



Situación de la lucha contra la corrupción en Centroamérica y Panamá



Situación de la lucha contra la corrupción en Centroamérica y Panamá

Agosto de 2004

A. Antecedentes

El inicio de la lucha contra la corrupción como política gubernamental en Centroamérica y Panamá pueden ubicarse en la primera mitad de la década de los años 80. La consideración de estos esfuerzos como política gubernamental presume que las acciones encaminadas a prevenir y perseguir actos de corrupción surgen de una orientación fijada previamente desde los más altos niveles de la conducción política de un país, como por ejemplo la presidencia del órgano ejecutivo.

En esa época organismos como el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, iniciaron proyectos de cooperación para la modernización de la administración financiera de los gobiernos, de rediseño de los sistemas de control y auditoría y entre otros, programas de carrera y profesionalización en el servicio público.

Aunque no siempre lo expresaban explícitamente en sus proyectos, uno de los objetivos de estos era reducir la incidencia de la corrupción en las instituciones públicas. Un ejemplo de esto fue el Sistema Integrado modelo de Administración Financiera y Control (SIMAFAL) que se implementó en varios países de la región a través de reformas en los procesos de contabilidad, tesorería, presupuestos y auditoría gubernamental. SIMAFAL era parte del Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe, financiado por USAIDⁱ, y tenía entre sus objetivos que los gobiernos generarán información financiera que fuera confiable, oportuna y transparente.

Otro ejemplo es el programa de reformas al servicio civil que fue auspiciado por el Banco Mundial desde finales de los 80 a través de su Departamento de Evaluación de Operaciones, que incluyeron la formulación de leyes sobre el empleo en el sector público, instalación de sistemas informáticos para el control de recurso humano y fortalecimiento de las oficinas de personal en las instituciones gubernamentalesⁱⁱ.

Con el correr de los años esos proyectos de reforma del Estado se fueron ampliando hasta llegar a conformar marcos de políticas públicas, con diferentes grados de desarrollo, con los que actualmente cuentan los Estados de la región para hacer frente al flagelo de la corrupción.

B. Políticas internacionales contra la corrupción aplicables a Centroamérica y Panamá

Los países de Centroamérica y Panamá son suscriptores de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sus mandatarios han suscrito varios acuerdos relacionados a la lucha contra la corrupción en el marco del proceso de Cumbres de las Américas, desde que estas se iniciaron con la reunión en Miami en 1994. Complementariamente existen otros instrumentos adoptados por organismos internacionales que son aplicables a estos países, como por ejemplo el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero y Activos (GAFI).ⁱⁱⁱ

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) fue adoptada por los mandatarios del continente en marzo de 1996, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA). En ella los Estados se obligaron a tipificar en su legislación delitos de corrupción y a implementar medidas preventivas, que incluyen incorporar o revisar: las normas de conducta de los funcionarios y servidores públicos; los sistemas de contratación de personal, bienes y servicios; los sistemas para la declaración de patrimonio y su publicidad; eliminación de beneficios tributarios; protección a personas que denuncien actos de corrupción; transformación de los entes fiscalizadores; medidas para impedir el soborno interno y transnacional; y mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción.

En junio de 2001 se aprobó un mecanismo de seguimiento para lograr la debida implementación de la CICC. Este mecanismo consta de dos órganos: la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. La Conferencia está integrada por representantes de todos los Estados Parte y tiene la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo. El Comité está integrado por expertos designados por cada Estado Parte. Es responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención y de evaluar los avances en la implementación de la CICC a través de rondas de análisis.

Tabla 1
Suscripción y ratificación
de la Convención Interamericana contra la Corrupción
por parte de los países de Centroamérica y Panamá^{iv}

<i>Estado</i>	<i>Fecha de suscripción</i>	<i>Fecha de ratificación</i>
Guatemala	04 de junio de 1996	12 de junio de 2001
El Salvador	29 de marzo de 1996	26 de octubre de 1998
Honduras	29 de marzo de 1996	25 de mayo de 1998
Nicaragua	29 de marzo de 1996	17 de marzo de 1999
Costa Rica	29 de marzo de 1996	9 de mayo de 1997
Panamá	29 de marzo de 1996	20 de julio de 1998

