

**NOV
3-4
2021**



CORRUPTION & INSTITUTIONALIZATION



INTER-AMERICAN DEFENSE COLLEGE

EXAMINES CORRUPTION AND
INSTITUTIONALIZATION IN AMERICA



210 B St, Washington DC 20319

**Colegio Interamericano de Defensa
(CID)**



**Inter-American Defense College
(IADC)**

Director:

Major General
James E. Taylor, U.S. Army

Vice Director:

Brigadeiro do Ar
Leonardo Chaves Rodrigues, Brazilian
Air Force

Jefe de Estudios / Chief of Studies:

General de Brigada D.E.M
Jorge Ramírez Zúñiga, Mexican Army



**Coordinadores del Seminario
Seminar Coordinators/**

Mariano César Bartolomé, PhD
mariano.bartolome@iadc.edu
Studies Department

Hugo Velásquez.
Comisionado Policía Nacional
Honduras
hugo.velásquez@iadc.edu
Trips, Seminars and Conferences
Department

Editors

Mariano César Bartolomé, PhD
mariano.bartolome@iadc.edu
Studies Department

Marcio Adriano Anselmo, PhD
marcio.anselmo@iadc.edu
Deputy Chief of Research and
Publications Division

Capt. Marcio Borges Ferreira, PhD
Brazilian Navy
marcio.borges@iadc.edu
Chief of Research and Publications
Division

Assistant Editor

Sarivette Ortiz, IADC
sarivette.ortiz@iadc.edu

Diseño / Design:

Irene Szokolcai, IADC
irene.szokolcai@iadc.edu

Resources Support

U.S. Southern Command

ISBN 978-1-7379232-0-6

Índice

Prólogo Mariano César Bartolomé	3
Welcome Remarks MG James E. Taylor	6
La cultura del privilegio como factor facilitador para el desarrollo del crimen organizado Sonia Alda Mejías	20
Corrupção institucionalizada Marcio Adriano Anselmo	40
Impunidad como riesgo a la seguridad y desarrollo nacionales Gerardo Rodríguez Sánchez Lara	53
El modelo italiano de lucha contra la corrupción: entre la normativa internacional y las acciones de investigación del Guardia di Finanza Salvatore Russo	74
Illicit Networks and the new world order Post-Pandemic Celina Realuyo	83
Corrupción: más allá del crimen organizado Mariano César Bartolomé	105
La piedra angular de instituciones: reflexiones hemisféricas en el contexto de crisis multidimensionales Mark Hamilton, Marco Plancarte, Omar Rodríguez Ceballos	132
Corrupción e institucionalidad en el hemisferio. Resultados de los foros de discusión con especialistas Katherine Almeida	152
Afterwords Marcio Adriano Anselmo	166

PRÓLOGO

En noviembre del año 2021 el Colegio Interamericano de Defensa llevó a cabo una nueva edición de sus talleres enfocados a cuestiones relevantes para la seguridad hemisférica. En esa ocasión, el tema elegido fue la corrupción y su impacto en la calidad institucional de los estados modernos. Es que la corrupción, en sus diferentes gradaciones y sus distintas manifestaciones, genera múltiples perjuicios políticos, económicos y sociales, cuyos efectos padecen los ciudadanos americanos. Y ese padecimiento se registra tanto en el plano individual como en niveles más amplios de interacción social. Por otro lado, no cabe ninguna duda que este flagelo erosiona y degrada las instituciones públicas modernas y, por extensión, la percepción de legitimidad que tiene sobre ellas la sociedad civil.

En nuestro Hemisferio, la corrupción aparece tempranamente en la agenda de su institución multilateral por excelencia, la Organización de Estados Americanos, que ya en el año 1997 emitió una convención sobre la materia, anticipándose en este sentido a organismos similares de otras partes del mundo, e incluso a las Naciones Unidas. Tiempo más tarde, la corrupción quedó involucrada en los alcances de la Seguridad Multidimensional, concepción adoptada por esa organización hace casi veinte años y todavía vigente. Es conveniente agregar que ese involucramiento es doble: directo, a tono con los efectos que produce la corrupción por sí misma; e indirecto, a la luz del efecto sinérgico que genera sobre la criminalidad organizada.

En efecto, la corrupción facilita, alimenta y potencia las prácticas del crimen organizado, una amenaza transnacional que es indisoluble de los niveles de violencia que padece el continente: más de la tercera parte de los homicidios violentos registrados anualmente en todo el planeta, con menos de la décima parte de su población total. Además, la corrupción constituye el principal vector de ingreso del crimen organizado a las estructuras estatales, que en sus casos extremos puede desembocar en los modelos de Estado Criminal al cual refieren algunos especialistas.

Así, al enfocarse en la corrupción y la institucionalidad, el Colegio Interamericano de Defensa no sólo atendió una cuestión crucial en términos de Seguridad Multidimensional, sino también de absoluta vigencia, a juzgar por un hecho que cobró notoriedad menos de dos meses antes: los llamados *Pandora Papers*, una investigación periodística de alcance global sobre prácticas corruptas en las finanzas internacionales y el empleo de *paraísos off-shore* para

salvaguardar las ganancias espurias. La investigación involucró en esas conductas a empresarios, artistas y centenares de funcionarios políticos de los cinco continentes, incluyendo a una quincena de jefes de Estado de América Latina y el Caribe, actuales o retirados.

El taller en cuestión contó con la participación, en calidad de expositores, de expertos americanos y europeos procedentes de la esfera académica, los organismos de seguridad estatales e incluso las instituciones multilaterales. En tiempos de Covid-19 y restricción de las actividades presenciales, las tecnologías de la información hicieron posible que sus presentaciones fueran seguidas en tiempo real desde todo el continente por cientos de asistentes, quienes formularon numerosas preguntas y expresaron constructivas reflexiones. Los aspectos tratados incluyeron, entre otros, la corrupción como nexo de relación entre el estado y el crimen organizado; el concepto de “corrupción institucionalizada”; el vínculo entre corrupción e impunidad; los efectos de la corrupción en la seguridad pública del Hemisferio; el tratamiento de la corrupción en el marco de la OEA; la corrupción y las redes ilícitas en tiempos pandémicos, y las posibilidades de los gobiernos de erradicar de manera efectiva y duradera a la corrupción en nuestros países.

Por otro lado, participaron del cónclave más de una treintena de especialistas de más de quince países, quienes debatieron las manifestaciones de la corrupción en las diferentes regiones de nuestro continente. Las discusiones se desarrollaron en el marco de dos foros, coordinados por egresados del Colegio con vasta experiencia en mentoría y facilitación, en un marco de absoluta libertad académica.

Los mencionados foros abordaron, entre otros temas, la permeabilidad de los diferentes sectores estatales a la influencia criminal, a través de prácticas corruptas; las manifestaciones más extremas de la expansión de prácticas corruptas en el aparato estatal, sus efectos concretos más importantes y las posibilidades de reversión de esta situación. También atendieron los vínculos entre un entorno de impunidad y las prácticas corruptas, y el rol que pueden desempeñar en este contexto el periodismo independiente y organizaciones de la sociedad civil; los principales efectos de la corrupción en la esfera de la seguridad pública y las reacciones/respuestas habituales de la población, ante el efecto que genera la corrupción de las instituciones policiales y de seguridad. Las deliberaciones también revisaron los resultados positivos concretos, producidos por las normativas protagonizadas por la OEA en materia de corrupción; accesoriamente, intentaron determinar el efecto de esas normas en la cultura política vigente en el Hemisferio.

El presente libro reúne muchas de las ponencias presentadas en el Taller sobre Corrupción e Institucionalidad, que tuve la satisfacción profesional de coordinar. Con total seguridad podemos asegurar que este evento contribuyó al logro de los objetivos del Colegio: la formación de funcionarios de nivel estratégico en defensa, seguridad y disciplinas relacionadas; y el impulso al espíritu de integración hemisférica.

Mariano César Bartolomé, PhD
Coordinador del Taller

WELCOME REMARKS¹

MG James E. Taylor
Inter-American Defense College Director

Doctor Bartolome, thank you for that kind introduction. I am honored at the opportunity to be able to spend a few moments opening this vitally important workshop and seminar on addressing corruption and its impact on our democratic institutions.

I want to begin by sharing a few thoughts that will underpin the excellent presentations and insights you will receive and the discussions you will have over these two days. We are fortunate to have leaders and experts in the field addressing us in our plenary sessions, facilitating our workshops and discussion groups, and who will leave behind compelling writings that will advance the knowledge of how to address this problem in our hemisphere.

The impact that corruption has on our democratic institutions is a crucial theme for us to consider. Corruption is one of the challenges that holds back our economic development and our growth as states in the inter-American system². Two historical vignettes are particularly informative.

On the 10th of September in 1813, Oliver Hazard Perry fought a battle against the Royal Navy on Lake Erie. This battle represented the first unqualified defeat of an entire British naval squadron in the history of the United States of America³. And, although the battle was fairly small compared to some of the significant naval battles, the victory had tremendous strategic importance during the War of 1812, which shaped the United States of America. In his official report of this battle, Perry made what later became a very famous quote, “we have met the enemy, and they are ours”⁴.

Although Perry’s quote had more to do with the fact that he had captured the resources of his enemy, I believe that quote has a lot to do with the essence of dealing with corruption. When

¹ Cite: Taylor, James E. “Welcome Remarks,” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 6-19. Washington,DC: Inter-American Defense College, 2022

² Paolo Mauro, “Why Worry About Corruption?”, International Monetary Fund, *Economic Issues Series* (6), 1997. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/>

³ History.com Editors, “The Battle of Lake Erie,” <https://www.history.com/this-day-in-history/the-battle-of-lake-erie>, A&E Television Networks, Updated July 28, 2019. Accessed: Nov 1, 2021.

⁴ William Dudley, ed. *The Naval War of 1812: A Documentary History. Vol.2*, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1992.

we face the challenge of corruption, we are facing a self-inflicted threat. We are facing a threat that comes from our people. The crime of corruption originates from people with whom we should be able to confide. It originates from people to whom one should turn to solve a problem—not be the source of a problem. Corruption originates from people whom we should be able to trust. Indeed, we have met the enemy, and they truly are ours.



Image 1: Afghanistan: A case study

The recent events in Afghanistan represent a case study in the impact of corruption on institutions worthy of consideration. It provides us with a tangible example of how corruption leads to weak institutions. And how those weakened institutions fail when presented with a crisis.

The speed at which the Afghanistan National Army collapsed was a surprise to very many people. It only took 11 days for the Taliban to defeat that Army⁵. It seems to defy logic that the Taliban could defeat the Afghan National Army. How did the Taliban defeat a vastly superior force and precipitate this institution's collapse? The answer lies in corruption.

⁵ Tom Bowman and Evstatieva, Monika, "The Afghan Army Collapsed in Days. Here are the Reasons Why", *NPR* August 20, 2021. <https://www.npr.org/2021/08/20/1029451594/the-afghan-army-collapsed-in-days-here-are-the-reasons-why>

I served in Afghanistan from 2013 through 2014. I was the Director of Operations of the Combined Joint Interagency Task Force Afghanistan (CJIATF-A). Our mission was to counter corruption, counter-threat financing, ensure no contracting was done with the enemy, and counter the flow of narcotics. Our task force comprised military, law enforcement, diplomats, civilians, and interpreters. We had analysts, economists, lawyers, and academic researchers on our team. Moreover, we benefited tremendously from an enriching collaboration with civil society. So, we gained some insights into what corruption did to this country.

Afghanistan—A Case Study

Institutionalized Corruption

- Requirement to purchase candidacy for senior positions
 - Intent to measure seriousness and commitment of the candidate
 - Intent to generate revenue
- Appointment of Governors and Mayors
 - Patronage as a means of retaining power

A Collapsed Institution —The Afghanistan National Army

- Numerically Superior to the Taliban: 300,000 soldiers to 80,000 members
- Superior equipment than the Taliban: US and NATO current equipment, maintenance, and readiness standards.
- Superior training than the Taliban: Trained to NATO standards

Corruption led to weak institutions which, in turn, led to the collapse of the Government of Afghanistan—a visualization of the impact of institutionalized “Grand” and “Petty Corruption”

Image 2: Afghanistan: A case study

Corruption in Afghanistan is institutionalized. The Government of Afghanistan embedded corrupt practices into its policies and procedures. Our Task Force analysis suggested that this created a situation from which they could never recover. We assessed that if Afghanistan wanted to strengthen its institutions, it must first remove its institutionalization of corruption from its governance structure⁶.

⁶ Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA), *Operationalizing Counter/Anti-Corruption Study*, Suffolk, VA: JCOA, February 28, 2014. <https://www.hsdl.org/?view&did=756004>

One of the problems that we identified early was that the Government of Afghanistan required candidates for senior positions to purchase them. In other words, they had to pay a fee to be considered a candidate for an appointment to a specific role. The amount of this fee corresponded to the scope of responsibilities of the position. The more influential the position, the higher the price an individual needed to pay to serve in that position. In the case of the director of the Afghan National Police, for example, the cost of the position was greater than an entire year's salary.

This policy existed for two reasons. The first was an expectation that the pay for position policy would assess the degree to which an individual would be committed to serving in that job for the public good. In other words, if the individual has to bet a lot of money, then the individual is undoubtedly interested in serving in that position and would do an excellent job in doing so. In other words, the perception is that since someone invested something of personal value into the position, the individual would have a stake in a successful outcome. A second expectation was that this was a way to generate revenue for a new democratic government that relied on impoverished people's tax structure.

The obvious problem is that individuals have to live and cover the basic cost of subsistence for their families. A limited number of people in society have the means to provide a year's worth of salary upfront for the hope of a political appointment. So, the individual serving in the office has to recoup that money somehow. And salary alone is not going to do that. Moreover, if the individual borrows the money to obtain the office, there is an obligation to pay the donating patrons back. If the individual used personal funds, then there is the apparent motivation of recouping the shortfall.

The second problem that we saw was the number of individuals appointed to positions that in normal democracies are elected—such as Governors and Mayors. In other words, key leaders whose functions are to be responsive to the needs of the people they govern were not elected by those people. Instead, they were appointed to those positions. Because they were appointed rather than elected, their leadership was not derived from the consent of the governed. More often than not, those appointees were selected from the patronage, friends, and the tribes, of those who enabled people in a high position to get into power. Some countries may refer to them as special

interest groups⁷. In Afghanistan, this was referred to as patronage. These appointed individuals did not always have the best interests of the governed at heart. And, since they were themselves not elected, they were not easily removed from office when their conduct was inappropriate, self-serving, or not inclusive of the common good.

Since the leaders of the pillars of governance represented the same patronage group, criminal and ethical behavior was not investigated and was openly tolerated⁸. This reduced confidence within the institution and among the population.

So, corruption in Afghanistan was woven into the fabric of their government. It was institutionalized. And it was manifest in the collapse of the Afghan National Army. The Afghan National Army should have been a strong force. NATO had been working with this institution for 20 years. That represents an entire generation.

The Afghan National Army was numerically superior to the Taliban. The Army had over 300,000 soldiers in its ranks. And the largest estimate of the strength of the Taliban had it numbering only about 80,000 individuals. The Afghan National Army was over three times larger than the Taliban. A military assessment of the correlation of forces and means holds that three times the amount of combat strength over your enemy is sufficient to defeat them in detail.

Moreover, the Afghan National Army possessed superior equipment to that of the Taliban. It was using the equipment of NATO. It was using equipment from the United States of America. And, that equipment was modern. It was maintained to NATO standards. Therefore, the Taliban were nowhere near as well equipped as the Afghan National Army. Nor was the operational readiness rate of its equipment anywhere near that of the Afghan National Army. Since the Afghan National Army was so well trained in its equipment, it should have had a tremendous technological advantage over the Taliban.

Last, the Afghan National Army was much better trained than that of the Taliban. The Army was trained by the United States of America and its NATO allies. They were trained to the

⁷ Clive Thomas, "interest group". *Encyclopedia Britannica*, 1 Aug. 2021, <https://www.britannica.com/topic/interest-group>. Accessed 1 November 2021. "A special interest group, advocacy group, or pressure group is any association of individuals or organizations, usually formally organized, that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor. All interest groups share a desire to affect government policy to benefit themselves or their causes".

⁸ John Sopko, *What We Need to Learn: Lessons From Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), August 2021. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

same standards that our military is expected to maintain. And, they conducted operations shoulder to shoulder.

The number of soldiers, their equipment and readiness rating, and their training and preparation should have enabled them to defeat the Taliban in detail and eradicate the violent threat they posed to the Government of Afghanistan. However, when the Afghan National Army leaders were confronted with the threat of harm to their loved ones if they resisted the Taliban, the promise of protection if they surrendered, or the enticement of a position of trust and responsibility in the new order, they faltered. They responded poorly. Rather than respond with courage, or loyalty to the government, or duty, or from a perspective of selfless service, or of honor, or integrity, or of personal courage, or valor, or of remaining true to the position of trust and responsibility to which they were entrusted, they collapsed. And the institution failed. It failed catastrophically.

Because the pillars of security and defense failed, critical institutions in creating a safe and secure environment, the state followed. Now, Afghanistan is led by the entity that provided a safe haven to violent extremists from Al Qaeda and the Haqqani network. The Taliban are now the state, and will need to address the imminent threat posed by the Islamic State Khorasan (ISIS-K).

