundo se comprometen a impedir la corrup-

³³ Véase Eigen, Peter, *op. cit.* En 1994, la ONG Poder Ciudadano de Argentina se unió a Transparencia Internacional, como la primera ONG. En la actualidad, TI está presidida por la destacada jurista y politóloga argentina Delia Ferreira Rubio, lo que distingue a nuestro país, y que también presidiera Poder Ciudadano por dos mandatos.

³⁴ *Ibidem*, cap. 12, “El índice de percepción de corrupción”, pp. 111-118.

³⁵ *Ibidem*, cap. 13, “El índice de fuentes de soborno”, pp. 119-122.

ción y el blanqueo de dinero. Y a partir de 2001 se hizo público el Informe Global sobre la Corrupción.³⁶

Otras propuestas de la institución fueron el Pacto de integridad y el Código de Conducta de las Empresas. La primera, destinada a que los gobiernos y las empresas que participan en la adjudicación de contratos se comprometieran a la competencia sin métodos corruptos, con la supervisión de entidades independientes, como las secciones nacionales de TI. La segunda, con el objetivo de asegurar la vigencia de principios éticos en el funcionamiento de las empresas privadas dentro de la economía global, con el concepto de desarrollo sostenible.³⁷

A ello deben sumarse las herramientas de lucha contra la corrupción, donde además del *Source Book* o *Libro de Consulta*, se desarrollaron las Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Mientras el libro persigue el objetivo de establecer sistemas de integridad, las Herramientas son experiencias prácticas en materia de combate a la corrupción a nivel local para utilizar en el día a día.³⁸

Mencionamos, asimismo, el Premio a la Integridad de TI, que se otorga para el reconocimiento del coraje de las personas comprometidas en la lucha contra la corrupción.³⁹

Hacemos referencia, por último, al Índice Global de Percepción de la Corrupción de 2020, publicado en Berlín el 28 de enero de 2021, por TI, que posiciona en el primer lugar a Dinamarca y Nueva Zelanda, con 88 pun-

³⁶ *Ibidem*, cap. 5, “Crecimiento de la organización”, pp. 49-57.

³⁷ *Ibidem*, caps. 8 “El Pacto de integridad” y 9, “Cómo deben proceder las empresas”, p. 75.

³⁸ *Ibidem*, cap. 10: “Herramientas para combatir la corrupción”, pp. 95-102.

³⁹ *Ibidem*, cap. 14: “El premio a la integridad de TI, una protección para los whistleblowers”, pp. 123-132. Para el autor se trata de premiar a quienes tocan el silbato de alarma y denuncian la corrupción, lo que implica correr graves riesgos. Y allí se indican los distintos premiados a partir de 2001, que comprenden a personas de muy diversos países. El primero fue Mustafá Adib, capitán del Ejército de Marruecos, que destapó un caso de corrupción y que terminó encarcelado. La obra incluye tres capítulos muy importantes sobre la corrupción en España (cap. 15) y en Alemania (caps. 16 y 17), pp. 133-193. En el libro debe destacarse el “Epílogo”, de Hans Kung, titulado “La lucha contra la corrupción requiere un marco ético”, que comienza con estas afirmaciones: “Es evidente que la lucha contra la corrupción debe emprenderse con todos los medios legales. Y solo triunfará, si se responsabiliza a los culpables, independientemente de su posición, y de ese modo se hace respetar la justicia. Pero esto no basta. A menudo no hay ninguna voluntad política de combatir la corrupción porque detrás no hay voluntad ética; y muchas disposiciones legales contra la corrupción no se aplican en la práctica por la falta de una conciencia de injusticia, ya que se han perdido las pautas éticas elementales, tanto en la población en general como en las élites. La reforma de un Estado suele ser muy difícil porque falta una base ética” (p. 251).

tos, seguidos de Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza, con 85 puntos, mientras que en las últimas posiciones aparecen Sudán del Sur y Somalia, con 12 puntos, luego Siria, con 14, Yemen y Venezuela, con 15 puntos.⁴⁰ El promedio general es de 43 puntos, y por regiones ocupa el primer lugar la Unión Europea y Europa Occidental, con 66 puntos, y el último África, con 32 puntos, seguido con 36 por Europa del Este y Asia Central. Más de dos terceras partes de los 180 países incluidos en el estudio tienen menos de 50 puntos.