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción muestra una concepción mucho más amplia e integral del problema de la corrupción y de las respuestas que se necesitan para hacerle frente. Algunas de sus características son:

a) Los Estados se obligan a dictar políticas anticorrupción y se eleva la exigibilidad de medidas preventivas, como los sistemas de mérito en el empleo público, códigos de conducta, presupuestos y contrataciones transparentes, libertad de información, entre otras;

b) Propicia regulaciones más estrictas para el sector privado, en lo referente a procedimientos de contabilidad y auditoría, códigos de conducta y transacciones con instituciones de gobierno;

c) Amplía las posibilidades para el combate de la corrupción transnacional a través de regulaciones para la prevención del lavado de dinero, inteligencia financiera, extradicciones, asistencia judicial recíproca, recuperaciones de activos, entre otras;

d) Introduce medidas de reparación con respecto a los daños que provocan los actos de corrupción, como por ejemplo la revocatoria de concesiones otorgadas irregularmente o el pago de indemnizaciones para las víctimas; y

e) Ofrece mejores garantías para la participación de los grupos cívicos en la lucha contra la corrupción, fortaleciendo la libertad de participar en la adopción de decisiones gubernamentales y la libertad de buscar, recibir y difundir información relativa a la corrupción.

La Convención entrará en vigor cuando al menos treinta Estados la hayan ratificado, para lo cual permanecerá abierto el período de firmas hasta el 09 de diciembre de 2005. Los países de Centroamérica y Panamá ya la suscribieron y El Salvador ya la ratificó (fue el primer país de Latinoamérica en hacerlo).

Tabla 2
Suscripción y ratificación
de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
por parte de los países de Centroamérica y Panamá^v

<i>Estado</i>	<i>Fecha de suscripción</i>	<i>Fecha de ratificación</i>
Guatemala	9 de diciembre de 2003	Pendiente
El Salvador	10 de diciembre de 2003	1 de julio de 2004
Honduras	17 de mayo de 2004	Pendiente
Nicaragua	10 de diciembre de 2003	Pendiente
Costa Rica	10 de diciembre de 2003	Pendiente
Panamá	10 de diciembre de 2003	Pendiente

De momento solo la CICC cuenta con un mecanismo de aplicación y seguimiento, integrado por la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. En el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción habrá que esperar hasta que entré en vigencia, aunque esto no le resta valor a la utilidad que desde ya tiene como fuente de criterios e indicadores para evaluar la respuesta de los gobiernos de la región frente al flagelo.

Existe otro mecanismo acordado entre los gobiernos de Centroamérica y Panamá para dar unifirca políticas y dar seguimiento a sus esfuerzos anticorrupción: la Reunión de Entes Contralores. Éste quedo consignado en el art. 5 del Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica^{vi} en el año 1995. Sin embargo hasta la fecha dicho mecanismo no ha sido puesto en práctica.

C. Planes de gobierno e instancias rectoras

En el año 2004 en tres países de la región se dieron cambios de gobierno. Guatemala, El Salvador y Panamá. Los presidentes electos en estos países, al igual que los otros de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, incluyeron como una parte de sus planes de gobierno acciones de lucha contra la corrupción. La siguiente tabla presenta los nombres de los mandatarios de la región y sus períodos de gobierno.

**Tabla 3
Mandatarios de
Centroamérica y Panamá**

<i>País</i>	<i>Presidente</i>	<i>Período</i>
Guatemala	Óscar Berger	2004-2008
El Salvador	Elías Antonio Saca	2004-2009
Honduras	Ricardo Maduro	2002-2006
Nicaragua	Enrique Bolaños	2002-2007
Costa Rica	Abel Pacheco	2002-2006
Panamá	Martín Torrijos	2004-2009

Los planes de gobierno de estos mandatarios tienen muchas similitudes entre si. Entre otros aspectos incluyen: Reformas legales, códigos de conducta y profesionalización del servicio público, reformas a los procedimientos de compras y contrataciones, fortalecimiento de los sistemas de administración financiera, desarrollo de indicadores de gestión, acceso a la información pública, políticas de austeridad en el gasto público, creación o fortalecimiento de oficinas anticorrupción, programas educativos dirigidos a la población y el uso de internet como plataforma de transparencia.

Además de los planes, los países de la región ya cuentan o tienen prevista la formación de oficinas rectoras o coordinadoras de las políticas públicas contra la corrupción, como las comisiones anticorrupción de Guatemala y Honduras o la Oficina de Ética Pública en Nicaragua.

Tabla 4
Oficinas coordinadoras de las políticas anticorrupción en Centroamérica y Panamá

<i>País</i>	<i>Oficinas</i>	<i>E</i>	<i>P</i>
Guatemala	Oficina del Comisionado Presidencial por la Transparencia y Contra la Corrupción.	X	
El Salvador	Oficina de Transparencia y Responsabilidad Pública		X
Honduras	Consejo Nacional Anticorrupción	X	
Nicaragua	Oficina de Ética Pública	X	
Costa Rica	Contraloría General de la República*	X	
Panamá	Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción		X

E: Existente – P: Proyectada

* El caso de Costa Rica no es comparable con los demás países de la región

Todo lo anterior ha derivado en nuevas leyes y marcos regulatorios, oficinas e instancias especializadas y cambios en los procedimientos, trámites y criterios de decisión para la prestación de los servicios públicos.