Afghanistan represents a compelling case study. Weak institutions because of corrupt leaders are not resilient enough to withstand the challenge and pressures posed by an existential threat. The experiences of Afghanistan show what happens to a state when it allows the institutionalization of corruption. The institutions weaken. And the state can ultimately fail.



Corruption and Institutions--A Constant Struggle

- **Core Definition:** the misuse of power by those who hold it —people who, in their official position, exploit the power with which they are entrusted by seeking private gain.
- **Grand Corruption:** Corruption occurring at the highest levels of government in a way that creates significant subversion of the political, legal and economic systems.
- **Petty Corruption:** Smaller scale corruption that takes place at the implementation end of public services when public officials meet the public.



Source: Plougmann, Lars, 2 November 2005, A
Billboard in Chipata, Zambia

Records of the First Egyptian Dynasty (3100 -2760 BC) include mention of cases of corruption in the judiciary

Image 3: A Constant Struggle

There are about 6,000 years of recorded history of humanity. During that time, nobody has figured out how to eliminate the tendency of people to fall prey to corruption. For example, written records of the first Egyptian dynasty 3000 years BC include mention of corruption in their judicial system. Therefore, it isn't a question of whether or not we can eliminate corruption from society; it's a question of whether we have implemented measures to watch for it, removed those leaders who practice it, and held them accountable.

There are a lot of definitions of corruption from government organizations, academic organizations, and civil organizations. Central to all of them is that corruption is a misuse of power by those who hold it⁹. It is a condition wherein individuals use their official position to enable personal gain through the power in which they have been entrusted.

The case study of Afghanistan shows us the impact of grand and petty corruption on institutions. We must not ignore these lessons. Our governments, then, need to ensure that they have measures in place that can mitigate grand corruption. Otherwise, corruption will subvert the

⁹ Daniel Kaufmann and Vicente, Pedro, "Legal Corruption," *World Bank Working Paper*, October, 2005.
<http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/LEGALCOR.HTM>

very processes of a democratic society¹⁰. There also need to be systems within government administrations at all levels that will help mitigate petty corruption, or the point at which officials interface with the public.

It is axiomatic that citizens must be able to trust that their government is going to function in an ethical, balanced, and fair manner. And they must be able to trust that when there is an issue, the government will solve it. They must be able to trust that the government is going to seek the common good. If this fundamental trust does not exist, then a state is not going to thrive. The economy is not going to flourish. And other countries, or other governmental organizations, are not going to be interested in doing business with that state. Corruption erodes competitiveness. It erodes trust. And it erodes legitimacy.

Corruption and Institutions



Axiom: Citizens must be able to trust that Government institutions will function and seek the common good.

Observation: Corruption doesn't result from a lack of knowledge about ethics, it is a conscious choice on the part of the practitioner.

1. People want to improve their situation.
2. People have a cost structure.
3. Tendency to weigh consequence of non compliance with the inconvenience of compliance.

Observation: Fighting corruption is like playing “Whac-a-mole”. It requires constant vigilance.



Whac-A Mole is an arcade game in which players use a mallet to hit toy moles that chatter and sass you, which appear at random, back into their holes. Nobody knows where the mocking animals will emerge next. Then, when they do appear, they are ever elusive. And we are rarely fast enough or strong enough to wallop them all.

A safe and secure environment in which a country can prosper requires strong institutions where the possibility of corruption is mitigated

Image 4: Corruption and Institutions

¹⁰ United Nations, *United Nations Convention Against Corruption*, New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. In this definition, the United Nations determined that grand corruption occurs when A public official or other person deprives a particular social group or substantial part of the population of a State of a fundamental right; or causes the State or any of its people a loss greater than 100 times the annual minimum subsistence income of its people; as a result of bribery, embezzlement or other corruption offence.

Interestingly, a quick review of corruption cases shows that the perpetrators did not commit this crime in ignorance¹¹. It was a conscious decision. They knew exactly what they were doing. They were not lacking in knowledge about ethical behavior. They chose not to conform to ethical behavior. A couple of conditions may contribute to this:

First, people want to improve their situation. They may desire a better home, or a nicer car, or more salary. They want to improve their financial, social, and emotional well-being. When there are not a lot of opportunities in their society to make progress, it may increase their vulnerability to corruption.

Second, people have a cost structure. This cost structure is represented by how much money is required to maintain their lifestyle. It may include house payment, school fees, credit card expenses, and just the basic cost of living. Individuals must have revenues that surpass these costs. When these expenses exceed their income, it may increase their vulnerability to corruption. For example, if a police officer earns \$40,000 a year, and it costs the average individual \$50,000 to live in the city where the police officer works, there is a risk of corruption vulnerability because basic expenses exceed salary revenue.

Third, regardless of income level, when confronted with law, policy, or regulation that limits the ability of people to do what they want to do, there is a tendency to weigh the consequences of noncompliance with the inconvenience of compliance. A very compelling research study showed that the average rational person automatically compares the benefits of obeying the law with the consequences of disobedience. And if the scale tipped toward disobedience, they found that few individuals chose to obey the law, no matter how good or virtuous it seemed¹².

Fighting corruption requires constant effort. It is like a game of *whac-a-mole*. *Whac-a-mole* is an arcade game in which players use a mallet to hit toy moles, that chatter and sass you, and which appear at random, back into their holes. It has become a metaphor for the complexities of life, financial and otherwise. Nobody knows where the mocking animals will emerge next. Then, when they do appear, they are ever elusive. And we are rarely fast enough or strong enough

¹¹ Theodore R. Lyman, Thomas W. Fletcher & John A. Gardiner, *Prevention, Detection, and Correction of Corruption in Local Government: A Presentation of Potential Models*. Washington DC: US Department of Justice, 1978. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/prevention-detection-and-correction-corruption-local-government>

¹² Edward Glaeser & Shleifer, Andrei, "Legal Origins", *Quarterly Journal of Economics* 117(4), (2002): 1193-1229. <https://scholar.harvard.edu/shleifer/publications/legal-origins>

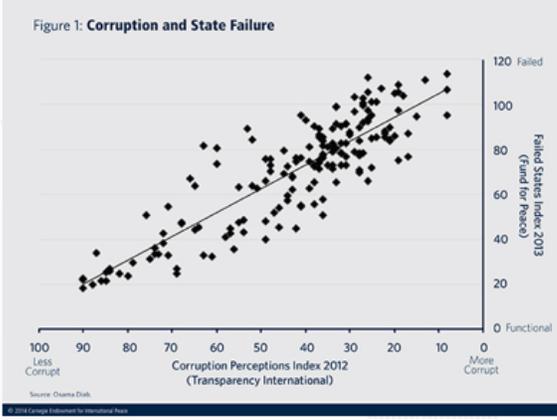
to wallop them all. Similarly, as soon as one corrupt individual is removed from office, another seems to pop up somewhere else. This reminds us that we must remain vigilant and ensure that when corruption occurs that it is investigated and that those responsible are removed from public trust and held accountable for their actions.

A country can prosper in an environment where its institutions have policies and procedures that mitigate the possibility of corruption of its leaders. These policies enable the country to maintain the trust and confidence of its citizen taxpayers, partners, and investors when everyone knows that corruption is not tolerated, that it is promptly investigated, and the perpetrators are removed from public trust and are held accountable for their actions.



Corruption and State Failure—A Security and Defense Concern

- **Observation:** Countries characterized by severe corruption also tend to suffer conflict or state failure.
- Fourteen of the seventeen lowest-ranking countries on Transparency International’s Corruption Perception Index suffer security and defense challenges:
 - Insurgencies
 - Harboring of terrorist and violent extremist groups
 - Rampant migration due to institutional collapse.
 - Violent conflict



Strengthen institutions against corruption so that our economies and citizens can prosper

Image 5: A Security and Defense Concern

Ensuring that corruption mitigation measures exist and are actively implemented is of interest to the security and defense sectors. There is a tendency to overlook corruption’s role in exacerbating security and defense problems in the media and popular press. Transparency international’s corruption perception index shows a clear trend. Countries characterized by severe corruption also tend to suffer conflict or state failure. Fourteen (14) of the seventeen (17) lowest-

ranking countries on their corruption perception index also suffer significant security and defense issues¹³.

Strengthening institutions against corruption will enable the prosperity of economies and the population. A safe and secure environment in the Americas with strengthened institutions will posture countries to face, effectively, the emerging multi-domain, multi-dimensional, and multimodal complex transnational problems.

Someone Else's Problem?



- **Reason #1** This Defense, Security, and Diplomatic sectors inherit the “clean up” task of the consequences of corruption.
- **Reason #2** The Defense and Security sector control the most destructive capabilities known to humanity.
 - A governance failure in the defense and security sector is at best a “spectacular failure” and may rise to a “catastrophic failure.”
 - The cost of Defense capabilities is enormous. Corruption in the procurement effort can:
 - Deprive the military of needed technology and equipment
 - Result in diversion of capabilities to rogue actors
 - Cost the taxpayer large sums of money and reduce the return on investment to the country.



7

Image 6: Why Care

Occasionally, individuals in the security, the defense, or the diplomatic sector view corruption as the problem of others. Since those working in those sectors are not politicians, nor are they elected officials, it is easy to view the problems of corruption as a problem of other elements of government at the local, the state, or the national level. Some view corruption as more of a problem of politicians or revenue-generating agencies than service-based agencies.

¹³ Transparency International, *Corruption Perception Index 2020*. Berlin: Transparency International, 2021

However, experiences of the last two decades suggest that the security, defense, and diplomatic sectors need to be conscious of corruption and actively support efforts to minimize it because these sectors are called upon to clean up the consequences of corruption. These sectors are called upon to fix the problems and mitigate the consequences when everything has gone sideways, an emergency has ensued, or things have fallen apart. Therefore, one compelling reason for security, defense, and diplomacy to actively support efforts to minimize corruption is to lessen their workload hereafter when they're called upon to go in and fix things.

Another reason that it is essential for the defense and security sector, in particular, to be concerned about corruption is that it is entrusted with the most destructive capabilities known to humanity. When governance fails in the defense sector, the results are, at best, spectacular failures, and they could become catastrophic failures. The security and defense sector cannot fail. If they fail, so does the state.

Additionally, a state expends much of its treasure on its defense and security capability. The cost of defense capabilities is enormous. Much of the budget of a country goes into its defense capability. Corruption in the procurement aspect of its defense capability is costly to the state, the citizens, and the defense structure. It can deprive the military of the equipment that it needs. Deadly and lethal technologies can wind up in the hands of rogue actors due to corruption. And lastly, the taxpayer suffers because large sums of money they were giving to the state are not winding up in their intended purpose.

Therefore, ensuring that corruption does not take hold in governance is vital to the security, defense, and diplomatic sectors. It is not someone else's problem. It is all of our problem.

The question, then, is: can we eliminate corruption from human nature? Perhaps, it is unlikely to expect that we can do so. In over 6000 years of recorded history, we do not see any evidence of the successful eradication from human nature of the tendency to be susceptible to corruption. Many intelligent people were among our ancestors, and they could not figure it out across six millennia.

But that does not mean that countries have to resign themselves to be victims of corruption. Nor does it mean they have to accept it, nor tolerate it. The example of what happened in Afghanistan should remain fresh in our minds about the consequences of a state's acceptance, tolerance, and institutionalization of corruption.

There are several things that countries can do to reduce the impact of corruption. They can ensure that systems, policies, and procedures exist at all levels of government that make it very hard to practice corruption. And they can install systems and processes that enable prompt identification and reporting when it happens.

When a state identifies corruption, it can promptly investigate it. It can adopt a standard of zero tolerance. It can quickly remove those who have chosen to become corrupt from positions of trust and responsibility in government, shuttle them to the side, and marginalize them. And through the legal system, the state can hold them accountable for their actions.

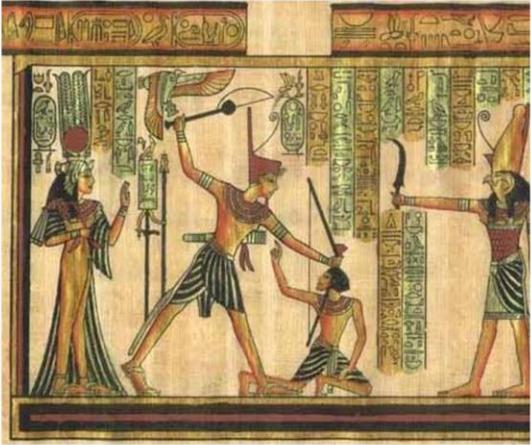


Conclusion

Can countries eliminate corruption?
Unlikely! In over 6,000 years of recorded history mankind has not eradicated the tendency of humans to choose corruption from our nature.

Can countries do something about it? YES!
They can implement processes that make it difficult to practice corruption.

- They can identify it and investigate it
- They can remove those involved from positions of trust and responsibility, and hold them accountable



Corruption in the Legal system of the First Egyptian Dynasty

Image 7: Conclusion

Reducing the negative impact that corruption has on institutions is necessary for democracy to thrive. And it is essential for the establishment of a safe and secure environment where citizens can prosper.

To that end, I express my appreciation to those who will speak to us over these two days. Their topics are content-rich. I thank the facilitators of our workgroups and the experts who will contribute to their content. We have designed them deliberately by region because the problem of corruption manifests itself differently throughout our hemisphere.

Our intent with our workgroups is that you will be able to drill deeply into specific issues particular to your region of our great hemisphere. The proceedings that we publish will contribute to and enrich the body of knowledge on this critical matter.

I thank our information technology team for their work in transmitting this seminar and workshop throughout our hemisphere. I thank each of you for the gift of your time and for participating in this seminar and workshop. Your experiences, understanding, insights, and conclusions will add great value. And I express our appreciation to our world-class interpreter team, without which it would be impossible to hold an international conference.

I wish you a great conference as you tackle this critical issue.

LA CULTURA DEL PRIVILEGIO COMO FACTOR FACILITADOR PARA EL DESARROLLO DEL CRIMEN ORGANIZADO¹

Sonia Alda Mejías²
Universidad Pontificia de Comillas (España)

RESUMEN:

El objetivo de este artículo es contemplar la trascendencia que las sociedades y los estados tienen en relación con su apego a la legalidad, como medio para limitar el poder del crimen organizado en América Latina.

Para el desarrollo de este argumento se contemplarán los niveles de desarrollo de una cultura del privilegio *versus* una cultura de la legalidad, tanto por parte de los representantes estatales para aplicar la ley, como por parte de los ciudadanos para cumplirla. Así, dependiendo de los niveles de esta cultura, el crimen organizado tendrá más posibilidades de interactuar con la sociedad y, en consecuencia, de incrementar su poder y la dimensión de sus negocios ilegales.

ABSTRACT

The goal of this article is to contemplate the importance that societies and states have in relation to their adherence to legality, to limit the power of organized crime in Latin America. For the development of this argument, the levels of development of a culture of privilege *versus* a culture of legality must be considered, both by state representatives to apply the law, and by citizens to comply with it. Thus, depending on the levels of this culture, organized crime will have more opportunities to interact with society, and consequently to increase its power and the size of its illegal businesses.

¹ Cite: Alda Mejías, Sonia. "La cultura del privilegio como factor facilitador para el desarrollo del crimen organizado." In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 20-39. Washington, DC: Inter-American Defense College, 2022

² Graduada y Doctora en Historia (Universidad Autónoma de Madrid). Profesora en la Universidad Pontificia Comillas, la Universidad Camilo José Cela y la Universidad de Santiago de Compostela (España). Ha sido investigadora del área de Seguridad y Defensa en América Latina en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de 2004 a 2014. Desde 2017, es Investigadora principal y directora del Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales del Real Instituto Elcano, (2017-2022).

I. Introducción

Ante la complejidad que representa el crimen organizado y sus implicaciones en las sociedades, hay una fructífera producción académica sobre sus causas y consecuencias, y sobre las políticas que han de aplicarse. El objetivo de esta presentación es contemplar la trascendencia que las sociedades y los estados tienen en relación con su apego a la legalidad, como medio para limitar el poder del crimen organizado en América Latina.

Hay dos factores que explican la propuesta. La primera que, pese a que el crimen organizado todavía se sigue con templando como un actor aislado y al margen de la sociedad, lo cierto es que para su crecimiento es trascendental su integración y relaciones con la sociedad y el estado. En segundo lugar, porque dependiendo de los niveles de cultura de la legalidad existentes, las posibilidades de penetrar en la sociedad serán mayores.

La hipótesis básica es que, en mayor o menor medida, en la región latinoamericana cabe la posibilidad de negociar el cumplimiento de la ley y, en consecuencia, quedar eximido de su acatamiento. Lo que significa que no siempre, ni en todos los lugares, los representantes del estado hacen cumplir la ley a todos los ciudadanos por igual. Y que los ciudadanos no siempre están dispuestos a someterse a su cumplimiento, tal y como exige el imperio de la ley.