La conclusión del Informe es que hay incapacidad de los países para controlar la corrupción, lo que contribuye a una crisis de la democracia a nivel mundial. Se advierte una directa correlación al respecto, ya que los países con democracias plenas⁴¹ tienen en promedio 75 puntos, las democracias imperfectas o débiles una media de 49 puntos, los regímenes híbridos (que presentan elementos autoritarios) un promedio de 35 puntos y los regímenes autoritarios tienen el peor promedio, de 30 puntos. La directora ejecutiva de la entidad, Patricia Moreira, expresa al respecto:

La corrupción socava la democracia y genera un círculo vicioso que provoca el deterioro de las instituciones democráticas, que progresivamente van perdiendo su capacidad de controlar la corrupción [...] Con tantas instituciones democráticas amenazadas en todo el mundo —a menudo con líderes autoritarios o populistas— es menester seguir trabajando para fortalecer los mecanismos de control y equilibrio y proteger los derechos de los ciudadanos.⁴²

Finalizamos este punto con la opinión especializada de Susan Rose-Ackerman:

Mucho se ha hecho recientemente sobre los esfuerzos para controlar la corrupción a través de los tratados internacionales y las iniciativas de la sociedad civil, como las encabezadas por Transparencia Internacional (TI) y la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI). El G20 en su comunicado de junio de 2010 reconoció que la corrupción es un problema

⁴⁰ Téngase presente que 100 puntos significan el máximo de transparencia y cero puntos, el máximo de corrupción.

⁴¹ De acuerdo con la clasificación de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, dedicada a medir la calidad democrática a nivel mundial. Según el último informe de 2018, solo hay 19 países con democracias plenas, correspondiendo solo a un país de Latinoamérica esa ubicación, que es Uruguay. Chile dejó de integrar ese grupo, de la misma manera que ha retrocedido sus calificaciones en el Índice Global de Corrupción. Más adelante se consideran estas cuestiones en el punto siguiente sobre Latinoamérica.

⁴² Véase “El Índice de Percepción de la corrupción muestra un estancamiento de la lucha contra la corrupción en la mayoría de los países”, Transparency International, Surveys, 29 de enero de 2019, www.transparency.org

global. Esta preocupación internacional es un avance positivo que puede complementar y recompensar los esfuerzos dentro de los países receptores, especialmente para combatir la gran corrupción por parte de empresas multinacionales. Sin embargo, las iniciativas existentes tienen poca vigencia real como Hard Law (ley dura). Su impacto depende del cambio de las costumbres y de la mala publicidad que tenga la corrupción [...] Estos esfuerzos internacionales, loables como son, no pueden sustituir la reforma interna.⁴³

IV. LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Sobre la situación actual de esta cuestión en nuestra región, en el Informe del Grupo Asesor de Expertos en Anticorrupción, Transparencia e Integridad para América Latina y el Caribe, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se expresa:⁴⁴

Con el trasfondo de una serie de escándalos de alcance sin precedentes en América Latina y el Caribe (ALC), es evidente que la corrupción amenaza con erosionar los cimientos de gran parte del bienestar económico y la estabilidad política de la región, así como el Estado de Derecho. Hartos de la corrupción y la impunidad, el actuar de manera concreta y efectiva para frenar este cáncer es una de las prioridades de los votantes y de muchos de los candidatos en las numerosas elecciones de la región en 2018 y probablemente también en los próximos años. Es hora de analizar detenidamente lo que ha sucedido en la región y en el mundo, y las enseñanzas que hemos aprendido de ello, como así también lo que esto significa para las próximas iniciativas destinadas a controlar la corrupción y mejorar las perspectivas de los 650 millones de habitantes de la región [...]. Esta labor es urgente y necesaria. La corrupción ha logrado penetrar los más altos niveles de gobierno, la sociedad y la economía. Está vinculada a la perniciosa captura del Estado por parte de las élites en gran parte de la región y, como lo ilustra el caso Lava Jato, opera a través de las fronteras. En términos generales, los datos muestran que en las últimas dos décadas no ha habido mejoras significativas en la región en indicadores claves de gobernanza, o peor aún, salvo algunas excepciones, la región ha mantenido un desempeño deficiente en la implementación del Estado de Derecho y el control de la corrupción. El impacto distorsionador del dinero en la política en la región se asocia a políticas y prácticas que benefician a

⁴³ Cfr. Rose-Ackerman, Susan, "Corruption: Greed, Culture and the State", *cit.*

⁴⁴ Autoría de Engel, Eduardo; Ferreira Rubio, Delia; Kaufmann, Daniel; Lara Yaffar, Armando; Londoño Saldarriaga, Jorge; Simone Noveck, Beth; Pieth, Mark y Rose-Ackerman, Susan, BID, 2018, Código de publicación IDB-MG-677, Washington, www.iadb.org.

una reducida élite que, con reformas fallidas, socava la confianza pública en el gobierno y las instituciones democráticas.