D. Degradación en el ciclo de las políticas anticorrupción

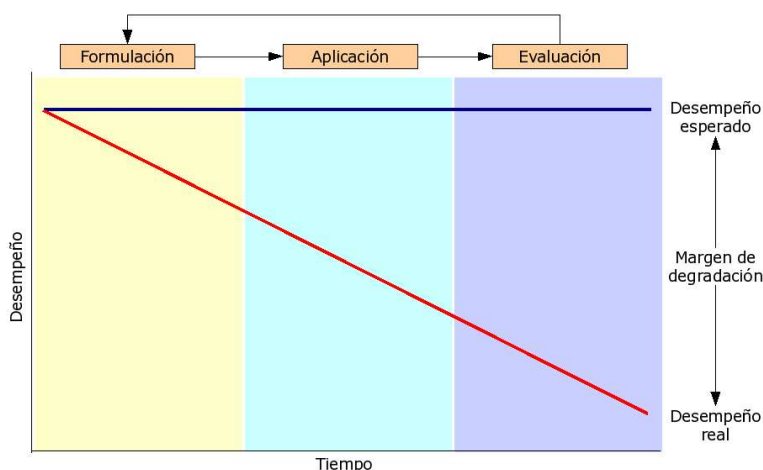
Dos décadas después del inicio de los primeros programas anticorrupción, puede afirmarse que Centroamérica y Panamá cuentan con un marco de políticas públicas contra la corrupción y con un estamento institucional para llevarlas adelante.

Sin embargo, a criterio de Probidad existen tres factores que han generado una brecha entre la formulación de las políticas públicas contra la corrupción, la aplicación de estas y la evaluación sobre sus resultados y efectos:

- a) Falta de voluntad política
- b) Débiles capacidades institucionales
- c) Pobre exigencia social

Al problema de las diferencias de efectividad que existen entre las etapas de formulación, aplicación y evaluación, Probidad le denomina "degradación en el ciclo de políticas anticorrupción".

Ilustración 1 Degradación en el ciclo de las políticas anticorrupción



En general, los gobiernos de la región no han logrado una rigurosa implementación de las leyes o medidas que buscan frenar la corrupción, dejando siempre espacio para la evasión o inobservancia de estas.

En igual forma no cuentan con mecanismos adecuados para medir el grado de aplicación de sus políticas anticorrupción y evaluar la efectividad de estas.

El único instrumento formal de evaluación existente actualmente es el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el cual hasta la fecha a criterio de Probidad se limita únicamente a verificar los aspectos formales de la implementación de dicho tratado.

Los gobiernos tampoco llevan a cabo una retroalimentación para mejorar, fortalecer o rectificar sus políticas contra la corrupción.

E. Degradación en el ciclo de procesamiento de los casos de corrupción

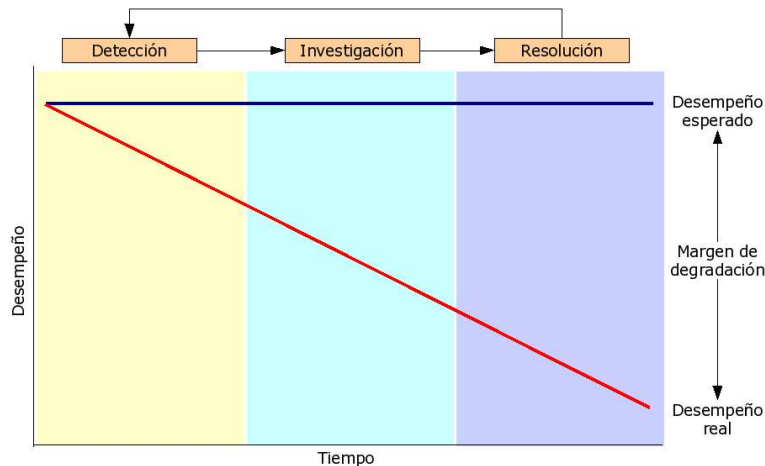
En el ciclo del procesamiento de casos de corrupción puede observarse la misma tendencia advertida en el apartado anterior.

Muchas veces los mecanismos institucionales para la detección de prácticas de corrupción fallan. Esto se evidencia porque en muchos casos es la prensa la que detecta tales hechos, antes que las instituciones del Estado.