Bajo esta perspectiva, el análisis del crimen organizado exige contemplar al estado y a la sociedad para entender su crecimiento. Este actor criminal existe en todo el planeta y en la actualidad es uno de los principales retos a la seguridad de todos los estados. Sin embargo, la dimensión adquirida por este actor depende en buena parte de los estados y sociedades donde se implanta, muy particularmente en relación con los niveles de cultura de la legalidad o de cultura del privilegio existentes. La idea es que en aquellas sociedades donde no siempre está garantizada la aplicación -sin excepciones- de la ley por parte del Estado, ni es acatada siempre por toda la sociedad, se propicia la existencia del privilegio y, en consecuencia, hay un campo abonado para la impunidad. La corrupción es una herramienta imprescindible para entender la aplicación desigual de la ley. Sin embargo, su reiteración no depende sólo de funcionarios corruptos, sino de su normalización por parte de la sociedad. Sólo así puede reproducirse esta cultura del privilegio.

II. La protección y la complicidad con el mundo legal

Cada vez son más los estudios que contemplan la necesaria interacción entre el crimen organizado y el estado. Ese es el punto de partida con el que se alinea este trabajo. La importancia otorgada, en este trabajo, a la relación entre la complicidad de los representantes del estado y el crimen organizado, justifica que como definición de este se puedan adoptar las siguientes:

Un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales profesionales y funcionarios públicos, que persigue el propósito de obtener ganancias económicas mediante el desarrollo de diversas actividades ilícitas, apoyadas en última instancia, por el uso de la violencia³.

En esa misma línea podría asumirse otra definición similar, que de nuevo incide en la trascendencia de la relación con el mundo legal. Sin embargo, en este caso se hace explícito el instrumento imprescindible empleado por el crimen organizado para establecer lazos clientelares con el mundo legal, ya sea privado o público, la corrupción:

Cualquier organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales⁴.

En este trabajo se contempla, en particular, la existencia de vínculos de protección con la autoridad política⁵, ya que se entiende como condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado⁶. Esta vinculación y complicidad de la organización criminal con representantes estatales persigue protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo estado y de otros agentes

³ Carlos Flores, “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, Projusticia, s/f.

⁴ Andrea Giménez-Salinas Framis, “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”. En *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, editado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, p. 14

⁵ Christian Geffray, “Drug Trafficking and the State”, *International Social Science Journal* Vol. 53(169), (2001): 421-426

⁶ Peter Lupsha, “Organized Crime: Rational Choice, not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, *Law Enforcement & Intelligence Analysis Digest*, Winter, (1988): 1-8.

externos potencialmente nocivos para la expansión de sus actividades. Hay diferentes formas y grados de complicidad criminal con el estado, pero esta relación sin duda es trascendental.

No se trata únicamente de pagar a un funcionario para que no mire, sino también para no ser detenido, y en caso de serlo, para no ser condenado y, llegado a este extremo, para poder escapar de la prisión (...) El mejor escenario para los narcotraficantes es aquel en el que el Estado es relativamente eficiente en varias áreas, salvo en perseguirlos⁷.

Estas definiciones apelan a la complicidad con el estado. Sin embargo, conviene insistir en la trascendencia de la sociedad y su grado de tolerancia hacia una cultura del privilegio. Es decir, la corrupción y la impunidad son instrumentos imprescindibles para quedar eximido del cumplimiento de la ley y exigen que gobernantes y gobernados compartan una misma cultura. La corrupción sistémica, como ocurre en la región, exige que sea tolerada por toda la sociedad. No cabe posibilidad alguna de sociedades con cultura de la legalidad y estados que puedan reproducir una cultura del privilegio y al contrario⁸. En este sentido, el desarrollo del crimen organizado depende de ambos⁹.

III. Buen gobierno y cultura de legalidad: los instrumentos más eficaces contra la corrupción y el crimen organizado

Para estas redes criminales es particularmente importante capturar, mediante la corrupción, instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad, junto con la maximización de su ganancia ilícita. Por este motivo, las fuerzas y los cuerpos de seguridad del estado, el sistema judicial y el penitenciario -y su complicidad- son trascendentales. “Nadie más que un criminal necesita protección y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal”¹⁰.

⁷ Jorge Chabat, “Narcotráfico y estado: El discreto encanto de la corrupción”, *Letras libres*, 30 de septiembre, 2005.

⁸ Sonia Alda Mejías, “La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal”. En *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías, 97-107. Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann, 2021

⁹ Sonia Alda Mejías, “Corrupción e impunidad. La expansión de la minería en Perú y sus implicaciones en la seguridad”. En *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías y Gerardo Rodríguez, 113-133. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann (Oficina Andina) y UDLAP, 2021

¹⁰ Matías Dewey, “Zona liberada. La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal”, *Nueva Sociedad* 276 (2018).

En efecto, todo indica que, más que la violencia, la corrupción es el método más empleado por el crimen organizado, para implantarse en la sociedad. De hecho, la corrupción, frente a la violencia, presenta más ventajas: asegura la discreción necesaria, disminuyendo los riesgos de llamar la atención de las autoridades. Para las redes criminales, ciertamente no deja de ser un "coste de producción" que, en cualquier caso, se carga en el precio final de sus productos o servicios¹¹.

Sin duda no hay casos puros ni ideales. En consecuencia, no hay ningún estado, ni sociedad, donde no haya corrupción y crimen organizado. Sin embargo, atendiendo a los factores que definen al crimen organizado y la trascendencia de su interacción con el estado y la sociedad, para su desarrollo es imprescindible considerar qué tipo de estado y sociedad proporcionan el mejor entorno para su reproducción.

El entorno más propicio no necesariamente es el más pobre o el más marginal, sino donde la corrupción es sistémica, se ejerce en el mundo público y privado y la sociedad es tolerante con estos comportamientos. Este es el mejor entorno posible. Se localiza en realidades donde no se ha logrado la consolidación democrática y, en consecuencia, tampoco se han alcanzado los requisitos básicos necesarios para lograr el buen gobierno y una cultura de la legalidad. En términos de seguridad, la importancia de ambos factores se debe a la fortaleza que proporcionan a la sociedad y al estado, ante el crimen organizado, ya que el buen gobierno asegura la existencia del estado de derecho y la implantación del imperio de la ley¹². Este logro, a su vez, proporciona suficiente legitimidad al estado para que la población interiorice y acepte el atacamiento de la misma, fortaleciéndose de esta manera la cultura de la legalidad. Ambos conceptos se retroalimentan y refuerzan recíprocamente, pero ciertamente es el estado quien debe de tomar la iniciativa.

Hay diferentes acepciones en relación con ambos conceptos y diferentes aspectos que lo definen. Son conceptos complejos que no pueden abordarse de manera parcial, porque todos sus componentes están relacionados entre sí¹³. El buen gobierno no sólo se cumple por su finalidad, sino también por la forma de intentar alcanzarlo. Por loable que sea el interés general, éste no podrá lograrse si no se realiza mediante el estricto cumplimiento de los mecanismos establecidos

¹¹ Luigi Foffani, "Criminalidad organizada y criminalidad económica", *Revista Penal* (7), (2001): 55-66

¹² Sonia Alda Mejías, "Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado". En *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, compilado por Carolina Sampó y Valeska Troncoso, 123-153. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017

¹³ Manuel Villoria, "Cultura de la legalidad y buen gobierno". En *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, coordinado por Villoria, Manuel y Wences, María, 29-66. Madrid: Libros de la Catarata, 2010

para asegurar la integridad de la actuación pública. Para ello es imprescindible el respeto a la ley y la imparcialidad judicial y administrativa, así como la existencia de controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el respeto a las exigencias del Estado de Derecho¹⁴. Una exigencia del estado de derecho es el imperio de la ley mediante el cual se garantiza la aplicación coherente de la norma, es decir, es decir de manera imparcial y efectiva.

El buen gobierno no sólo se cumple por su finalidad, sino por la forma de intentar alcanzarlo. Por loable que sea el interés general, éste no podrá lograrse si no se realiza mediante el estricto cumplimiento de los mecanismos establecidos para asegurar la integridad de la actuación pública. Para ello es imprescindible el respeto a la ley y la imparcialidad judicial y administrativa, así como la existencia de controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que garanticen el respeto a las exigencias del Estado de Derecho¹⁵. Una exigencia del estado de derecho es el imperio de la ley mediante el cual se garantiza la aplicación coherente de la norma, es decir, es decir de manera imparcial y efectiva.

De hecho, “un buen gobierno es, en primer lugar, un gobierno no corrupto... Y en segundo es un gobierno que se preocupa de ir más allá de la mera lucha contra la corrupción y procura que sus servidores sean coherentes, con los valores y los principios de la ética pública. Todo buen gobierno, así entendido, debe hacer de la rendición de cuentas y la transparencia uno de los fundamentos de la actuación pública”¹⁶. Las implicaciones del buen gobierno, es decir de un gobierno no corrupto, tiene implicaciones directas en materia de seguridad. En la medida que no haya corrupción, ante la fortaleza del imperio de la ley, no habrá un campo abonado para la expansión y crecimiento del crimen organizado.

Este buen gobierno contribuye a la configuración de una cultura de la legalidad en la sociedad. Esta tiene tres dimensiones interrelacionadas. Una cultural, otra institucional y otra normativa y el conjunto de éstas hace posible una sociedad con apego a la legalidad, respetuosa con las normas y con confianza en las instituciones¹⁷. En consecuencia, con este concepto y en coherencia con el del buen gobierno, una sociedad con una sólida cultura de la legalidad no es

¹⁴ Isabel Wences y Sauca, José, “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, editado por Wences, Isabel, Conde, Rosa y Bonilla, Adrián, 17-45. San José de Costa Rica: FLACSO, 2014

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Villoria, *op.cit.*

¹⁷ Villoria, *op.cit.*

tolerante con la corrupción, lejos de evadir la norma, se cumple y se exige a los funcionarios públicos que también lo hagan. De manera que la cultura de la legalidad es tan importante como el buen gobierno para evitar espacios de informalidad, donde el crimen organizado pueda progresar.

Bajo los planteamientos expuestos se establece una relación que podríamos llamar virtuosa, como se expresa en el **gráfico 1**.



Gráfico 1: Fuente: Elaboración propia

La existencia de un Gobierno de leyes, basado en la consolidación del Estado de derecho, hace posible que la norma se aplique de manera universal e impersonal, para garantizar la igualdad ante la ley y la meritocracia. En este contexto se alimenta una sociedad con una sólida cultura de la legalidad, una cultura de la igualdad ciudadana, con alto apego a la ley, donde no habría espacio para la corrupción y la impunidad, puesto que el cumplimiento de la ley no es negociable y, por tanto, no puede haber privilegio, tal y como se aprecia en el gráfico. Con ello, la interdependencia

de los tres ámbitos sería virtuosa, ya que la mejora en cada uno refuerza positivamente la interrelación entre ellos¹⁸.

No obstante, como ya se ha dicho, cabe insistir en que no existe ninguna sociedad, ni estado donde no exista la corrupción, si bien su dimensión dependerá del nivel de implantación del buen gobierno y de la cultura de legalidad. Dicha corrupción tiene implicaciones en el desarrollo económico, en la política, pero igualmente y de manera directa en la seguridad, en la medida en que existe una relación directa entre debilidad del imperio de la ley y escasa cultura de la legalidad, corrupción, impunidad y nivel de implantación del crimen organizado. En el caso latinoamericano la debilidad del buen gobierno y, en consecuencia, la falta de una cultura de la legalidad sólida y generalizada explica la particular implantación del crimen organizado¹⁹.

IV. Cultura del privilegio y el mal gobierno

En sociedades donde el privilegio es sistémico, la desigualdad también lo es en todos los ámbitos económico, político y social. Cuando tiene lugar esa normalización, los no privilegiados no aspiran a ser iguales, sino a ser también privilegiados, alimentando de manera permanente esta cultura. Esto da lugar a que lo no privilegiados procuran el favor y la protección de los privilegiados, ya sean legales o ilegales, o recurren a la corrupción para alcanzar también ellos el éxito. Hay un acuerdo generalizado entre autores y organismos internacionales en que en América Latina la cultura de la legalidad es baja²⁰. Si bien hay diferencias de grado en esta cuestión, entre los países de la región, cumplir la norma carece de sentido y el hacerlo sólo genera problemas e inconvenientes. La experiencia demuestra a los ciudadanos que quienes han podido evadir la ley

¹⁸ Sonia Alda Mejías, “La cultura de la legalidad como motor dinamizador de la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad”. En *La seguridad en el marco del Estado de Derecho*, coordinado por Sonia Alda Mejías, Carolina Sampó y Gerardo Rodríguez, 29-59. Real Instituto Elcano, Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de la Plata y UPLAP, 2020

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Sobre esta cuestión, ver Peter Waldmann, *El Estado Anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006; Mauricio García Villegas, *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009; Jorge Esquirol, “The Failed Law of Latin America”, *Florida International University e-collections*, 2008; Agustín Basave, *Mexicanidad y esquizofrenia*. México: Editorial Océano, 2011; Fernando Escalante, “Especulaciones a partir del concepto de anomía”. En *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, compilado por Bernecker, Walther, 125-145. México: Colegio de México, 2004

son aquellos que ocupan mejor posición social y económica. En consecuencia, la percepción de la sociedad es que el privilegio, y no la igualdad de oportunidades, es lo que proporciona el éxito.

En este contexto, los objetivos personales y colectivos, no se basan en el cumplimiento de la norma, sino en evitarla para quedar eximido de ser acatada. De esta manera la igualdad ante la ley no es la que proporciona el éxito, sino la desigualdad ante la misma. Cumplir la norma carece de sentido, “puesto que nadie lo hace”. Esto da lugar a que los no privilegiados procuren el favor y la protección de los privilegiados, ya sean legales o ilegales, o recurran a la corrupción para alcanzar también ellos el éxito. En estas sociedades se genera una convicción compartida de que las leyes no se cumplen, que la aplicación es parcial e inequitativa, que es posible actuar con impunidad. Todo esto hace que sea muy costoso cumplir con la norma y que, finalmente, de manera generalizada se convenga en que sería mejor vivir en la legalidad, pero no es posible hacerlo cuando domina el privilegio. En este punto, los ciudadanos tienen todos los incentivos para ser corruptos (no hay otra alternativa) y ningún aliciente para cumplirla²¹.

Se trata, por tanto, de aspirar a la excepcionalidad legal, de manera que no toda la población está obligada al cumplimiento de la ley, sino que puede quedar eximida. El término “cultura de privilegio” define muy bien este aspecto estructural y sistémico que, en mayor o menor medida, se da en toda la región. La CEPAL ha empleado este término, considerando que «en esta cultura ni el acceso a bienes, ni el ejercicio pleno de los derechos es igual para todos»²². Una afirmación acertada, si bien matizable, ya que la distribución de bienes y el disfrute de derechos han de ser entendidos dentro de una relación causal y no yuxtapuesta y distinta, como podría deducirse de la cita de la CEPAL. En otras palabras, si hay un desigual acceso a los bienes es porque no todos los ciudadanos disfrutan plenamente de los mismos derechos, o según el caso, privilegios que son los que proporcionan un acceso ventajoso para lograr estos bienes²³.

De manera general, en América Latina, como en el resto del mundo, cuando se alude a la desigualdad se relaciona de inmediato con la desigualdad económica. En realidad, el oportuno y preciso término de cultura del privilegio es de la CEPAL, en su documento *La ineficiencia de la*

²¹ Manuel Villoria y Jiménez, Fernando, “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, editado por Wences, Isabel, Conde, Rosa y Bonilla, Adrián, 83-118. San José de Costa Rica: FLACSO, 2014

²² CEPAL, *La ineficacia de la desigualdad. Síntesis trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL*. La Habana: CEPAL, 2018.

²³ Sonia Alda Mejías, “La cultura del privilegio...”, *op.cit.*

*Desigualdad*²⁴. Su concepción de cultura del privilegio remite a la aceptación, por parte de las sociedades latinoamericanas, del privilegio, garantizado por la aplicación desigual de la ley. Una cultura que además se contrapone al progreso, a la eficiencia y a la eficacia, hasta el punto de bloquear las posibilidades de desarrollo regional. La igualdad, siguiendo a la CEPAL, se refiere a la igualdad de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento, requisitos que considera imprescindibles para el desarrollo y que sólo son posibles mediante la igualdad legal²⁵.

La visión de la CEPAL es un paso muy importante. Los economistas han contemplado las implicaciones de esta desigualdad y han buscado soluciones en la economía, pero no en la consolidación del principio de igualdad legal. Bajo este principio se evitaría que determinadas élites, para asegurar su posición económica, «adquieran» privilegios al margen de la legalidad del Estado de derecho basado en la igualdad ante la ley. En esta cultura del privilegio las inversiones económicas, los esfuerzos en educación o la distribución de ayuda a los sectores más vulnerables no pueden contribuir al desarrollo y se siguen reproduciendo los privilegios de determinados grupos.

Aunque plenamente compartido el planteamiento de la CEPAL, se emplea el concepto de cultura del privilegio para explicar el desarrollo económico. En este artículo se trata de plantear que la desigualdad económica y social es consecuencia de la desigualdad legal que hace posible la cultura del privilegio. Sin embargo, la focalización del análisis cepaliano, como problema económico, y no sistémico, impide ver la complejidad y auténtico alcance de esta cultura del privilegio. En realidad, ésta afecta a todos los ámbitos: al desarrollo, la seguridad y la gobernabilidad. Si a ello sumamos su relación de interdependencia mutua, se condena a la sociedad a alcanzar el bienestar general en todos sus ámbitos. No se puede lograr desarrollo sin seguridad o gobernabilidad, y no se logran avances en ninguno de éstos mediante la cultura del privilegio y la corrupción que los influye de manera determinante. Esta parcialización de la realidad y su comprensión en compartimentos estancos está muy presente a pesar de los importantes avances²⁶.

