

# Breve reflexión sobre paradigmas de la lucha contra la corrupción

Jaime López

me@jaimelopez.name

Noviembre de 2006

## Resumen

Este artículo plantea en forma breve algunas reflexiones sobre los paradigmas que han conducido al movimiento global anticorrupción en los últimos veinte años. Pone en tela de juicio el énfasis en la persecución penal, la parcialidad de los enfoques que recargan el problema en los gobiernos y la creencia de que la corrupción es un problema en si mismo separado de los desajustes estructurales. Como ejercicio de análisis se utiliza el caso del comercio ilegal de licor en Guatemala, su implicación con la corrupción en las aduanas y su relación con los desajustes existentes en el comercio internacional. No se pretende tener la razón, más bien se busca alimentar un debate sobre el sentido que tienen muchas de las cosas que actualmente se hacen en el mundo de la anticorrupción.

Se realizó en noviembre de 2006 en la ciudad de Guatemala la doceava conferencia internacional anticorrupción. El evento congregó a cientos de personas provenientes de los cinco continentes, quienes se dieron cita para intercambiar acerca de sus experiencias en la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción. En numerosos talleres, funcionarios de gobierno, directivos de grupos cívicos, académicos y periodistas, entre otros representantes, expusieron sobre el estado del arte en el movimiento anticorrupción, que lleva ya más de dos décadas de existencia.

Sin duda el encuentro de Guatemala generará muchos resultados positivos, además de ser una experiencia muy enriquecedora. Sin embargo, en un afán de auto-crítica constructiva, nos parece importante señalar que hubo un enfoque más cargado en lo descriptivo y muy poco en lo reflexivo. Cada quien quiso mostrar más lo que hacía, sin dar mucho espacio para responder a la pregunta de por qué la corrupción seguía obstaculizando el camino hacia un mundo más justo, que fue el lema de la conferencia. De alguna forma la conclusión de la conferencia fue más de carácter cuantitativo, porque se centró en que hay que aumentar y expandir los esfuerzos actuales sin considerar su replanteamiento.

En realidad, hasta ahora muy pocos se atreven a cuestionar los paradigmas que han guiado la lucha contra la corrupción en los últimos veinte años, a pesar de que hay evidencia empírica que refuta en algunos casos su validez práctica.

## **Freír a los peces gordos**

Un ejemplo es la creencia de que hay centrarse en el castigo contra de los corruptos, en freír a los peces gordos. Espontáneamente surgieron los aplausos de los participantes de la conferencia cuando en el plenario se demandó que el gobierno chileno entregue al Perú al ex-presidente Fujimori para que sigan su curso los procesos judiciales en su contra.

Sin embargo nadie reaccionó – al menos en público – sobre cómo es que el ex-mandatario Alán García, quien después de haber estado en una situación muy parecida a la de Fujimori, de ser prófugo de la justicia por delitos de corrupción, pudo regresar tranquilamente al Perú, reincorporarse a la vida política y ser nuevamente electo presidente por la población.

La recomendación de “freír a los peces gordos” en realidad no ha sido muy funcional en los países en desarrollo, o en las economías emergentes como se prefiere llamarlos. Y es que los supuestos para que sea efectiva en la mayoría de los casos no se cumplen.

El efecto disuasivo del castigo penal contra los corruptos pudiera tener sentido si los aparatos de investigación y el sistema judicial actuaran apegados a derecho, sin favorecer las cacerías políticas o la impunidad, y si el proceso conllevará al desmontaje de las redes que sostienen a los líderes corruptos, es decir el lograr que éstos efectivamente perdieran su poder.

## **Priorizar reformas en el Estado**

Otro paradigma cuestionable a estas alturas es el de que hay que priorizar los esfuerzos de lucha contra la corrupción en y hacia los gobiernos. El diagnóstico ha sido que la corrupción se da por debilidades en los sistemas políticos o administrativos y que, en consecuencia, la solución viene de la aplicación de reformas en el Estado para mejorarlos.