Después de referirse que la globalización y la tecnología brindan oportunidades sin precedentes para ocultar las ganancias del crimen y la corrupción, se afirma que: “En la mayoría de los países de ALC, la corrupción y la captura del Estado son sistémicas. La interconexión entre redes de élites políticas y económicas a menudo socava la formulación de políticas sólidas y el Estado de derecho, consolidando la impunidad y desviando los recursos públicos y la inversión en el bien común”.

La claridad, precisión y crudeza de este resumen de tan reconocidos expertos nos exime de otros comentarios al respecto.

Es coincidente con el precedente análisis la mirada de Daniel Zovatto, director regional para América Latina de IDEA Internacional, que en su agudo estudio sobre el estado de las democracias en América Latina, entre las amenazas y retos para la región, señala los altos niveles de corrupción y opacidad, junto a otros, como la debilidad de las instituciones democráticas, el excesivo presidencialismo, la fiebre reeleccionista, los elevados índices de inseguridad ciudadana y los ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión.⁴⁵ Sostiene que la corrupción “ha sido una constante histórica en la mayoría de los países de la región y todo indica que este flagelo es uno de los problemas más graves y persistentes de América Latina”. Indica que ello ha producido una falta de confianza en las instituciones, que afecta a los partidos políticos, a los poderes del Estado —y entre ellos el Poder Judicial—, además de la policía.⁴⁶ Y afirma que

[...] la corrupción no es un problema exclusivo de la política o las entidades del Estado. La ola privatizadora, que en mayor o menor medida, ha recorrido la región en las últimas dos décadas parece contribuir a la percepción de los ciudadanos acerca de la corrupción. Los bajos niveles de confianza que arrojan las grandes empresas privadas en varios sondeos de la región son un indicio de ello. Casi el 45% de los encuestados latinoamericanos afirma que el sector empresarial de sus países es “corrupto” o “muy corrupto”.⁴⁷

⁴⁵ Zovatto, Daniel, “El estado de las democracias en América Latina: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática”, *Cátedra Democracia Perú*, Domingo García Rada, Lima, Jurado Nacional de Elecciones-Fondo Electoral-Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014, Serie Cátedra Democracia, núm. 1, pp. 38-49.

⁴⁶ Con datos del Barómetro Global de la Corrupción de 2013 de Transparencia Internacional.

⁴⁷ Téngase presente que esta opinión y estos datos eran anteriores al proceso *Lava Jato*.

Para nosotros resulta indudable que la corrupción incide decisivamente en las características y calificaciones de media y baja calidad democrática que se presentan en general en nuestra región, más allá de su heterogeneidad.⁴⁸

No puede dejar de señalarse, sin embargo, la extraordinaria importancia que ha tenido en esta materia el proceso denominado *Lava Jato*, en Brasil, que ha significado un notable cambio en el accionar del Poder Judicial en la lucha contra la corrupción, y que ha tenido enorme impacto a lo largo de la región.

No obstante que el tema será desarrollado en detalle por mi distinguido colega, el profesor Marcelo Figueiredo, es menester efectuar algunas referencias al respecto. Así como el proceso *Mani Pulite*⁴⁹ implicara un antes y un después en la materia y con profundos efectos en el sistema político italiano,⁵⁰ lo propio puede decirse de lo que está en curso en *Lava Jato*, en

⁴⁸ Véase el análisis de Zovatto, Daniel, *op. cit.*, pp. 28-37. Cita la siguiente definición de Morlino al respecto: “[...] democracia de calidad es una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad y la igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos” (p. 28). Para medir la calidad democrática de la región, Zovatto recurre a tres índices: el de Freedom House, el de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer y el de Democracia, de la Unidad de Inteligencia de The Economist. En este último índice se distingue entre democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Según el índice de 2012, solo Uruguay y Costa Rica estaban en el primer grupo, mientras que en el segundo estaban Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Eran catalogados como regímenes híbridos: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela y solo Cuba como régimen autoritario (p. 35). El autor concluye que “[...] los 3 índices ponen en evidencia el alto grado de heterogeneidad de las democracias latinoamericanas, que pueden ser estructuradas en tres grandes grupos, además de la situación especial de Cuba: 1. Un primer grupo formado por Uruguay, Costa Rica y Chile, caracterizado por contar con los índices de democracia más elevados de América Latina; 2. Un segundo grupo de países con índices de democracia entre alto y medio pero con diferencias importantes entre sí: Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay; 3. Un tercer grupo formado por los países que cuentan con los índices de democracia más bajos, constituido por Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela y 4. La situación particular de Cuba” (p. 37). Nosotros consideramos que actualmente tanto Venezuela como Nicaragua integran el último grupo de países autoritarios, junto a Cuba.