Una muestra de la superación del determinismo economicista es la importancia otorgada en la década del 2000 al fortalecimiento institucional como condición imprescindible de bienestar. Un ejemplo es la reforma del sector seguridad que entiende la necesidad de contar con sistemas

²⁴ CEPAL, *op.cit.*

²⁵ CEPAL, *Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL*, Lima: CEPAL, 2014

²⁶ Sonia Alda Mejías, “Corrupción e impunidad...”, *op.cit.*

judiciales, penitenciarios y fuerzas de seguridad eficientes como una condición necesaria para el desarrollo de una sociedad. En este sentido, los esfuerzos y las reformas han sido muy importantes, pero sus resultados, limitados. La causa puede deberse a varios motivos. El primero es que no es posible lograr instituciones sólidas en una parte del Estado y descuidar otras. Se requiere de una reforma integral. La otra es que no es posible fortalecer las instituciones sin reforzar la cultura de la legalidad.

La consolidación de las instituciones bajo los principios del Estado de derecho sólo es posible si toda la sociedad, en su conjunto, gobernantes y gobernados, las comparten, de otro modo, fracasarán. Un buen ejemplo de la limitación de las reformas llevadas a cabo en este sector es la propia región, donde pese a las reformas realizadas y los avances logrados, los resultados no son proporcionales a los esfuerzos²⁷. Las actuales políticas anticorrupción, planteadas por los propios organismos internacionales, son prueba de la persistencia de abordar de manera parcial la consolidación del Estado de derecho. El último informe del Banco de Desarrollo Latinoamericano sobre políticas anticorrupción es un riguroso estudio donde se planteó una extensa lista de recomendaciones. Sin excepción, todas estas políticas señalan la actuación sobre el Estado, pero en ningún momento sobre la sociedad, únicamente hay una referencia a las empresas privadas, pero en menor extensión.

Sin embargo, la configuración de un estado débil se debe también a una cultura de la legalidad débil, estableciéndose una inercia de retroalimentación que exige también actuar en la visión política ciudadana²⁸. Para muchos ciudadanos estas bandas criminales llegan a ser consideradas una figura benefactora que inyecta dinero en sus economías o que financia el club de fútbol de su ciudad²⁹, en Honduras. En última instancia, proporcionan a la población servicios que el Estado, por su ineficiencia, no es capaz de brindar precisamente por los niveles de corrupción existentes. Esto explica que la misma sociedad distinga entre privilegiados «buenos» o «malos». El criterio de esta distinción no es que sean legales o ilegales, sino de su carácter benefactor, que

²⁷ Ver al respecto Pierre Frühling, *Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores, 2008. Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho? ¿Dónde estamos? ¿Dónde vamos?* Lima: Comisión Andina de Juristas, 2009. Silvia Inclán e Inclán, María, “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, *Perfiles latinoamericanos*, 12(26), (2005). Jorge Correa-Sutil, “Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, s/f: 293-307

²⁸ Sonia Alda Mejías, “Buen gobierno y cultura de la legalidad...”, *op.cit.*

²⁹ Steve Dudley, “Cómo un buen equipo de fútbol da a los criminales el espacio para operar”, *Insight Crime* 11 de junio de 2014.

estará en relación con la capacidad que tengan de construir redes clientelares que se beneficien de sus actividades y favores. Los privilegiados pueden ser una familia tradicional o de una organización criminal que monopoliza la influencia social, política y económica regional, provincial o local. «Los buenos» son reconocidos y tienen apoyo social porque se «preocupan por los demás», y socializan sus beneficios. No necesariamente de manera equitativa, sino bajo la misma lógica de desigualdad, pero responden a las necesidades o peticiones existentes.

Esta cultura podría explicar manifestaciones de pueblos en contra de la detención del líder de una organización criminal, por ser fuente de empleo, organizar fiestas y concursos de belleza que le granjean popularidad y reconocimiento local³⁰, o el desarrollo de toda una cultura narco basada en la admiración de los líderes y forma de vida de los miembros de estas organizaciones, construida mediante la cultura del privilegio. El «malo» establece su autoridad sólo mediante violencia y coacción, y busca colaboración a través de la imposición, sin dar nada a cambio. Los políticos corruptos «buenos», lo son porque «hacen obra y ésta queda para el pueblo» y los «malos», son los que sólo son corruptos y no reparten ganancias. Los criterios para calificar como “buenas” las obras benéficas y la generosidad de las familias privilegiadas con negocios legales, son los mismos que los empleados para distinguir a las bandas criminales, aunque buena parte de estos negocios se hayan logrado mediante un tratamiento privilegiado ante la ley, aunque no por ello tiene que ser el caso de todas.

Bajo la cultura del privilegio, históricamente se han protegido y logrado el monopolio del poder, la influencia y la riqueza de algunas familias. En materia de desarrollo, la repercusión ha sido igualmente grave, tanto que explicaría por qué tradicionalmente América Latina ha sido la región más desigual del planeta. La incorporación a este mundo privilegiado de las redes criminales sólo acusa los efectos nocivos de esta cultura en el desarrollo, como la informalidad, la falta de competitividad o de productividad, además de los efectos directos que causa en la seguridad, ante los componentes de esta cultura del privilegio, para favorecer el desarrollo del crimen organizado³¹.

Bajo esta cultura, frente a la dinámica virtuosa del buen gobierno, se genera una dinámica viciosa, que se contrapone en todos los puntos a la indicada en el primer gráfico.

³⁰ Alberto Najar, “El «apoyo social» del narcotráfico mexicano”, *BBC News*, 14 de diciembre de 2010.

³¹ Sonia Alda Mejías, “La cultura del privilegio...”, *op.cit.*



Gráfico 2: Elaboración propia

Por el contrario, cuando el Estado de derecho no está consolidado y la norma puede negociarse de manera particular y el privilegio queda asegurado, éste se obtiene mediante la corrupción que se convierte en sistémica y da lugar a que la sociedad no tenga apego a la norma, normalizando el privilegio. Desde este mismo momento, no es posible lograr la eficiencia y la eficacia precisa para impulsar, de manera particular, cada ámbito, y, por tanto, se establece una dinámica viciosa que reproduce el bienestar general. Los vínculos clientelares y la corrupción bloquean esta posibilidad en todos los ámbitos. Si la norma no es acatada por todos, sin excepción, y hay privilegios, no es posible el desarrollo, la seguridad ni la gobernabilidad³².

En este sentido, cabe insistir en la pertinencia y acierto de las reformas y medidas propuestas, pero bajo la visión planteada se está suponiendo que el Estado y las empresas privadas están fuera de la sociedad, que no forman parte de ella. Esta visión parcial del problema limita —

³² Sonia Alda Mejías, “La cultura de la legalidad...”, *op.cit.*

necesariamente— las soluciones que se focalizarán en estos dos actores, sin considerar el resto de la sociedad. Las medidas anticorrupción tendrán éxito si se realizan en un esfuerzo simultáneo y sistemático de cambiar la cultura de la legalidad, contemplando el cambio de la aceptación del privilegio y la tolerancia a la corrupción, a su intolerancia y la igualdad legal en toda la sociedad y por todos sus actores y no sólo en el Estado, la sociedad o en algunas partes de ésta. Cabe también apuntar que este mismo estudio, al contemplar los perjuicios derivados de la corrupción, hace únicamente mención de la economía y la política, pero en ningún caso a la seguridad, reincidiendo de nuevo en la versión parcial y fragmentada de la realidad, cuya consecuencia directa es la de proponer también soluciones parciales que sólo proporcionan resultados también parciales y desiguales.

V. La trascendencia de la corrupción en la cultura del privilegio

En esta cultura, la corrupción es el principal instrumento para evadir el cumplimiento de la ley y hacer posible que existan personas o grupos privilegiados. En esa situación, de nuevo el Estado y la sociedad acaban siendo cómplices, porque la normalización del privilegio y la tolerancia de la corrupción, por parte de todos, lo hace posible.

De esta forma, prima la desconfianza interpersonal y la institucional, así como la convicción de los escasos beneficios que se pueden obtener por cumplir la norma. En este sentido, la corrupción es el instrumento más «rápido» y «efectivo» para la resolución de problemas, aunque en última instancia bloquee las posibilidades de seguridad, gobernabilidad y desarrollo. En este contexto, la cultura del privilegio es un instrumento de progreso particular, personal o grupal, pero inversamente proporcional al bienestar general. Esta dinámica acaba siendo reproducida por toda la sociedad, ante la impotencia de lograr los objetivos personales por méritos propios. Todos los actores sociales acaban intentando recurrir a la corrupción y a las redes clientelares para conseguir mejorar su situación en cualquier ámbito.

El privilegio, basado, en evitar la norma, a través de la corrupción redes personales y amistades, se reproduce en todos los estratos de la sociedad. Cada vez que un ciudadano pretende evadir una multa, evitar un engorroso trámite o comprar artículos en mercados informales, de mercancías robadas, se está reproduciendo esta cultura. La misma lógica del privilegio hace posible que las elites económicas logren evadir impuestos, sustanciosos monopolios, en el mercado

de los productos que venden, evitar cuantiosas multas por violar la normativa medio ambiental, por el tipo de negocios a los que se dedica. Bajo la misma lógica, los miembros de una banda criminal también pueden negociar la evasión del cumplimiento de la ley, de esta forma pueden no ser detenidos pese a cometer delitos. En caso de ser detenidos pueden no ser condenados y si finalmente se les impone una condena, en la cárcel tendrá multitud de privilegios y desde allí, podrá seguir dirigiendo sus negocios.

La posibilidad de adquirir privilegios, mediante la corrupción, es el escenario ideal para el crimen organizado. En realidad, se basa en el mismo mecanismo que ha hecho posible la existencia de elites familiares o empresariales que han logrado, en sus respectivos países, un poder social y político que no siempre está justificado por la meritocracia, sino por la influencia proporcionada por los privilegios. La capacidad de influencia de los privilegiados, sean legales o ilegales o ambas cosas, se logra en el mundo de la informalidad, que convive de manera simultánea con los espacios de formalidad y leyes, y del que es posible evadirse a través del intercambio de favores, la existencia de vínculos personales influyentes y/o dinero.

VI. Corrupción e impunidad en la cultura del privilegio: marco ideal para el crimen organizado

La corrupción es el medio fundamental del crimen organizado para progresar y la impunidad, su objetivo, ambos factores se reproducen de manera permanente en la cultura del privilegio³³. Los datos en relación con la corrupción y la impunidad ponen de manifiesto esta cultura en América Latina. Además de la bibliografía que destaca el nexo entre crimen organizado y corrupción, los datos estadísticos también confirman la relación existente entre corrupción y crimen organizado.

Los altos niveles de corrupción impiden la construcción de una cultura de la legalidad en la ciudadanía. Esto explica que estadísticamente, en México, haya una relación directa entre la percepción ciudadana de corrupción de la policía y la falta de confianza institucional, elemento imprescindible para la construcción de una cultura de legalidad³⁴. La constatación del apoyo social

³³ Sonia Alda Mejías, “La cultura del privilegio...”, *op.cit.*

³⁴ Áurea Grijalva y Fernández. Esther, “Delimitando la percepción de inseguridad en México”. En *Seguridad y conflictos: una perspectiva multidisciplinar*, coordinado por Requena, Miguel, 215-245. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2012

a la justicia, por mano propia, es una muestra más de esta desconfianza. Dicho apoyo es especialmente destacable en aquellos países de la región donde aumenta el número de víctimas y hay una alta percepción de corrupción policial³⁵. La relación entre la corrupción y el apoyo a la justicia por cuenta propia, u otros mecanismos ilegales, pone de manifiesto la crisis de confianza de la población, considerada por Naciones Unidas como un problema generalizado y “endémico” en toda la región³⁶.

En América Latina, los informes de transparencia internacional anuales coinciden en señalar los altos niveles de corrupción; también es posible constatar los altos niveles de impunidad³⁷. Una relación que se retroalimenta de manera permanente. En países con altos índices de corrupción, es posible comprobar que el imperio de la ley es débil y existen mayores problemas de impunidad³⁸. Esta cultura del privilegio no explica, por tanto, la existencia del crimen organizado, presente en todo el mundo, sino sus posibilidades de penetración y expansión social e institucional.

La corrupción es el principal instrumento para lograr la impunidad que en última instancia es la que proporciona la condición de privilegiado. La situación idónea para la actividad ilegal. Esta impunidad es la que convierte a los criminales en privilegiados, ya que podrán evadir una detención, o un juicio o una condena, lograda mediante la complicidad de los representantes del estado. Así, si pese estos criminales no hubiese podido evadir su detención y un juicio que les condene, en su calidad de privilegiados, podrán seguir participando, desde el centro penitenciario, en sus las actividades ilegales. Tampoco se descarta que un líder o banda, mediante dicha complicidad, tome el control de la cárcel y de sus recursos hasta el punto de establecer las normas de convivencia penitenciarias y dirigir la vida del centro. Para lo cual es imprescindible la complicidad del estado.

Para terminar, cabe señalar que, pese a la necesidad de contemplar el crimen organizado y su desarrollo bajo una perspectiva multicausal, se ha pretendido poner de manifiesto la importancia de la cultura de la legalidad vs. cultura del privilegio con el objetivo de poner de manifiesto su

³⁵ Daniel Zizumbo-Colunga, “Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015. Delincuencia, corrupción y apoyo social a la justicia por mano propia: diez años de evidencia, en revisión”, *Perspectivas* 120, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University, 2015

³⁶ PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York: PNUD, 2013.

³⁷ Juan Le Clerq y Rodríguez, Gerardo, *Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla

³⁸ Sonia Alda Mejías, “Buen gobierno y cultura de la legalidad...”, *op.cit.*

importancia a la hora de diseñar políticas públicas. En la medida en que no se ha logrado de manera absoluta el buen gobierno en ningún país, no es posible resolver el problema tampoco de la criminalidad organizada de manera total, pero todo indica que, a mayor consolidación del buen gobierno, mayores posibilidades, si no de acabar con el crimen organizado, de limitar su desarrollo. No parece, en ningún caso eludir la necesidad de relacionar el crimen organizado con la consolidación del estado de derecho, el imperio de la ley y la cultura de la legalidad.

Referencias bibliográficas

Alda Mejías, Sonia, “La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal”. En *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías, 97-107. Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann, 2021. Recuperado de https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5943/LIBRO_Gobernanza%20criminal_CO_MPLETO.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Alda Mejías, Sonia, “Corrupción e impunidad. La expansión de la minería en Perú y sus implicaciones en la seguridad”. En *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías y Gerardo Rodríguez, 113-133. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann (Oficina Andina) y UDLAP, 2021. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/seguridad-corrupcion-e-impunidad-en-america-latina.pdf>

Alda Mejías, Sonia, “La cultura de la legalidad como motor dinamizador de la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad”. En *La seguridad en el marco del Estado de Derecho*, coordinado por Sonia Alda Mejías, Carolina Sampó y Gerardo Rodríguez, 29-59. Real Instituto Elcano, Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de la Plata y UPLAP, 2020. Recuperado de https://www.academia.edu/44790533/Libro_Seguridad_y_Estado_de_Derecho_UDLAP_RIE

Alda Mejías, Sonia, “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”. En *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, compilado por Carolina Sampó y Valeska Troncoso, 123-153. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017. Recuperado de <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf>

Basave, Agustín, *Mexicanidad y esquizofrenia*. México: Editorial Océano, 2011

CEPAL, *Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL*, Lima: CEPAL, 2014. Recuperado de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39242/LCG2587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL, *La ineficacia de la desigualdad. Síntesis trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL*. La Habana: CEPAL, 2018. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf

Chabat, Jorge, “Narcotráfico y estado: El discreto encanto de la corrupción”, *Letras libres*, 30 de septiembre, 2005. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/mexico/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-la-corrupcion>

Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho? ¿Dónde estamos? ¿Dónde vamos?* Lima: Comisión Andina de Juristas, 2009

Correa-Sutil, Jorge, “Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, s/f: 293-307 Recuperado de <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/117Accesoalajusticiayreformasjudiciales.pdf>

Dewey, Matías, “Zona liberada. La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal”, *Nueva Sociedad* 276 (2018). Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/zonaliberada/>

Dudley, Steve, “Cómo un buen equipo de fútbol da a los criminales el espacio para operar”, *Insight Crime* 11 de junio de 2014. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/como-buen-equipo-futbol-da-acriminales-espacio-para-operar/>

Escalante, Fernando, “Especulaciones a partir del concepto de anomía”, en *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, compilado por Bernecker, Walther, 125-145. México: Colegio de México, 2004

Esquirol, Jorge, “The Failed law of Latin America”, *FIU e-collections*, 2008. Recuperado de https://ecollections.law.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1325&context=faculty_publications

Flores, Carlos, “Estado, democracia y crimen organizado. Consideraciones teóricas sobre las condiciones estructurales que favorecen la proliferación de la delincuencia en democracias no consolidadas”, *Projusticia*, s/f. Recuperado de <http://www.projusticia.org.pe/downloads/documento/Estado,democraciaycrimenorganizado.doc>

Foffani, Luigi, “Criminalidad organizada y criminalidad económica”, *Revista Penal* (7), (2001): 55-66

Frühling, Pierre, *Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores, 2008

García Villegas, Mauricio, *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009.