El supuesto muchas veces fallido en este caso ha sido el creer que se pueden trabajar en islas de integridad, en una especie de burbujas o laboratorios institucionales donde sistemas basados en estándares internacionales puedan desarrollarse.

Aunque no siempre se reconoce, ha prevalecido la creencia de que la corrupción tiene su causa en las conductas incorrectas de los funcionarios públicos, y que si este eslabón es corregido entonces de forma automática el resto de las cadenas de poder tenderán a enmendarse. Para el corrupto vale el castigo, mientras que para el corruptor lo que aplica es la persuasión.

## **La corrupción como problema aislado**

Quizá el paradigma más controversial a estas alturas es el creer que la corrupción es un problema en si mismo, fraguado en los rincones oscuros del poder, y no un efecto de desajustes estructurales más visibles y cercanos.

Por ejemplo, al hablar de las redes clientelares, tan comunes en los servicios sociales, no siempre se reconocen los efectos redistributivos que éstas tienen, o de las rupturas que se han producido al ser reemplazadas por instituciones formales que no tienen la misma eficiencia en atender las necesidades de la población, o en las cuales la prioridad deja de ser esa.

En estos argumentos podría encontrarse la explicación de por qué en América Latina hay lo que se ha dado en llamar un giro hacia la izquierda, gracias a la promesa de darle mayor atención a las políticas sociales después de diez o veinte años de ajustes estructurales que en algunos casos acrecentaron las desigualdades.

## Enfoques alternativos

Nos parece que quienes somos parte de esfuerzos de lucha contra la corrupción deberíamos buscar o plantearnos enfoques alternativos. Rutas que no necesariamente se vayan de un extremo al otro con relación a los paradigmas planteados anteriormente, pero que si ofrezcan resultados más prácticos, positivos, evidentes y sostenibles. Nos parece que es importante un enfoque más estructural, que vaya más allá de la personalización o del institucionalismo y del espectáculo que éstos producen, y de cuyas reglas lamentablemente terminan dependiendo.

En esa dirección nos parece importante darle más atención a los análisis y medidas orientadas a la reorganización de las cadenas de poder, especialmente en los campos de la economía, el conocimiento y la comunicación. Estos análisis no necesariamente buscan calificar como corruptas o no corruptas las transacciones. Su objetivo es trazar las rutas del dinero, de los bienes o de la información y darles un sentido de mayor transparencia y equilibrio social. Saber dónde se originan, quienes intervienen en su camino y en qué forma llegan hasta sus destinatarios quizá sean datos más útiles para revertir los excesos en su concentración, eliminar privilegios indebidos o asegurar una distribución más equitativa.

Por ejemplo, en el análisis tradicional se habla de la corrupción en las aduanas y se enfoca en depurar al personal de las mismas y mejorar los sistemas de control. Podría ser más efectivo y sostenible, como complemento, introducir reformas en las cadenas del comercio que entran y salen de nuestros países. El contrabando florece cuando hay una demanda de productos más baratos o de mejor calidad a los disponibles en los negocios legales. También se da cuando hay demasiada concentración en los canales de importación o exportación a causa de privilegios otorgados por los Estados. Como efecto negativo, el fisco pierde considerables sumas de dinero, las rutas del contrabando también son utilizadas por el crimen organizado y las probabilidades de fraudes o perjuicios contra los consumidores aumentan. Es decir que los sobornos a policías u oficiales de aduanas es apenas una arista de un problema mayor en la plataforma de comercio internacional de que disponen los países.

Veamos con más detalle el problema de las aduanas a través del comercio de licor. Con la expresión “Mafias dominan el tráfico de licor”, el periódico

Prensa Libre de Guatemala calzó su madera en la edición del domingo 19 de noviembre de 2006. El reportaje desplegado en las páginas 2 y 3 de esa edición daba cuenta de la ruta que sigue el comercio ilegal de licor que se vende en ese país. Diferentes marcas de vodka, ron, tequila y whisky son llevados a Panamá desde Rusia, México y Miami. Van en contenedores que traen ropa, cartones, retazos y otros materiales para las maquilas. De Panamá el licor es llevado a tiendas libres de impuestos ubicadas Honduras, que son las estaciones previas antes de que el licor haga su entrada a Guatemala en forma ilegal a través de unos 100 puntos ciegos ubicados en la línea fronteriza. Otros puntos por los que entre el licor ilegal, cuyo número podría rondar en los 200, están en la frontera con México, además de los puertos ubicados en las costas del atlántico y pacífico de Guatemala.