⁴⁹ “Manos limpias” en español, lo contrario de “Las manos sucias”, título de la conocida obra teatral de Jean-Paul Sartre. En relación con esto, véase a Thompson, Dennis F., cap. 1, n. 13.

⁵⁰ El proceso comenzó el 17 de febrero de 1992 mediante la detención, ordenada por el fiscal de Milán Antonio di Pietro, del dirigente del Partido Socialista Mario Chiesa, en el momento en que recibía un soborno del empresario Luca Magni, para acceder a la concesión de una obra pública. Este último había puesto en conocimiento del fiscal los hechos, que dieron origen a una investigación que abarcó todo el país, ya que el sistema político estaba completamente corrompido a través de la obra pública por los sobornos, las extorsiones y el

Brasil, pero con especiales implicancias en otros países —especialmente de la región—, ya que se trató de corrupción transnacional.⁵¹

En español, *Lava Jato* significa “autolavado”, ya que en uno ubicado en Curitiba se encontraba la oficina del operador cambiario Alberto Youssef, que fuera detenido por la Policía Federal, por orden del juez federal de dicha ciudad, Sergio Moro, en una investigación sobre lavado de dinero y evasión impositiva. Ello ocurrió el 17 de marzo de 2014, en lo que se llamó la primera fase de la operación.⁵² Posteriormente fue detenido un exdirector de Petrobras, Paulo Roberto Costa, vinculado a Youssef, que terminó implicando, además, a las más poderosas empresas constructoras del país como Odebrecht, Camargo Correa, OAS y Mendes Junior, que eran contratistas de la empresa estatal, en lo que se constituyó como el más importante proceso judicial contra la corrupción de Brasil. Mediante la firmeza de la investigación, con utilización de la delación premiada y especial conocimiento del caso *Mani Pulite*, el juez Moro y los fiscales dirigidos por Deltan Dallagnol avanzaron hasta condenar a más de 120 políticos y empresarios, incluidos entre estos últimos los más importantes del país, como Marcelo Odebrecht y Leo Pinheiro,⁵³ además de ministros, legisladores —incluido el expresidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha— y hasta el propio expresidente de la República, Luiz I. Lula da Silva.⁵⁴ Debe tenerse

financiamiento ilegal de la política. La mecánica fue denominada “tangentopoli”, de tangente, soborno. En pocos años fueron condenados 1 233 políticos, funcionarios y empresarios. En una entrevista concedida a *Clarín* en Buenos Aires, Di Pietro señaló que la corrupción era un problema cultural y que, además de la actuación del Poder Judicial, era esencial el acompañamiento de la sociedad en la lucha contra la corrupción y con especial énfasis en la importancia de la educación. “Las lecciones de Mani Pulite”, *Clarín*, Opinión, Buenos Aires, 12 de agosto de 2018.

⁵¹ Ya que la empresa Odebrecht sobornó a funcionarios de muchos países para conseguir importantes concesiones de obra pública.

⁵² Actualmente se desarrolla la fase 54, según lo expuesto por el periodista Marcio Resende en una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el 2 de octubre de 2018. También dijo que la empresa Odebrecht llegó a pagar sueldos a 60 periodistas argentinos.

⁵³ Marcelo Odebrecht fue condenado por el juez Sergio Moro a 19 años de prisión en solo algo más de dos años de proceso. Hasta marzo de 2018 se habían dictado 188 sentencias de condena contra 123 políticos, funcionarios y empresarios. Cfr. *Agencia Efe*, Río de Janeiro, 17 de marzo de 2018.