Geffray, Christian, “Drug Trafficking and the State”, *International Social Science Journal* Vol. 53(169), (2001): 421-426.

- Grijalva, Áurea y Fernández. Esther, “Delimitando la percepción de inseguridad en México”. En *Seguridad y conflictos: una perspectiva multidisciplinar*, coordinado por Requena, Miguel, 215-245. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2012. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4189091>
- Inclán, Silvia e Inclán, María, “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, *Perfiles latinoamericanos*, 12(26), 2005. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532005000200002
- Giménez-Salinas Framis, Andrea, “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”. En *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, editado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 11-32. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4561994>
- Le Clerq, Juan. y Rodríguez, Gerardo, *Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Lupsha, Peter, “Organized Crime: Rational Choice, not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective”, *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, (1988): 1-8.
- Najar, Alberto, “El «apoyo social» del narcotráfico mexicano”, *BBC News*, 14 de diciembre de 2010. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213_narcotrafico_mexico_base_social_lav
- PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York: PNUD, 2013. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- Villoria, Manuel, “Cultura de la legalidad y buen gobierno”. En *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, coordinado por Villoria, Manuel y Wences, María, 29-66. Madrid: Libros de la Catarata, 2010
- Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando, “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, editado por Wences, Isabel, Conde, Rosa y Bonilla, Adrián, 83-118. San José de Costa Rica: FLACSO, 2014
- Waldmann, Peter, *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006
- Wences, Isabel y Saucá, José, “Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento”. En *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, editado por Wences, Isabel, Conde, Rosa y Bonilla, Adrián, 17-45. San José de Costa Rica: FLACSO, 2014

Zizumbo-Colunga, Daniel, “Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015. Delincuencia, corrupción y apoyo social a la justicia por mano propia: diez años de evidencia, en revisión”, *Perspectivas*, 120, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University, 2015. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO920es.pdf>

CORRUPÇÃO INSTITUCIONALIZADA¹

Marcio Adriano Anselmo²
Colégio Interamericano de Defesa^{3 4}

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tema da corrupção institucionalizada, como categoria distinta do conceito de crime organizado. A partir das ideias de captura do estado e dos estudos de Chamblis, Rothe, Michalowski e Kramer se formulam as bases para o conceito de corrupção institucionalizada e as características que a diferenciam do crime organizado. A corrupção institucionalizada surge, portanto, com um novo gênero, cujas características do crime organizado não são suficientes para explicar. A partir dessa análise o artigo busca contextualizar o tema no continente americano, que padece de altos índices de desigualdade social e precários avanços no que tange aos indicadores de percepção da corrupção – contrastando com os recorrentes casos de corrupção que dominam o cotidiano do hemisfério. Ao final, o artigo trata do elemento adicional ao problema trazido pela pandemia do COVID-19, que impacta ainda mais o cenário hemisférico.

Palavras-chave: corrupção; crime institucionalizado; Hemisfério Ocidental; captura do estado.

ABSTRACT:

The present chapter aims to analyze the theme of institutionalized corruption, as a category distinct from the concept of organized crime. Based on the ideas of state capture and the studies of Chamblis, Rothe, Michalowski and Kramer, the bases for the concept of institutionalized corruption and the characteristics that differentiate it from organized crime are formulated.

¹ Cite: Adriano Anselmo, Marcio. “Corrupção institucionalizada.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 40-53. Washington, DC: Inter-American Defense College, 2022

² Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo; Mestre em Direito Internacional Econômico pela Universidade Católica de Brasília; Mestre em Segurança e Defesa Hemisférica pelo Colégio Interamericano de Defesa (Washington/DC); Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina; Delegado de Polícia Federal (Brasil); Assistant Research no Colégio Interamericano de Defesa. Professor de diversos cursos de pós-graduação, conferencista e autor de livros e artigos sobre o tema de corrupção e crime organizado. E-mail: maanselmo@gmail.com

³ O presente artigo faz parte do projeto de pesquisa “Impactos da corrupção no hemisfério e respostas regionais”, desenvolvido pelo autor junto ao Colégio Interamericano de Defesa para o ano acadêmico 2021-2022.

⁴ Os pontos de vista emitidos aqui são dos autores e não refletem a política ou posição oficial do Colégio Interamericano de Defesa, da Junta Interamericana de Defesa, da Organização dos Estados Americanos, da Polícia Federal ou do Ministério ou países do autor.

Institutionalized corruption emerges, therefore, as a new genre, whose characteristics of organized crime are not sufficient to explain. Based on this analysis, the article seeks to contextualize the theme in the American continent, which suffers from high rates of social inequality and precarious advances in terms of indicators of perception of corruption - contrasting with the recurring cases of corruption that dominate daily life in the hemisphere. At the end, the article deals with the additional element to the problem brought by the COVID-19 pandemic, which further impacts the hemispheric scenario.

Key words: corruption; institutionalized crime; Western Hemisphere; state-capture.

Introdução

A corrupção em larga escala tem marcado o cenário do hemisfério na última década. Recentemente, seis ex-presidentes de países latino-americanos foram presos em casos de corrupção (Brasil, Perú, Panamá e El Salvador⁵ e um ex-presidente cometeu suicídio durante o período em que era investigado por corrupção). Além de seus ex-presidentes, casos de corrupção por altas autoridades vêm sendo apontados no Brasil, Peru, República Dominicana, Equador, México, Colômbia, Panamá e El Salvador, entre outros.

A maioria dos países do hemisfério tem apresentado baixos índices de percepção de corrupção, de acordo com o ranking divulgado pela Transparência Internacional em 2020 – o *Corruption Perception Index*⁶: dos 32 países analisados, apenas o Canadá se encontra entre os 20 primeiros classificados.

Da mesma forma, quando analisamos o coeficiente Gini, que mede a desigualdade social, vários países estão no topo da lista entre os 30 mais desiguais (Suriname, São Tomé e Príncipe, Brasil, Belize, Colômbia, Santa Lúcia, Panamá, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Equador, Paraguai, Jamaica, México, Guiana)⁷.

⁵ Naiara Galarraga Cortazar. “Enterrada no Brasil, Lava Jato continua viva em outros países da América Latina”. *El País*, 08 de fevereiro de 2021. Acessado em 02 de agosto de 2021. <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-08/enterrada-no-brasil-lava-jato-continua-viva-em-outros-paises-da-america-latina.html>.

⁶ Transparência Internacional, “CPI 2020: Américas”. Acessado em 01 de agosto de 2021. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-americas>.

⁷ World Bank. “Gini Index”. Acessado em 01 de Agosto de 2021. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true.

Por fim, a crise sanitária e econômica gerada pelo COVID-19 reforçou os problemas de corrupção, conforme destaca o *Citizens Report for COVID-19 Corruption*⁸, de forma que a corrupção está presente desde o suborno para acesso a testes e vacinas até a contratação de serviços emergenciais de saúde.

O que se observa, portanto, é o cenário perfeito para a institucionalização da corrupção no hemisfério, que apresenta piora recorrente em seus indicadores direta e indiretamente relacionados ao tema, aliado à sérios problemas de debilidade institucional.

Por fim, diante desse panorama, o tema de corrupção foi alçado pela atual administração dos Estados Unidos como um tema *core* para a segurança nacional do país e a luta contra a corrupção um tema de segurança nacional⁹. As implicações desse ato ainda não podem ser percebidas, mas certamente o fato ensejará impactos para o tratamento da matéria em termos hemisféricos.

Soluções hemisféricas são cada vez mais importantes para reduzir os impactos da corrupção na região. O presente projeto poderá, portanto, analisar essas iniciativas em curso, bem como identificar outras que possam ajudar a enfrentar o problema no hemisfério.

1. As origens do conceito: do CRIME.COM ao CRIME.GOV

Desde que Edwin Sutherland¹⁰ proferiu o seu celebre discurso perante a Sociedade Americana de Sociologia nos anos 40, quando enunciou o objetivo principal do seu trabalho que era o crime em relação aos negócios, o direito penal teve o seu grande ponto de virada, fazendo a criminologia e os estudos de direito penal ampliarem seus campos de visão para além dos crimes de rua. É a fase que poderemos chamar de CRIME.COM.

Na ocasião, Sutherland¹¹ chamava a atenção para os crimes cometidos por pessoas “de respeito e posição social elevada no curso de sua ocupação”. Para ele, esses crimes de colarinho-

⁸ Transparência Internacional, “Citizens Report for COVID-19 Corruption”. Acessado em 02 de Agosto de 2021. <https://www.transparency.org/en/citizens-report-covid-19-corruption>

⁹ The White House. Memorandum of Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. Briefing Room, June, 03, 2021. Acessado em 04 de Agosto de 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/>.

¹⁰ Edwin Sutherland, “White-Collar Criminality”. *American Sociological Review*, v. 5., n. 1, p 1-12, 1940. Acessado em 29 de outubro de 2021. <https://www.jstor.org/stable/2083937>.

¹¹ Ibid.

branco, ao contrário de um roubo ou um homicídio, por exemplo, não podem ser cometidos por qualquer indivíduo na sociedade: necessitam uma habilidade, um posicionamento superior. Por outro lado, o autor demonstrava como as leis penais e as decisões que a interpretam são moldadas para poupar esses criminosos.

Já nos anos 70, no auge da política de guerra às drogas, o conceito de crime organizado ganha destaque como fenômeno a ser estudado e, nas décadas seguintes, várias foram as iniciativas buscando um enfrentamento conjunto ao problema das drogas. Como exemplo, é possível citar a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, foi concluída em Viena, a 20 de dezembro de 1988, conhecida como Convenção de Viena. Podemos demarcar essa etapa como CRIME.ORG.

O conceito legal de crime organizado encontra-se sedimentado na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo, adotada em Nova Iorque, no ano 2000. Segundo a referida Convenção internacional, o grupo criminoso organizado pode ser compreendido como:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material¹².

Assim, a doutrina costuma estabelecer como características principais de uma organização criminosa: estruturação ordenada, divisão de tarefas, transnacionalidade, objetivo de lucro. É o que se pode chamar, por exemplo, de industrialização do crime, ou de atuação empresarial, visando o lucro.

Autores tradicionais no tema da criminalidade organizada não costumam associar a corrupção como atividade-fim de uma organização criminosa, admitindo a corrupção apenas como uma ação pontual do grupo criminoso, como por exemplo, no ato de corromper um agente público para facilitar a ação (ilegal) principal do grupo, como por exemplo a movimentação de um carregamento de drogas ou armas, a entrada no país de um container de produtos objeto de contrabando, etc.

¹² Conceito legal disposto na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgado no Brasil como Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

Como por exemplo Howard Abadinsky¹³, ao tratar do conceito e características ou atributos do crime organizado, elenca: ausência de objetivos políticos, hierarquia, possibilidade limitada ou exclusiva de integrar-se como membro, subcultura única, capacidade de perpetuação por si mesmo, tendência ao uso da violência ilegal, monopólio de atividade criminosa, dotado de regras específicas de comportamento para seus membros.

Chama a atenção o fato do autor mencionar a ausência de objetivos políticos da organização criminosa. Embora mencione que a organização criminosa busca dinheiro e poder, este estaria associado com o poder paralelo do grupo – e não ao poder político – diferente do que é observado em relação à captura do estado, em que o parte do objetivo do grupo é o controle do poder político, maximizando, portanto, a sua possibilidade de ação, enquanto controla o estado, numa relação simbiótica de poder.

O termo captura do estado foi utilizado pela primeira vez pelo Banco Mundial, nos anos 2000, merecendo destaque o trabalho de Hellman, Joynes e Kaufmann¹⁴, chamado “*Seize the State, Seize the Day*” – *State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Ainda segundo o Banco Mundial, estabelece o conceito de *state-capture* para ações de indivíduos, grupos ou empresas em ambos os setores (público e privado), para influenciar na formação de leis, regulamentos, decretos e outras políticas do governo (como por exemplo, as regras do jogo básicas) para sua própria vantagem por meio da provisão de benefícios ilícitos e não transparentes para agentes públicos¹⁵.

Tendo em vista essa dificuldade da doutrina em reconhecer a corrupção como atividade principal de um grupo criminoso organizado, surge o conceito de crime institucionalizado, demarcando o que se pode chamar de CRIME.GOV, que trataremos no tópico seguinte.

¹³ Howard Abadinsky, *Organized Crime*, 10th edition (Belmont: Cengage, 2013): 3.

¹⁴ Joel S. Hellmann, Geraint Jones e Daniel Kaufmann. “Seize the State, Seize the day: State capture, corruption and influence in transition”. *Policy Research Working Paper 2444*, The World Bank, September 2000.

¹⁵ Tradução livre de: “*State capture refers to the actions of individuals, groups or firms in both the public and private sectors to influence the formation of laws, regulations, decrees and other government policies (i.e., the basic rules of the game) to their own advantage by means of the illicit and non-transparent provision private benefits to public officials.*” (World Bank, *Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, Washington DC, 2000, p. 1.)

2. Um novo fenômeno: o Crime institucionalizado

Podemos apontar as origens das ideias de crime institucionalizado em 1989, no discurso de William J. Chamblis¹⁶, perante a Sociedade Americana de Criminologia, quando o autor chama a atenção para o *state-organized crime*, ou seja, atos cometidos por agentes públicos utilizando-se de suas funções. Na ocasião, o autor mencionou:

The most important type of criminality organized by the state consists of acts defined by law as criminal and committed by state officials in the pursuit of their job as representatives of the state.

[...]

State-organized crime does not include criminal acts that benefit only individual officeholders, such as the acceptance of bribes or the illegal use of violence by the police against individuals, unless such acts violate existing criminal law and are official policy¹⁷.

A partir da observação de Chamblis, diversos trabalhos se seguiram, como por exemplo, no trabalho de Kramer e Michalowski citados por Rothe ao formular uma definição de *state-corporate crime* como “illegal or socially injurious actions that occur when one or more institutions or political governance pursue a goal in direct cooperation with one or more institutions of economic production and distribution”¹⁸.

Ainda segundo Kramer and Michalowsky¹⁹, o *state-corporate crime* pode ser compreendido como “serious social harm that result from the interaction of political and economic organizations”, reforçando o estrito relacionamento existente entre poder e dinheiro.

O conceito de crime institucionalizado ou corrupção institucionalizada foi desenvolvido pelo autor, em parceria com Pontes^{20 21}, podendo ser compreendido como: crimes perpetrados por

¹⁶ William J. Chamblis. “State-Organized Crime—The American Society of Criminology, 1988 Presidential Address”. *Criminology*, V. 27, n. 2, May 1989, p. 183-208.

¹⁷ Id. *Ibid.*, p. 184.

¹⁸ Dawn L. Rothe, Moving Beyond Abstract Typologies? Overview of State and State-Corporate Crime, *Journal of White Collar and Corporate Crime*, 2020, Vol. I, p. 9, 2019.

¹⁹ Raymond J. Michalowsky and Ronald C. Kramer, State-Corporate Crime and Criminological Inquiry. In: Pontell H.N., Geis G. (eds) *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime*. Springer, Boston, MA, 2007, p. 200. https://doi.org/10.1007/978-0-387-34111-8_10.

²⁰ Jorge Pontes e Marcio Anselmo. *Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

²¹ Jorge Pontes e Marcio Anselmo. *Operation Car Wash-Brazil’s institutionalized crime, and the inside story of the biggest corruption scandal in history*. New York: Bloomsbury, 2022.

grupo de elementos nucleares em relação ao poder público e ao establishment estatal, empresarial e social, que lança mão, de forma estruturante, dos arcabouços governamentais e da oficialidade, sobre as quais detêm comando, implicando na detenção de poder e capacidade de influência na tomada de decisões formais e com aparência de legalidade, sobre um ou mais poderes do Estado.

O crime institucionalizado seria um *plus* em relação ao conceito de crime organizado, tendo em vista que esse conceito não se faz suficiente para explicar a prática da corrupção em larga escala.

Tratando das características que diferenciam o crime organizado do crime institucionalizado, enquanto o crime organizado é controlado por figuras marginais, o crime institucionalizado tem em sua marca elementos centrais da sociedade – política, econômica, empresarial – integrando o mais alto estrato da sociedade.

Enquanto a atividade do primeiro é ilegal (tráfico de drogas, armas, pessoas, imigrantes, entre outros crimes), a atividade central do segundo é mascarada sob a forma de atividade de atividade legal – seja a atividade do Estado ou a do particular, como por exemplo grandes corporações que atuam na área de engenharia, que se utilizam dessa atividade para obter vantagens econômicas ilícitas.

A atuação do crime organizado no Estado se dá, em geral, com a utilização de agentes da organização infiltrados na estrutura estatal para apoiar ou facilitar a consecução de sua atividade principal – como por exemplo – corromper um agente policial para tomar conhecimento da realização de uma barreira policial em uma rodovia ou facilitar o deslocamento de uma carga ilegal. No crime institucionalizado, por sua vez, tem-se a figura de agentes indicados especialmente para a consecução da empreitada criminoso do grupo, como por exemplo o diretor de uma empresa estatal, um ministro de estado, etc.