Durante las investigaciones, los organismos respectivos no logran recopilar evidencias suficientes, identificar y procesar a todos los responsables y establecer el paradero de los activos defraudados.

Con respecto a la resolución, esta normalmente se centra en tratar de buscar una sanción para el responsable principal o más visible, sin procurar la recuperación de los activos y la adopción de medidas preventivas para que los hechos de corrupción en cuestión no vuelvan a repetirse.

Ilustración 2 Degradación en el ciclo del procesamiento de casos de corrupción



F. Equivalencia entre políticas anticorrupción y procesamiento de casos de corrupción

Probadidad considera que cuando un caso de corrupción ocurre es porque las políticas públicas fallaron. Por otro lado, la única forma de probar la efectividad de una ley, procedimiento o instancia es contrastándola y evaluándola frente a prácticas concretas de corrupción. Este es el punto de encuentro entre el enfoque estructural o sistémico del problema de la corrupción y el enfoque casuístico.

Estas aseveraciones pueden parecer obvias, sin embargo normalmente no son consideradas ni en el ciclo de las políticas públicas anticorrupción (formulación, aplicación y evaluación) ni en el procesamiento de los casos de corrupción. Por ejemplo, es común en Centroamérica y Panamá observar que no hay adecuados canales de comunicación y coordinación entre las comisiones anticorrupción y las contralorías, fiscalías y tribunales. Además, los productos del trabajo de estas instituciones no son compartidos ni utilizados como insumos para la labor de otras.

A todo esto hay sumar un hecho que puede parecer paradójico, que las instituciones encargadas de las políticas públicas y las responsables del procesamiento de casos de corrupción operan sin mucha transparencia. Es decir, sin rendir cuentas sobre su gestión, con excesiva discrecionalidad, sin ofrecer suficiente información pública sobre su labor y sin permitir la participación ciudadana en la formulación de sus planes, en la vigilancia de estos y en la evaluación de sus resultados.

G. Consideraciones finales

En resumen, en cuanto al estado de la lucha contra la corrupción en Centroamérica y Panamá, PROBIDAD considera que es un hecho positivo la existencia de un marco de políticas públicas, así como de instituciones encargadas de la formulación y aplicación de estas.

Sin embargo:

- a) Hay una brecha significativa entre la formulación de las políticas públicas y su grado de aplicación, además de no existir mecanismos adecuados para la evaluación y retroalimentación de estas.
- b) Los casos de corrupción no son efectivamente detectados, las investigaciones son limitadas y las resoluciones son parciales. A través del ciclo del procesamiento de casos de corrupción hay numerosas áreas grises que permiten la destrucción de evidencias, la evasión de responsabilidades o el ocultamiento de los activos defraudados.
- c) Existe falta de integralidad en la resolución de casos de corrupción. El énfasis normalmente está puesto en la persecución y sanción de los responsables más visibles. No se pone atención a la oportunidad y medidas requeridas para detener los casos antes de que tengan consecuencias más perjudiciales, no se logran recuperar los fondos y activos defraudados, no hay un reconocimiento de las víctimas inmediatas y se hace muy poco por formular e implementar medidas preventivas que eviten una nueva ocurrencia de los hechos en cuestión.
- d) Los organismos encargados de las políticas públicas y del procesamiento de los casos de corrupción operan sin integración y sin mucha transparencia. El análisis o la resolución de los casos de corrupción no se utiliza para retroalimentar la labor de dichos organismos.
- e) Es restringido el ejercicio de derechos que garantizan la participación del público en el ciclo de las políticas anticorrupción y del procesamiento de casos de corrupción, como el de acceso a la información pública, disenso, vigilancia social, protección a denunciantes y otros.
- f) Existe dispersión entre grupos cívicos, gremios profesionales y empresariales, universidades y otras instituciones que cuentan con actividades o componentes anticorrupción. La comunicación entre estas iniciativas a nivel regional y local es débil y su capacidad de articulación y de incidencia conjunta aún es precaria.

- i Respondanet. SIMAFAL - Sistema integrado modelo de administración financiera y control para América latina – Síntesis. http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/phase1_documents/simafal_eng.htm
- ii The World Bank PREMnotes. Recent trends in lending for civil service reform. Number 71, July 2002. <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote71.pdf>
- iii Probidad. Normas y políticas internacionales contra la corrupción. <http://www.probidad.org/publicaciones/npicc>
- iv Organización de Estados Americanos. Estado de firmas y ratificaciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>
- v United Nations – Office on Drugs and Crime. Signatures and ratification of the United Nations Convention against Corruption. http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html
- vi Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Artículo 5: La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades. En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de Las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción. http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvii/tratado1.htm