⁵⁴ Que recibió además una condena de 12 años y 11 meses de prisión por otro caso de corrupción por parte de la jueza federal Gabriela Hart, que sustituyó a Sergio Moro, que luego fuera ministro de Justicia de Brasil. En este caso se comprobó que fue beneficiado por las empresas OAS y Odebrecht por obras realizadas en una propiedad rural que frecuentaba, cerca del municipio de Atibaia, en el estado de San Pablo. Cfr. *La Voz del Interior*, Córdoba, p. 18, bajo el título “Nueva condena a Lula por corrupción”.

presente que las sentencias de primera instancia fueron confirmadas por las Cámaras de Apelación y también hubo recursos ante el Supremo Tribunal Federal, lo que indica que ha sido el Poder Judicial en sus diversas instancias el responsable de este extraordinario proceso anticorrupción, que contara con gran apoyo popular.

Pero como las empresas de Brasil, y especialmente Odebrecht, obtuvieron concesiones de obras en otros países, como Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Panamá, Guatemala, República Dominicana, Angola, Mozambique, entre otros, también allí se utilizó el método del soborno,⁵⁵ lo que originaría sendos procesos judiciales; algunos de ellos con enormes implicaciones políticas, ya que los últimos cuatro expresidentes de Perú —Humala, Toledo, García y Kuczynski— afrontan investigaciones penales por esta razón. En Ecuador, Jorge Glas tuvo que dejar la vicepresidencia, y cumple una sentencia por sobornos de la empresa.

En el caso de Argentina, la justicia está actuando muy lentamente, pese a que, según datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos, la empresa Odebrecht ha reconocido el pago de 35 millones de dólares en el país. En este sentido, el juez federal Casanella ha dictaminado el procesamiento del exministro De Vido, los exfuncionarios Baratta y López y los empresarios Roggio, Walker, Biagini y Rodríguez, además de los exdirectivos de la empresa Aysa por las obras potabilizadora y depuradora en Tigre y en Berazategui, respectivamente.⁵⁶

Nos referimos seguidamente al Índice Global de Percepción de la Corrupción en América Latina, de 2020. Allí aparece Uruguay en la primera posición de la región, con 71 puntos, y en la posición 21 en el Índice Global, seguido por Chile, con 67 y 25 en el Índice Global, y en la última posición aparece Venezuela, con solo 15 puntos y en la posición 176 sobre 179 países. Muy cerca se ubica Haití, con 18 puntos y en la posición 170 del Índice Global, y algo más allá se encuentran Nicaragua, con 22 puntos, Honduras con 24 y Guatemala con 25, en las posiciones 159, 157 y 149 del Índice Global. Por su parte, Paraguay y República Dominicana alcanzan los 28 puntos y la posición 137 en el Índice Global. México y Bolivia tienen 31 puntos y la posición 124 en el Índice Global. Después están Panamá y El Salvador,

⁵⁵ Que, según lo informado por la Comisión de Valores de los Estados Unidos en 2016, alcanzó en total 788 millones de dólares en los países mencionados. Para un análisis de lo acontecido en cada uno de los países implicados véase en la web el informe de *CNN Español* titulado “El escándalo de sobornos de Odebrecht: así es el caso de cada país de Latinoamérica salpicado”, 10 de febrero de 2017, www.cnnspanol.cnn.com.

⁵⁶ Según información publicada en sendos y sucesivos artículos de *La Nación*, *Clarín*, *La Voz del Interior*, etcétera.

con 35 y 36 puntos y las posiciones globales 111 y 104. Brasil y Perú registran 38 puntos y están en la posición 94 a nivel global. Ecuador y Colombia alcanzan 39 puntos y la posición 92. Argentina, con 42 puntos, está en la posición 78. Jamaica tiene 44 puntos y la posición 69, mientras que Cuba, con 47 puntos, se ubica en la posición 63. Finalmente, Costa Rica, con 57 puntos, está en la posición global 42.⁵⁷

En las Américas el promedio es de 44 puntos y se resalta el estancamiento en esa cifra durante los últimos cinco años, además del avance del populismo. Canadá y Uruguay alcanzaron los mejores resultados, con 77 y 71 puntos, mientras que Nicaragua, Haití y Venezuela obtuvieron los peores, con puntajes de 22, 18 y 15, respectivamente. Se sostiene que en una región caracterizada por instituciones gubernamentales débiles, el COVID-19 ha puesto de relieve profundas desigualdades sociales y económicas, con sus efectos desproporcionados en las poblaciones vulnerables. Asimismo, se indica que los institutos de emergencia aplicados restringieron los derechos humanos, debilitaron los controles y equilibrios institucionales y redujeron el espacio de la sociedad civil. También destacan las irregularidades y casos de corrupción asociados con las adquisiciones relacionadas con el COVID-19.