O uso da violência física é característica inerente às organizações criminosas, que se valem de armas pesadas para demonstração de poder. No crime institucionalizado, a violência se dá por meio do ataque às instituições de Estado, visando dominá-las, tendo como principal arma o diário oficial, entendido de forma figurada a forma como o crime institucionalizado se utiliza das plataformas oficiais do Estado para a indicação de pessoas da organização visando garantir a consecução de seus objetivos.

3. A corrupção institucionalizada no hemisfério ocidental – uma pequena aproximação

Em temas de segurança, o hemisfério enfrenta desafios diversos e multidimensionais, seja por questões relacionadas à criminalidade organizada transnacional, sobretudo o tráfico de drogas, uma vez que temos no hemisfério grandes produtores e um grande mercado consumidor; às crescentes ameaças assimétricas, tais como os ataques à segurança cibernética e o terrorismo; ou devido às vulnerabilidades sociais, notadamente os desastres naturais, desigualdade social e extrema pobreza.

Entre esses inúmeros desafios, certamente a corrupção é um tema que merece ser destacado por sua relação com o fomento de diversas atividades ilícitas e com a inépcia no combate a estas ou com o agravamento das vulnerabilidades sociais. O termo corrupção tem vários sentidos, que podem ser resumidos no uso indevido do poder (público) para fins não oficiais. Vai muito além do pagamento de vantagens indevidas, abrangendo o nepotismo, o desvio de valores, fraudes, etc.

O tema tem despertado a atenção de muitos pesquisadores no continente americano, como por exemplo Robert R. Rotberg²², Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka²³, Paul Lagunes²⁴, Matthew Stephenson²⁵, Matthew Taylor²⁶, etc. Segundo Susan Rose-Ackerman, a corrupção ocorre na interface entre os setores público e privado: onde um agente estatal possui o poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou custo ao setor privado, criando os incentivos para a corrupção²⁷. Em que pese a corrupção também possa existir apenas no ambiente privado, nosso objetivo é analisá-la sob a perspectiva das relações público-privadas, tendo em vista os seus efeitos deletérios para as instituições e para a economia.

Ou ainda, segundo Robert Rotberg a corrupção seria a conversão de um bem público em um ganho privado, mesmo sem a existência de pagamentos explícitos²⁸.

²² Robert I. Rotberg, *Anticorruption*. Cambridge: MIT Press, 2020

²³ Susan Rose-Ackerman and Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. (2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

²⁴ Paul Lagunes and Jan Svejnar, *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America* (London, Routledge, 2020). Também Paul Lagunes, *The Eye and the Whip: Corruption Control in the Americas* (Oxford, Oxford University Press, 2021).

²⁵ Matthew Stephenson and Jessie W. Bullock, *How Should Lava Jato End?* In: Paul Lagunes and Jan Svejnar, *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America* (London, Routledge, 2020).

²⁶ Mathew Taylor, *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil* (Cambridge University Press, 2020).

²⁷ Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, Institute for International Economics, Acessado em 04 de Agosto de 2021. https://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2ie2334.pdf.

²⁸ Robert Rotberg, *op.cit.*

Entre as diversas modalidades de corrupção, a corrupção política, a corrupção em larga escala ou a captura do Estado representa é uma das grandes ameaças que o hemisfério enfrenta e contribui significativamente para o cenário de desigualdade social e violência presentes no continente americano, a ponto de ser alçada ao nível de tema de segurança nacional pelos Estados Unidos da América (EUA) neste ano.

Hellman, Jones e Kaufmann classificam as relações ilícitas entre público e privado em três modalidades: corrupção administrativa, como aquela que envolve pagamentos para oficiais em troca de benefícios administrativos; captura do estado, quando envolve o pagamento para oficiais em troca de influência na regulação das atividades estatais; e influência, quando as empresas têm algum grau de intervenção na formulação da regulação estatal sem o pagamento de vantagens²⁹. O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC classifica a grande corrupção quando alcança altos níveis no governo, promovendo a erosão da confiança na governança, no estado de direito e na estabilidade econômica³⁰.

De forma transversal a esses fatores, os impactos são grandes. A economia ilícita, embora seja difícil de estimar, tem grande impacto no PIB, conforme destaca Schneider e Enste³¹. O *Global Financial Integrity*, ao analisar 148 países, estima que o fluxo financeiro ilícito entre esses países possa chegar a 3,5 trilhões de dólares em 2014.³²

Estudos realizados no Brasil, ainda na década passada, apontam que o país perde em torno de 5% do PIB ao ano apenas com a corrupção.³³ Os fatos recentes evidenciados no país, no que tange a corrupção, embora ainda não permitam quantificar, podem indicar que esse número seja ainda maior.

Ao buscar as origens, Sorj e Martuccelli associam as desigualdades sociais com a corrupção³⁴. Muggah, por sua vez, também destaca a importância da implementação de políticas

²⁹ Joel S. Hellmann, Geraint Jones e Daniel Kaufmann, *op.cit.*

³⁰ UN Office on Drugs and Crime, *The Global Program against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd ed. (Viena: UN Office on Drugs and Crime, 2004).

³¹ Friedrich Schneider y Dominik Enste, *Ocultándose en las sombras – El crecimiento de la economía subterránea* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002).

³² Global Financial Integrity, “Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014”, *Global Financial Integrity*, April, 2017.

³³ Agência Indusnet Fiesp, “Custo da corrupção no Brasil chega a R\$69 Bi por ano”, FIESP, acessado em 09 de dezembro de 2020. <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>.

³⁴ Bernardo Sorj e Danilo Martuccelli, “Problemas e promessas: economia informal, crime e corrupção, normas e direitos”, em *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia* (São Paulo and Rio de Janeiro: Instituto Fernando Henrique Cardoso and Edelstein Center for Social Research, 2008), 125-157.

visando à redução da desigualdade social³⁵. Logo, é possível relacionar o tema da corrupção à desigualdade social, o que implica refletir acerca dos elevados índices que encontramos no hemisfério nos dois indicadores e quais seria suas correlações.

A corrupção, sobretudo aquela exercida em alta escala pela classe política, além de impactar a democracia, atinge diretamente a população que perde recursos que poderiam ser destinados à saúde, educação, segurança, etc. Ela ataca o Estado de forma a impedir que o mesmo possa atender às necessidades básicas da população, aumentando os níveis de desigualdade e, em consequência, também de violência. Dessa forma, seus efeitos transversais permitem considerá-la como uma das grandes ameaças atuais no hemisfério e que impactam diretamente nos outros quadrantes.

Considerando as crescentes ameaças, é necessário destacar a forma como os Estados se organizam para enfrentá-las, seja isoladamente ou mediante a conjunção de esforços de forma bilateral ou multilateral. No âmbito regional, o tema é objeto da Convenção Interamericana Contra Corrupção, adotada em 29 de março de 1993 e de seu Mecanismo De Implementação E Acompanhamento – o MESICIC, que trabalha na revisão da legislação doméstica e da atuação das instituições a fim de verificar se estão conforme a Convenção. Também é importante destacar a Declaração sobre Segurança das Américas, aprovada no âmbito da OEA em 28 de outubro de 2003, que prevê expressamente o fenômeno da corrupção como ameaça ao hemisfério. De acordo com o documento:

As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas inter-setoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada³⁶.

³⁵ Robert Muggah, “Combatendo o Crime Organizado na América Latina: Entre Mano Dura e Segurança Cidadã” em *Promessas Não Cumpridas: A América-Latina Hoje*, eds. Michael Shifter e Bruno Binetti (Washington DC: Inter-American Dialogue, 2019): 31-35.

³⁶ OEA. Declaração Sobre Segurança das Américas. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf. Acessado em 06 de setembro de 2021.

Podemos observar que as diversas respostas apresentadas a essas ameaças, como por exemplo por Feldab-Brown, ao tratar das drogas (erradicação, interdição ou liberação)³⁷, ou as respostas apontadas pela OEA,³⁸ ou mesmo na concepção da utilização das políticas de *mano dura* descritas por Muggah, não parecem ter apresentado resultados satisfatórios em nosso hemisfério, quando analisamos nossos altos índices de desigualdade social e violência³⁹. Tome-se, como exemplo, a política de guerra às drogas que domina as ações de combate ao narcotráfico e que pouco efeito tem surtido nesse tipo de criminalidade ao longo dos anos.

Nesse sentido, importante destacar o tema do institucionalismo, desenvolvido por Acemoglu, que trata também do empoderamento da população para lidar com os problemas sociais⁴⁰. Cabe mencionar ainda a ideia de Iglesias quando trata da importância de que os estados busquem reformar suas instituições, com objetivo de servir à população, prestando um serviço público eficaz, de forma a aproximar-se das nações desenvolvidas⁴¹. Kaufman, igualmente, aborda a importância de uma reforma política ampla para alcançar avanços na região⁴².

O reforço do papel das instituições poderia ainda impactar significativamente na neutralização da ameaça da corrupção política, sendo um vetor a permitir a sua redução.

Cumprindo por fim destacar a atuação da OEA quanto ao tema do enfrentamento da corrupção, primariamente sob a Convenção Interamericana contra a Corrupção e seu mecanismo de seguimento – o MESICIC – que tem buscado a implementação da convenção no hemisfério, assim como por meio de iniciativas pontuais, como a Missão de Apoio ao Combate à Corrupção e à Impunidade em Honduras (MACCIH).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por sua vez, publicou recentemente a Resolução 1/18, considerando que a corrupção é um fenômeno complexo que afeta os direitos humanos em sua integralidade, sob aspectos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Também compromete o direito ao desenvolvimento; enfraquecendo a governabilidade e as instituições democráticas, fomentando a impunidade, minando o Estado de Direito e

³⁷ Ver o capítulo “The Political Capital Model of Illicit Economies“, em Vanda Felbab-Brown, *Shooting Up : Counterinsurgency and the War on Drugs* (Washington DC: Brookings Institute Press, 2009), 11-15.

³⁸ Organização dos Estados Americanos, “O Problema das Drogas nas Américas” (Washington DC: OEA, 2013), 91-109.

³⁹ Robert Muggah, *op.cit.*

⁴⁰ Daron Acemoglu, “Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Developing”, *Finance and Development* (junho de 2013): 27-30.

⁴¹ Enrique V. Iglesias, “O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina”, *CEPAL Review* (Maio 2010): 45-53.

⁴² Kaufmann, Daniel, “Corruption Matters”, *Finance and Development* 52, n. 3 (Sept. 2015): 20-23.

exacerbando a desigualdade. O referido documento destaca vários eixos de ação a serem implementados visando reduzir o problema no hemisfério⁴³.

4. COVID-19, um novo elemento no cenário

Quando tratamos de corrupção e institucionalidade, não se pode deixar de mencionar, embora tangencialmente os impactos atuais e futuros ocasionados pela pandemia de COVID-19 que gerou efeitos por todo o mundo a partir do ano de 2020. Em que pese inicialmente se estimasse para o crime organizado uma tendência de redução, sobretudo em razão da diminuição do comércio, seja ele legal ou ilegal, e das iniciativas de *lockdown*, o que se pode verificar, conforme destacam Cruz e Fonseca,⁴⁴ é que a criminalidade organizada se aproveitou das externalidades geradas pela pandemia, demonstrando uma profunda capacidade de resiliência e adaptação.

O relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sobre o impacto do COVID-19 no crime organizado estabelece uma discussão a partir de oportunidades e desafios para o crime organizado. Como oportunidades, o documento destaca a infiltração na economia legal mediante investimentos em setores sob pressão ou que se tornaram lucrativos; e a ajuda a comunidades e pessoas em situação de pobreza para aumentar sua influência.

Os desafios, por sua vez, observam-se com as quebras das cadeias de fornecedores para o tráfico de drogas, bem como as variações na demanda, fornecedores e preços; necessidade de adaptação das rotas e suas restrições a locomoção. Com relação à corrupção, como não poderia deixar de se imaginar, a utilização do estado de emergência como agente catalisador da corrupção, uma vez que as barreiras para a contratação de particulares são reduzidas – ou até inexistentes⁴⁵.

Realuyo⁴⁶, tratando do mesmo tema, em corroboração aos autores citados e ao relatório do UNODC, destaca a capacidade de adaptação das organizações criminosas em meio à pandemia

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18 – Corrupción y Derechos Humanos. Acessado em 05 de agosto de 2021. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.

⁴⁴ Cruz, José Miguel e Fonseca, Brian. Um vírus em mutação: a pandemia e o crime organizado. *Americas Quarterly*, 26 de janeiro de 2021. Acessado em 06 de setembro de 2021. <https://americasquarterly.org/article/um-virus-em-mutacao-a-pandemia-e-o-crime-organizado/>.

⁴⁵ O Relatório da UNODC sobre os impactos da COVID-19 no crime organizado destaca, por exemplo, o toque de recolher decretado por organizações criminosas nas comunidades da Rocinha, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, forçando a adoção das medidas sanitárias de distanciamento social (UNODC. *The Impact of COVID-19 on Organized Crime*. Viena: UNODC, 2021. Acessado em 05 de setembro de 2021. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf.)

⁴⁶ Realuyo, Celina B. “El impacto del COVID-19 en la Economía, la Seguridad y la Delincuencia Organizada Transnacional en las Américas”, *Regional Insights*, 2020 Edition, n. 4 (octubre), Willian J. Perry Center for

que, ao passo que avançam em atividades locais e menos dependentes da cadeia de fornecedores globais – sobretudo em questões de fraudes cibernéticas, extorsão e lavagem de dinheiro no ambiente cibernético, também se aproveitam da necessidade de insumos médicos e vacinas para ampliar seus lucros, potencializando os casos de corrupção, principalmente a partir da adoção de políticas de simplificação das contratações públicas.

As práticas de corrupção relacionadas à aquisição de insumos e serviços destinados ao enfrentamento da COVID-19 foi uma realidade no hemisfério que não pode deixar de ser considerada, sobretudo em razão dos altos valores envolvidos, seja na etapa inicial de expansão da rede de atendimento, seja no momento da aquisição de vacinas.

No Brasil, por exemplo, vários dispositivos da Lei de Licitações foram derogados por meio das leis 13.979⁴⁷ e 14.035⁴⁸ e 14.065⁴⁹, que instituíram um regime especial de contratação, abrandando de forma considerável as regras de contratação com a administração pública durante o período de emergência sanitária, o que abre espaço para possíveis atos de corrupção e requer maior atenção dos órgãos de controle interno.

Os grupos criminosos rapidamente se aproveitaram dessas mudanças legislativas, que afrouxaram os controles e reduziram algumas exigências para contratar com o poder público, para maximizar seus ganhos mediante práticas criminosas relacionadas ao fornecimento de insumos e serviços ao Estado.

Conclusão

Quando se fala sobre corrupção e institucionalidade, a fusão desses dois conceitos gera o que pode ser considerada a forma mais danosa de estrutura criminosa: a corrupção

Hemispheric Defense Studies. Acessado em 7 de setembro de 2021.

<https://www.williamjerrycenter.org/content/impact-covid-19-economy-security-and-transnational-organized-crime-america-0>

⁴⁷ Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.” Acessado em 29 de outubro de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm

⁴⁸ Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, que altera a lei anterior. Acessado em 29 de outubro de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm.

⁴⁹ Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020, que “Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.” Acessado em 29 de outubro de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14065.htm.

institucionalizada – como forma de captura do Estado, que passa a não mais atender aos interesses de seus cidadãos na formulação das políticas públicas, mas sim em função de atender aos interesses do grupo dominante – político, empresarial, econômico – em detrimento da população.

Assim, a partir da observação de que o conceito de crime organizado não é suficiente como resposta a esses casos, formula-se o presente conceito de crime institucionalizado ou corrupção institucionalizada, cujos traços distintivos são ora apresentados.

Nesse cenário, cada vez mais as respostas estatais devem transcender o aspecto da segurança, visando sobretudo alcançar melhores níveis de desenvolvimento e cultura de integridade, ou, nas palavras de Robert Rotberg, liderança para mudar a cultura política dominante por meio da boa governança⁵⁰.

Com essas considerações, acredita-se que, apesar do esforço multilateral por parte da OEA nas últimas décadas, muito ainda há que avançar em matéria de luta contra a corrupção visando alcançar melhores padrões democráticos e maiores níveis de igualdade, reduzindo, conseqüentemente, a violência no hemisfério.

Assim, o fenômeno deve ser sempre objeto de uma visão holística e integral, para além dos aspectos de segurança puramente, mas sim compreendidos dentro de um cenário mais amplo e que requer a conjugação de esforços, sejam intraestatais, interestatais, ou mesmo entre Estado e iniciativa privada para alcançar o sucesso.

⁵⁰ Robert Rotberg, *op.cit.*

IMPUNIDAD COMO RIESGO A LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONALES ¹

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara²
Universidad de las Américas Puebla y
Colegio de Defensa de México

RESUMEN

La impunidad es considerada un riesgo a la seguridad nacional de muchos países, sobre todo en la región de América Latina y el Caribe, por su estrecha vinculación con otros problemas muy graves como la delincuencia organizada, violencia, corrupción y lavado de dinero, entre otros. Este trabajo busca analizar las razones principales por las cuáles las agencias de seguridad, inteligencia y defensa nacionales deben poner particular atención al problema de la impunidad como un asunto de seguridad y desarrollo nacionales para sus Estados. Al final se presentan propuestas de políticas públicas de mediano y largo plazo que pueden ayudar a los países del continente a afrontar este riesgo, con base en experiencias internacionales.