Cerca de las zonas fronterizas existe una extensa comunidad de comerciantes que se encargan de introducir el licor y de distribuirlo. El periodista Carlos Menocal reportó que, por ejemplo, en la ciudad de Esquipulas, cercana a la frontera con Honduras, habrían al menos unas 20 tiendas en las que abiertamente se vende licor ingresado al país por medio del contrabando. En otros casos el licor es ingresado por las aduanas.

El reportaje de Prensa Libre da cuenta de un decomiso de 200 cajas de licor efectuado el 28 de octubre. Venían en un contenedor que llevaba textiles. El cargamento iba dirigido a la empresa Textiles Panamericanos. Según las autoridades, hasta septiembre se habían decomisado 125 mil 341 litros de licor y 13 personas que los transportaban habían sido capturadas. El licor es finalmente vendido a través de anuncios clasificados en los periódicos, entre otros medios. Se ofrece el licor a menor costo y se indica un número de celular para hacer los pedidos, cuya entrega es a domicilio.

Según las estimaciones, el comercio ilegal de licores ocupa el 60 % del mercado nacional. Ésto equivaldría a unos 25 millones de dólares en impuestos que no ingresan al fisco anualmente. Aunque las botellas de licor ilegal son vendidas en Guatemala un 20 % más caras de lo cuestan en las tiendas libres de Honduras, el precio le brinda un ahorro de 3 o 4 dólares por botella a los consumidores finales. Las utilidades del comercio ilegal estarían siendo repartidas además de los comerciantes locales entre una extensa red internacional que involucraría a personas de origen árabe, ruso, coreano y hondureño, entre otros. Una parte de los fondos recaudados serviría para sobornar a funcionarios de las aduanas y agentes policiales en las rutas por

donde pasa el contrabando de licor y para financiar a líderes políticos en sus campañas.

Volviendo a un análisis más general sobre rutas de comercio internacional, la reconfiguración de las cadenas de importación y exportación podría lograrse reduciendo el nivel de concentración entre los comerciantes que las controlan y eliminando factores artificiales de costo. Romper con las trabas para que micro, pequeñas o medianas empresas puedan también ser operadores activos de comercio internacional podría volver más competitivo y transparente el mercado local en términos de precio, oferta de productos y calidad. Potenciar los derechos de los consumidores y las reglas de competitividad entre los comerciantes, para que puedan ser ejercidas de forma eficiente y efectiva, reduciría la necesidad de contar con discrecionales intervenciones de los oficiales de aduanas, de agricultura o de salud y los riesgos de corrupción asociados a ellas.

Una análisis de rutas similar al del comercio internacional podría ser aplicado en el campo de las patentes y los derechos autor, en la asignación de frecuencias radioeléctricas, en las concesiones para la explotación de recursos naturales y prestación de servicios públicos o en las decisiones relativas a megaproyectos de infraestructura, entre otras posibilidades.

Muchas de las medidas resultantes apuestan a que el Estado tenga una intervención más inteligente. Abogan para que éste deje de actuar como garante de los privilegios de quienes en la actualidad concentran el control en las cadenas de poder. Se trata de permitirle al Estado enfocar mejor su actuación, de renovar su liderazgo al darle un sentido más óptimo y estratégico.

Y el análisis va mucho más allá, porque trata sobre la responsabilidad que tienen o deben asumir quienes intervienen en las cadenas de poder, independientemente del sector al que pertenezcan. Ojalá que en el futuro próximo mejoremos nuestra capacidad de ver mejor el bosque y no solo al árbol. Y que cuando nos reunamos nuevamente para intercambiar sobre nuestras experiencias, no solo hablemos de lo que hacemos, sino que reflexionemos un poco más sobre el sentido y utilidad que éste tiene.