Concluimos este punto haciendo referencia a las medidas propuestas para luchar contra la corrupción en el Informe del Grupo de Expertos del BID, antes citado. Al respecto, se plantea que este es el momento para una transformación sistémica:

Los escándalos recientes claramente muestran que la corrupción debe contrarrestarse con una reforma política, institucional y legal que aumente la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas. Aunque algunos países de la región, junto con el BID, han iniciado algunas reformas anticorrupción durante la última década, estas han sido desiguales y parciales y se han centrado más en promulgar leyes y regulaciones que en su aplicación y más en principios y procedimientos que en prácticas concre-

El FBI anunció la instalación de una oficina en Miami para recibir las denuncias de soborno y lavado de activos a consecuencia del avance de la corrupción en Latinoamérica y luego de los casos de Petrobras y de Odebrecht. Fue la directora de la Sección de Corrupción Transnacional, Leslie Backschie, quien lo anunció en Washington, haciendo referencia a la necesidad de cumplir la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero. Cf: “El FBI investigará el dinero de la corrupción en Sudamérica”, Internacionales, *La Voz del Interior*, Córdoba, 6 de marzo de 2019, p. 18, donde se cita el informe de Michel Balsamo y Erick Tucker de la Agencia AP. En la nota se hace referencia a las multas que pagaron en Estados Unidos por esas actividades ilícitas, Petrobras, en septiembre de 2018, por los sobornos en Brasil, por 853 millones de dólares, y Odebrecht en diciembre de 2016, por más de 3 500 millones de dólares, por los sobornos en muchos países.

tas. Combatir la corrupción requiere un enfoque más audaz que involucre a servidores públicos, empresas, sociedad civil e individuos para general el necesario shock sistémico que supere la crisis de confianza entre ciudadanos e inversores y fortalezca la cultura democrática. Los gobiernos necesitan responder al descontento ciudadano y a la ansiedad de los inversores mediante reformas estructurales en la contratación pública y en la financiación de las campañas. Una mayor transparencia en los contratos gubernamentales, en los presupuestos públicos y en los conflictos de intereses, y la utilización de herramientas innovadoras de las tecnologías de la información pueden ser muy útiles [...] Además de un enfoque proactivo para la divulgación de la información, el sistema de justicia penal necesita una reforma que aborde y evite la captura del Estado por las élites de políticos y tomadores de decisiones de alto nivel, así como las conductas ilegales del sector empresario en general. Los países podrían explorar soluciones innovadoras en relación con acuerdos de culpabilidad, incluyendo la negociación de cargos y la cooperación transnacional, que pueden contribuir a acelerar la resolución de casos. Cualquiera de estas reformas por sí sola constituiría un paso en la dirección correcta. Sin embargo, sin un enfoque integrado y un shock sistémico sería insuficiente para producir un cambio sostenible [...] Las reformas deben alcanzar tanto a la oferta como a la demanda de actos de corrupción y contar con la participación de los sectores público y privado. Cualquier plan significativo debe incorporar la “gran” corrupción (incluida la captura del Estado por las élites con poderosos intereses creados y la corrupción en la política), como los habituales pagos solicitados al ciudadano común y las pequeñas empresas.⁵⁸

Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción. En el punto 5, el Informe establece “Los cuatro pilares para un acuerdo de reforma sistémica” para la organización de los principales actores y partes interesadas de cada país y que consisten en 1) las iniciativas regionales y mundiales; 2) iniciativas nacionales; 3) participación del sector privado y de la sociedad civil, y 4) el apoyo del BID y otras organizaciones internacionales. Asimismo, se puede observar otro documento internacional importante con medidas contra la corrupción de OCDE, titulado “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. Una estrategia contra la corrupción”, en el que no nos podemos detener por razones de extensión de este trabajo. Allí se afirma que entre 10 y 30% de la inversión pública puede perderse a causa de la mala gestión y la corrupción y se explicitan propuestas en los distintos aspectos. Véase al respecto www.oecd.org/gov/ethics. En torno a los impactos económicos de la corrupción véase, asimismo, el cap. 2 del Informe del Grupo Asesor de Expertos, “La corrupción y sus costos en América Latina y el Caribe”. En consecuencia, es muy evidente que existen claras, precisas y extensas recomendaciones y propuestas para luchar contra la corrupción, desde el orden internacional, pero lo que falta es la voluntad política para aplicar las mismas.