¹ Cite: Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. “Impunidad como riesgo a la seguridad y desarrollo nacionales.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 54-73. Washington,DC: Inter-American Defense College, 2022

² Gerardo Rodríguez Sánchez Lara nació en la Ciudad de México. Actualmente es el Director Académico del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla en donde es profesor, investigador de tiempo y coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la misma institución. Desde 2008 es integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). Es integrante de la sección sobre Defensa, Seguridad Pública y Democracia de la *Latin American Studies Association* (LASA) y es vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) desde 2020. Es maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO-México y cuenta con estudios de posgrado en Francia (Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional –IHEDN), Estados Unidos (Universidad de Delaware) y Alemania (Fundación Konrad Adenauer). Licenciado en Relaciones Internacionales y diplomado en Seguridad Nacional por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su proyecto de doctorado en la Universidad Nacional de la Plata en Argentina aborda los problemas de cooperación internacional entre las agencias de seguridad e inteligencia de Estados Unidos y América Latina. Profesor y conferencista en programas profesionales y de posgrado de terrorismo, seguridad nacional, inteligencia, política exterior y manejo de crisis de las principales instituciones civiles y militares de México. Ha impartido conferencias organizadas por el Woodrow Wilson Center en Washington D.C., el Centro Perry de Estudios Hemisféricos de la *National Defense University* y el Colegio Interamericano de Defensa en Estados Unidos, Universidad de la Defensa Nacional de Austria, Colegio del Estado Mayor Conjunto de Francia, Universidad Militar Nueva Granada de Colombia, el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú y el Real Instituto Elcano de España. Profesor de la Maestría en Seguridad Nacional del Colegio de Defensa Nacional de México desde 2019. Es profesor del curso sobre terrorismo del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea de México desde hace 17 años. Es coautor del Índice Global de Impunidad y de los índices de Impunidad de México y Colombia. También es coautor del Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020 publicado por CASEDE-UDLAP y el Senado de la República. Su último libro se titula “Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales” (2017).

Palabras clave: impunidad, seguridad nacional, desarrollo nacional, Estado de Derecho y corrupción.

ABSTRACT

Impunity is a risk to the national security of many countries, especially in the Latin American and Caribbean region, due to its close connection with other very serious problems such as organized crime, violence, political corruption, and money laundering, among others. This paper seeks to analyze the main reasons why national security, intelligence and defense agencies should pay particular attention to the problem of impunity as a matter of national security and development for their States. Finally, eight proposals are presented for medium and long-term public policies that can help the countries of the continent to face this risk, based on international experiences.

Key words: impunity, national security, national development, the rule of law and corruption.

1. Introducción al problema de la impunidad

En la última década, el problema de la impunidad se ha empleado de manera importante para explicar importantes riesgos a la seguridad y desarrollo nacionales en el mundo, y en particular en el continente americano. La impunidad es considerada ya un riesgo a la seguridad nacional de muchos países. Por lo anterior, es que se estudia de manera regular desde hace algunos años, en las academias de inteligencia, seguridad y defensa.

A partir de la publicación del Índice Global de Impunidad (IGI) en 2015, se ha sumado una variable explicativa para entender otros fenómenos perturbadores a la seguridad y desarrollo de los países. Mucho se ha escrito sobre el enorme problema de la corrupción en el mundo y en particular en el continente americano. También ha corrido mucha tinta sobre la importancia del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, para combatir la delincuencia común y la criminalidad organizada. Sin embargo, no hemos puesto la suficiente atención en la importancia del castigo al delincuente común, a los grandes líderes criminales y por supuesto a la clase política, que ha permitido altos niveles de corrupción que han minado el desarrollo nacional de muchos países.

Comencemos por entender el problema de la impunidad, cómo podemos interpretarla de manera cuantitativa y analicemos su impacto en la seguridad y desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Concluiremos este capítulo con propuestas de políticas públicas concretas, que ayuden a reducir el nivel de riesgo sobre las naciones del continente.

1.1 Conceptualización de la impunidad

El Índice Global de Impunidad (IGI) retoma el concepto de impunidad incorporado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el reporte Orenlichter:

[...] la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas³.

Esta definición menciona dos situaciones: “de hecho”, que involucra el funcionamiento real de las instituciones del Estado para garantizar castigo a los perpetradores de un delito, así como indemnización a la víctima o víctimas; y “de derecho”, que refiere al reconocimiento jurídico y de la autoridad competente de fincar responsabilidad penal a los autores de delitos y violaciones, imponer una sanción y resarcir el daño causado a las víctimas.

El IGI ha medido desde 2015 los grados comparados de impunidad a partir de un modelo que denomina “la cadena de impunidad”, la cual sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, continúa con la denuncia y la investigación hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima. Esta metodología retoma las condiciones estructurales y funcionales de los sistemas de seguridad, penitenciario y de justicia penal de los países, al igual que las violaciones a los derechos humanos. En el siguiente gráfico se expone el modelo de estudio de la cadena de impunidad que comienza con la comisión de delito y el castigo tradicional de prisión, cuando así lo amerita en las legislaciones nacionales.

³ Juan Le Clercq y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. Puebla: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2020

PROCESO PENAL



Gráfico 1. La cadena de impunidad.
Fuente: Le Clercq y Rodríguez (2020)⁴

1.2 Cómo medir los índices de impunidad a nivel internacional

El marco conceptual, desde el que se estructura el IGI, integra el proceso de crimen y castigo a partir de factores que definen el funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia. Pero adiciona una dimensión que evalúa la situación de los derechos humanos en el contexto local. Así, reconoce que los empleados públicos en su carácter de representantes del Estado pueden ser perpetradores de la violación a las garantías individuales, tomando el papel de victimarios activos y no por omisión o negligencia.

Para el análisis de la cadena de impunidad, y siguiendo los criterios metodológicos establecidos para los diferentes reportes, el IGI-2020⁵ se divide en tres dimensiones: estructural, funcional y de derechos humanos. Con el propósito de diferenciar entre la procuración y la impartición de justicia, las cuales se ejecutan por instituciones distintas y, por lo tanto, su desempeño será medido individualmente, adicionalmente, se descomponen las dos primeras dimensiones en dos ejes transversales: el sistema de seguridad y el sistema de justicia.

1.3 La impunidad en el mundo y en América Latina

A diferencia del IGI-2017, México no encabeza la lista con mayor impunidad en América Latina y el Caribe. En la edición de 2020, Honduras es el país con el más alto nivel de impunidad en la región, y es el segundo con impunidad alta a nivel global (68°). Los países de la región con mayor impunidad, en orden ascendente son: Ecuador, Perú, Guatemala, México, Guyana, Paraguay y Honduras. Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Bolivia, Cuba, Dominica, Haití,

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

En el mapa se observan a Argentina y Brasil en color rojo carmesí porque son dos países miembros del G-20 que tienen la capacidad de información estadística sobre sus sistemas de seguridad y justicia, sin embargo, no los enviaron a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Por ello, se les señala no sólo como países que caen en la categoría de impunidad estadística, sino porque no han reportado sus estadísticas nacionales. En ese mismo sentido, se señalan a otros miembros del G-20 que no informan a la ONU sus estadísticas, como Australia, Arabia Saudita, China, India, Indonesia y Sudáfrica.

Por el contrario, Uruguay está señalado en el mapa con un color gris que indica solamente impunidad estadística. En otras palabras, en futuras mediciones del IGI, Uruguay debe enviar su información a la ONUDD para poder ser considerado en este índice.

Un caso especial es Venezuela, que se encuentra señalada como de alta impunidad en el índice por dos razones. La primera que tendría la capacidad de generar información estadística sobre sus sistemas de seguridad y justicia, pero lamentablemente no la comparte de manera completa con la ONU. Asimismo, Venezuela ha sido señalada por tener altos niveles de impunidad y violación de los Derechos Humanos por parte de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, Michelle Bachelet. Por lo anterior, los coordinadores del índice alertan de esta muy alta impunidad en Venezuela colocando su territorio en el mapa en rojo carmesí.

Existe una preocupación por los altos grados de impunidad y desigualdad socioeconómica que caracterizan a la región. La exclusión social es un factor que retroalimenta la impunidad y agrava las consecuencias para quienes sufren condiciones de marginación. Se deben crear políticas públicas que tengan como objetivo la consolidación del Estado de Derecho a través del mejoramiento de los sistemas de seguridad y justicia.

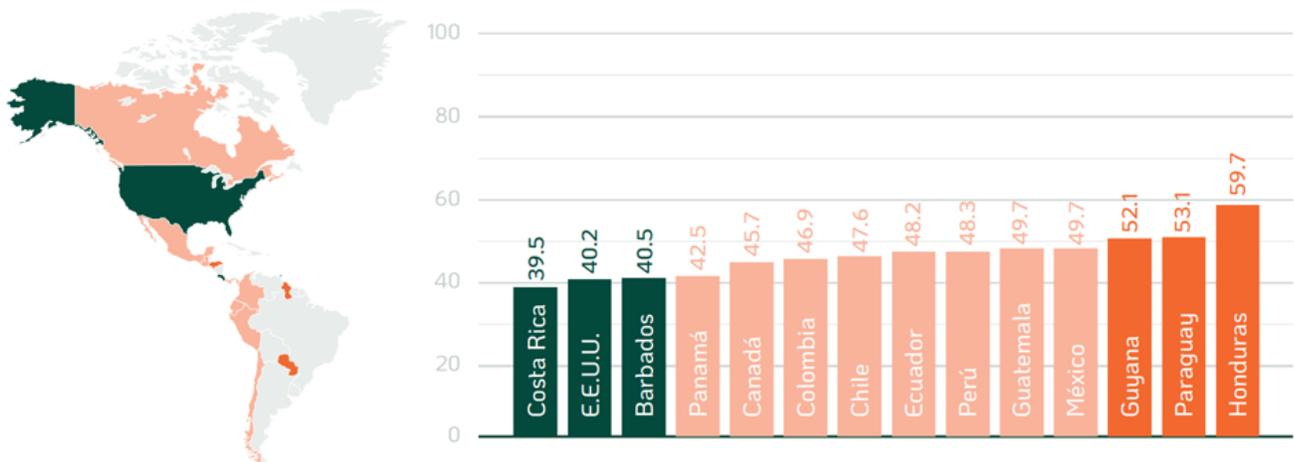


Gráfico 3. Índices de impunidad en América
Fuente: IGI 2020

Región	General
Policías por cada cien mil habitantes	300.1
Reclusos entre capacidad total de los penales	260.5
Personal en reclusorios entre capacidad total de los penales	59.2
Personal en reclusorios entre total de reclusos	297.4
Proporción de Jueces	6.4
Personas frente a los tribunales entre número de jueces	99532.3
Encarcelados entre condenados	4928.7
Porcentaje de encarcelados sin sentencia	2697.5
Encarcelados por homicidio entre homicidios totales	13.8
Personas ante los tribunales entre personas en contacto formal con el sistema de justicia penal	916.0
Personas frente a los tribunales entre número de fiscales	128486.0
Derechos humanos	0.4

Gráfico 4. Indicadores y dimensiones impunidad en América
Fuente: IGI 2020

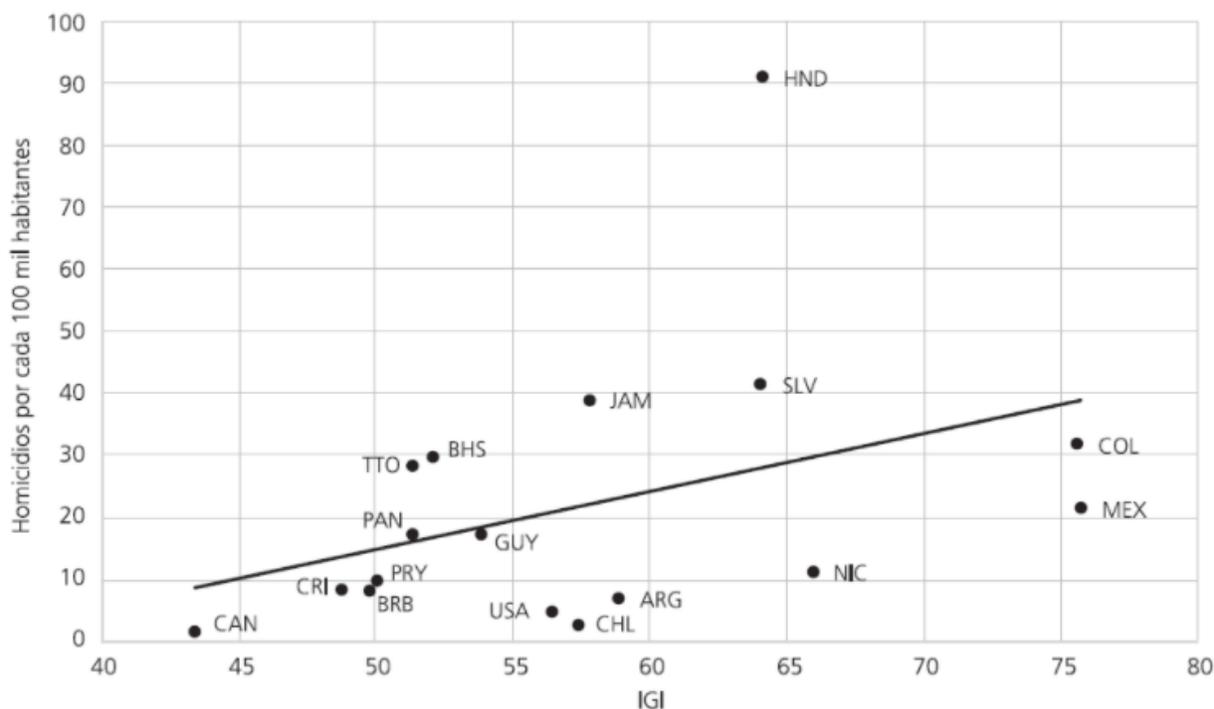
2. ¿Por qué la impunidad es un riesgo a la seguridad y desarrollo nacionales?

Desde la escuela de pensamiento de la multidimensionalidad de la agenda de riesgos y amenazas a la seguridad nacional de los Estados, se ha consolidado la teoría que, para consolidar el Estado de Derecho, se requiere prevenir la corrupción política y abatir los elevados niveles de

impunidad que generan altos niveles de violencia en nuestras sociedades. A continuación, analizaremos algunas correlaciones entre impunidad, seguridad y desarrollo de los Estados.

En lo que se refiere a las tasas de delitos en la región, se consideraron dos tipos particulares de delitos por su gravedad: robo con violencia por cada 100 mil habitantes y la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. En este caso, se confirma que existe una relación directa entre el incremento de estos delitos y la impunidad. Esta relación es más evidente en el caso de homicidios. Lo anterior señala que el incremento en estos delitos puede responder, en gran medida, a la señal que envía la impunidad: quien delinque no enfrenta las consecuencias de sus actos.

Para evaluar la existencia de una correlación entre Estado de Derecho e impunidad, se utilizaron dos indicadores elaborados por el Banco Mundial: el índice de corrupción y el índice de Estado de Derecho. En ambos casos el resultado fue similar: la impunidad tiene una correlación negativa con el Estado de Derecho y con la corrupción. Esto indica que, a mayores niveles de corrupción, mayor es el nivel de impunidad, mientras que, a menor respeto al Estado de Derecho, mayor es el nivel de impunidad⁶.



Gráfica 5. Impunidad vs. tasa de homicidios en América (países estudiados IGI 2015)

Fuente: Le Clercq, Chaidez y Rodríguez 2016.

⁶ Juan Le Clercq, Chaidez, Azucena y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, “Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos”, *Iconos* (55), (2016): 69-91

En países donde la impunidad es producida y asimilada como una práctica social, y por tanto se encuentra en el nivel más alto de desarrollo, se percibe un aumento importante de la delincuencia organizada. De esta manera, la actuación de las organizaciones criminales se fusiona con las prácticas legales y convencionales, reproduciendo, multiplicando y generando delitos como el homicidio, el lavado de activos, el trasiego de armas, el tráfico de personas y la extorsión⁷. En la siguiente tabla se pueden ver los primeros lugares por este tipo de crímenes penados, a nivel regional.

#	Impunidad	Corrupción	Cocaína	Heroína	Armas	Muertes violentas por arma de fuego	Periodistas asesinados	Homicidios (tasa)
1	Venezuela	Venezuela	Colombia	México	Brasil	El Salvador	Colombia	El Salvador
2	Guatemala	Haití	Ecuador	Colombia	México	Venezuela	México	Honduras
3	México	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Venezuela	Honduras	Brasil	Venezuela
4	Perú	Guatemala	Brasil	Ecuador		Brasil	Perú	Belice
5	Brasil	México	Venezuela			Guatemala	Guatemala	Brasil
6	Colombia	Paraguay	Bolivia			Colombia	Venezuela, Paraguay, Haití	Guatemala
7	Nicaragua	Honduras	Perú			República Dominicana	Nicaragua, El Salvador, República Dominicana	Colombia
8	Paraguay	Bolivia	Costa Rica			México	Argentina, Bolivia, Ecuador	México
9	Honduras	República Dominicana	Chile			Bolivia	Panamá, Uruguay	
10	El Salvador	Ecuador	México			Costa Rica		
11	Panamá	Perú				Panamá		

Gráfico 6. Delitos más comunes en América Latina.
Fuente: Elaboración propia (Rodríguez 2021)

2.1 Impunidad como riesgo a la seguridad nacional de los Estados

Probablemente el concepto que más nos aproxima al impacto de la impunidad y la corrupción institucional en la seguridad y el desarrollo sostenible de los países, es el de “captura

⁷ Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. “La corrupción e impunidad como problemas de Seguridad Nacional en México y la respuesta fallida de la sociedad civil”. En *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*, coordinado por Sonia Alda Mejías y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, pp. 95-112. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann (Oficina Andina) y UDLAP, 2021

del Estado”. El Banco Mundial define este concepto como “la capacidad de algunos actores en la arena política de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados, antes que el bienestar social, debido a su mayor poder de negociación”⁸. Según Hellman, cuando el fenómeno de captura del Estado ocurre en países débiles o sociedades civiles subdesarrolladas, existe un temor latente que el “Estado-Leviatán sea reemplazado por un nuevo temor hacia los oligarcas que manipulan a los políticos y dan forma a las instituciones para avanzar y proteger sus propios imperios a expensas del interés social”⁹. Por último, la organización internacional Oxfam sintetiza este concepto como:

El ejercicio de influencia abusiva por parte de élites económicas y políticas, para que las leyes y los gobiernos funcionen de acuerdo con sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general de la población. Estas acciones contribuyen a aumentar la brecha de la desigualdad y perjudican la democracia¹⁰.

Si tomamos en cuenta el concepto de captura del Estado y lo combinamos con el problema estructural de la impunidad, tenemos una combinación explosiva que puede afectar la seguridad y desarrollo nacional de los países.

El primer problema es el funcionamiento y calidad de las instituciones democráticas. No es novedad que en América Latina hay una creciente desconfianza en las organizaciones políticas surgidas a partir del sufragio electoral y que el fantasma de los autoritarismos, de izquierda o derecha, ronda por la región. Esto ejerce una presión sobre las instituciones civiles y militares de seguridad y defensa nacionales, que se ven tentadas por los gobiernos de turno a utilizar sus recursos en contra de enemigos políticos del régimen. Si en la percepción de los ciudadanos se percibe un alto grado de corrupción, impunidad, captura del Estado y desigualdad, la posibilidad de estallidos sociales con altos niveles de inestabilidad política es muy alta. Así ha sucedido en la última década en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En síntesis, se ve afectado el ámbito de poder político de los Estados, lo cual convierte en un asunto de seguridad nacional a la impunidad estructural y a la captura del Estado por élites políticas, económicas y sociales.

⁸ World Bank, *Governance and the Law*. Washington DC: The World Bank, 2017. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

⁹ Joel Hellman y Kauffman, Daniel, “Enfrentando el desafío de la captura del Estado en las economías en transición”, *Finanzas y Desarrollo* 38(3), (2001). Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>

¹⁰ Rosa Cañete, *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, Oxfam, 2018. Disponible en: [democracias capturadas full es.pdf \(oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com\)](https://www.oxfam.org/es/publicaciones/democracias-capturadas)

El segundo ámbito de poder que se ve afectado por la impunidad en un Estado capturado, es el económico. Es muy importante analizar el desarrollo económico no sólo desde una perspectiva liberal de crecimiento a costa del bienestar de la población, también el equilibrio entre finanzas macroeconómicas sanas y bienestar social es muy importante. La gran mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe apostaron, desde la década de los ochenta del siglo pasado, a implementar políticas públicas neoliberales que estabilizaran las finanzas públicas de los gobiernos populistas. Estas políticas económicas estrictas, junto al fortalecimiento de sistemas democráticos a lo largo de la región, dieron lugar a una década de crecimiento y estabilidad importantes. Lamentablemente, la desigualdad y la pobreza no descendieron al ritmo que se hubiera querido. En este sentido, se mantuvo constante un crecimiento de la corrupción, al amparo de la impunidad con la que actuaron diferentes oligarquías políticas y económicas, que capturaron las rentas de esta importante época de crecimiento económico y relativa paz política.

La imagen de las naciones en el exterior es el tercer ámbito del poder que se ve afectado por el desarrollo de altos niveles de corrupción, impunidad y captura del Estado. La academia de estudios de política exterior de Estados Unidos ha impulsado el concepto *soft power*, o “poder blando” en español, que refiere a la capacidad que tiene un país de influir sobre otros a través de medios culturales e ideológicos, como así también por el prestigio y el reconocimiento de su poder diplomático. La denominada “marca-país” es un concepto que se ha desarrollado en los últimos años y está terriblemente vinculada con la proyección de estabilidad económica, paz social y seguridad. Por ejemplo, la atracción de inversiones extranjeras, el comercio global y el turismo están fuertemente atadas a la imagen del país en estos rubros.

2.2 Impunidad como riesgo al desarrollo nacional de los Estados

Repasemos algunos temas vinculados con la influencia negativa que ejerce la impunidad o falta de Estado de Derecho en el desarrollo y bienestar de los países. En esta parte revisaremos correlaciones entre el desarrollo nacional de los Estados con respecto a la impunidad, corrupción, el problema de lavado de dinero y la desigualdad socioeconómica.

Corrupción e impunidad

La corrupción vulnera todos los campos de poder del Estado mexicano. En el campo social y económico, limita el desarrollo y condiciona el de aquellos menos favorecidos. En el ámbito político, ocasiona que la función gubernamental se vea cuestionada, limitando su actuación en materia de presupuesto, pero también de credibilidad ante la sociedad. En el campo diplomático, se presentan dificultades para los gobiernos en negociaciones de acuerdos comerciales, cuando existen fuertes indicios de corrupción y falta de Estado de Derecho. Por lo anterior, en los nuevos tratados de libre comercio se están incluyendo cláusulas anticorrupción. En el ámbito de poder tecnológico, la corrupción vulnera las capacidades presentes y futuras de financiamiento de sectores científicos que desarrollen tecnologías nacionales para reducir la dependencia del exterior. Finalmente, el ámbito militar puede ver reducido sus capacidades operacionales ante la opacidad y los escándalos relacionados con el ejercicio de su presupuesto.

También se ha demostrado correlación estadística entre las mediciones de impunidad y la percepción de corrupción. En los Estados donde existe mayor corrupción, generalmente la impunidad es mayor; de igual forma, si el Estado de Derecho es débil, también la impunidad se manifiesta. Si se observa el siguiente gráfico se revela la correlación entre impunidad y corrupción, debe tomarse en cuenta que este índice señala en negativo los niveles más altos de corrupción y en positivo los menores.

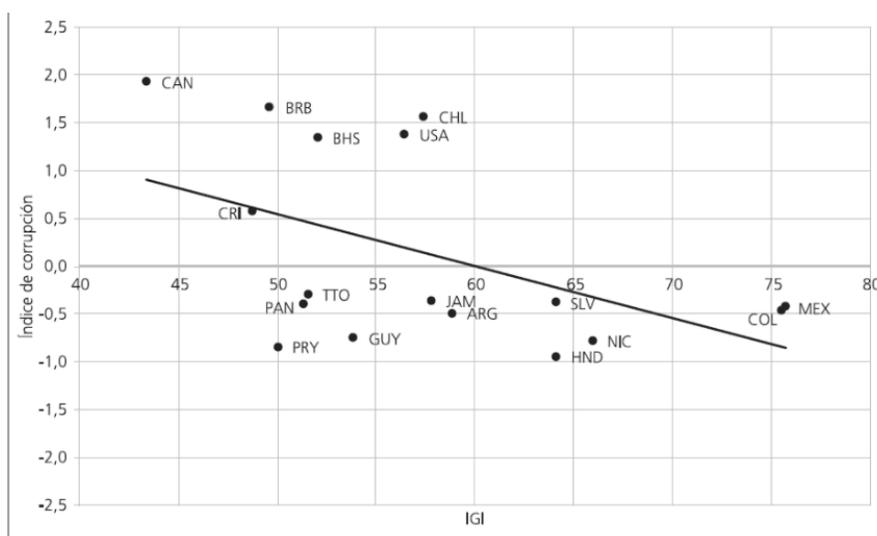


Gráfico 7. Impunidad vs. corrupción

Fuente: IGI 2015

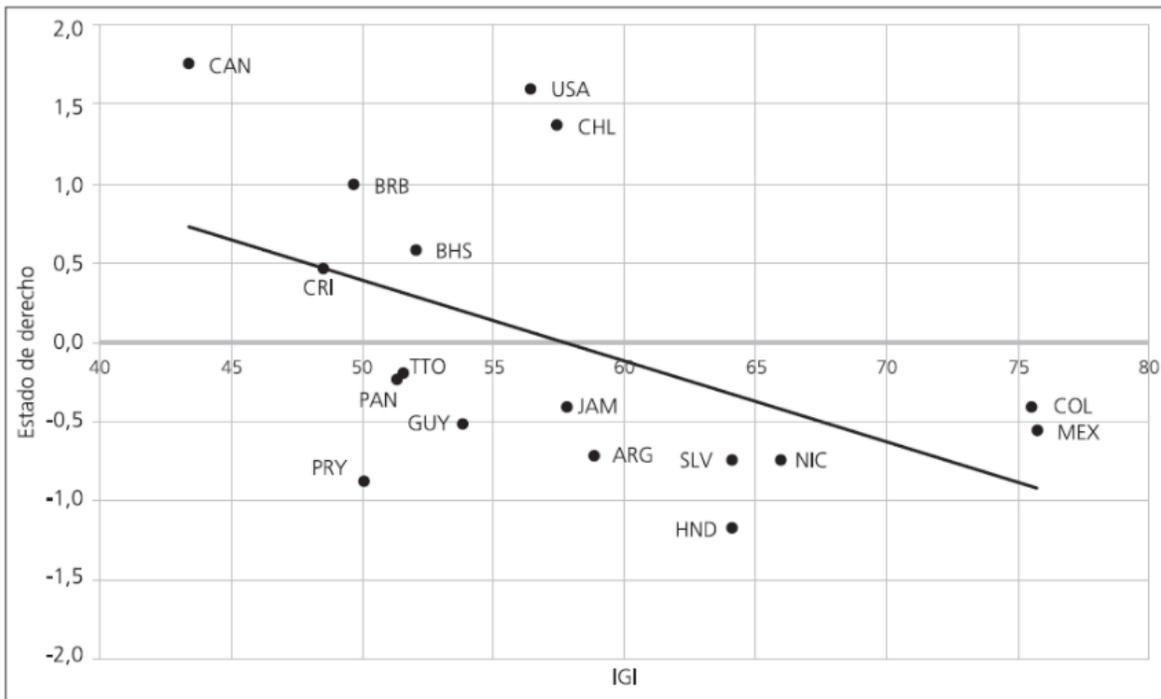


Gráfico 8. Impunidad vs. Estado de Derecho.
Fuente: IGI 2015.

Lavado de dinero e impunidad

La Recomendación 29 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) establece que los países deben contar con una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que sirva como la institución central que se encargue de recibir y analizar los reportes de transacciones sospechosas y otra información relevante al lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. Las áreas en las que se divide el lavado de dinero, según el tipo de organización de la delincuencia organizada, son diversas. A pesar de que no hay reportes oficiales, la mayoría de la literatura especializada estima que buena parte de las ganancias criminales limpiadas en el sistema financiero legal provienen del tráfico de drogas, el tráfico de armas y los llamados crímenes de “cuello blanco”¹¹. Entonces, para el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones criminales, el lavado de dinero es algo esencial, debido a que muchas de sus actividades son realizadas con dinero en efectivo, por lo que no se tiene un registro bancario de ellas. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados preliminares

¹¹ Friedrich Schneider, “Turnover of Organized Crime and Money Laundering: Some Preliminary Empirical Findings”, *Public Choice* 144(3-4), (2010). Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9676-8>.

de la Evaluación Nacional de Riesgos de México 2021, la delincuencia organizada es identificada como la principal amenaza de lavado de dinero en el país, debido a la diversidad de las organizaciones, las zonas en las que operan y los delitos que llevan a cabo¹².

Para comprender la importancia de la relación entre impunidad y lavado de dinero, el GAFI señala, como uno de los principales problemas en los países de la región, a la falta de judicialización efectiva de las investigaciones por corrupción y lavado de activos. Si la impunidad en delitos conexos al lavado de dinero no se reduce de manera significativa en el continente americano, la violencia y la criminalidad organizada seguirán echando raíces.

Impunidad y desigualdad

No podemos esperar que existan sociedades igualitarias si sus ciudadanos no tienen las garantías mínimas de respeto a sus derechos. Vivir en un estado de indefensión frente al poder político y los intereses económicos significa prácticamente vivir en un estado de esclavitud moderna, en donde se supone que nadie debe estar por encima de la ley. El concepto contemporáneo de Seguridad Humana tiene dos máximas. La primera es vivir sin temor y la segunda vivir sin necesidad. En la siguiente gráfica podemos apreciar que existe una correlación entre la desigualdad del ingreso y la impunidad. Se encontró una correlación positiva de 0.51 entre los dos índices (p valor < 0.01). Se puede entender, por medio de este análisis, que en países en donde hay una mayor desigualdad de ingresos, también hay impunidad.

¹² Sergio Aguayo, *et.al.*, *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020*. Ciudad de México: CASEDE, UDLAP y Senado de la República, 2021. Disponible en: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/707-atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2020/file>

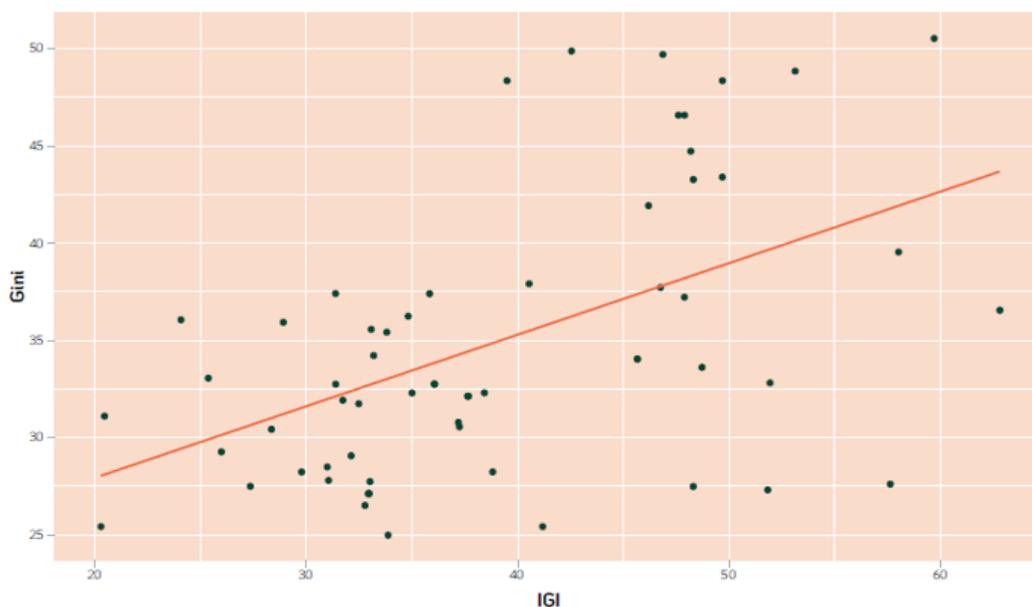


Gráfico 9: Correlación impunidad y desigualdad.

Fuente: Correlación entre el Índice Global de Impunidad 2020 y el Índice de Gini. IGI-2020.

3. Políticas públicas contra la impunidad

Además de comprender por qué un problema se puede convertir en un riesgo o amenaza a la seguridad y desarrollo nacionales, se deben proponer medidas de prevención o contención para que no aumente el nivel de impacto negativo sobre los países. Con base en las investigaciones del Índice de Global de Impunidad, desde el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla insistimos en estas propuestas de políticas públicas que han implementado países que han salido de la espiral de impunidad crónica en las últimas décadas. Hay casos de éxito muy importantes en países de Europa Central y de Europa del Este, que implementaron reformas estructurales en sus sistemas de seguridad y justicia. A continuación, se comparten ocho propuestas concretas para los países de la región.

3.1 Fortalecimiento de instituciones de seguridad y justicia

La mayoría de los sistemas de seguridad, justicia y penitenciarios en los estados latinoamericanos y del Caribe se encuentran colapsados por la reducción de los presupuestos nacionales. Lo anterior es consecuencia del aumento de la actividad criminal y el crecimiento de la población de los países que exige mejores resultados a sus gobiernos. Las capacidades y el

funcionamiento de las policías locales y nacionales, así como el trabajo de los jueces, cortes y tribunales, están sobrepasados. Esto provoca hartazgo de los policías, que no atienden las acciones de prevención e investigación de delito. Asimismo, la saturación de los sistemas de justicia genera espacios de privilegio y corrupción para la gente, que no puede acceder a mecanismos de defensa jurídica.

Por todo lo anterior, se mantiene como una sugerencia que los presupuestos, estados de las instituciones de seguridad y recursos humanos de los aparatos de justicia en la región, se correspondan con el tamaño de sus necesidades y de su población. Asimismo, para el mejor funcionamiento de estas organizaciones se sugiere el fortalecimiento de los organismos de control interno y las áreas de profesionalización y capacitación, así como el mejoramiento de la infraestructura física, el equipamiento, el entrenamiento y el uso de nuevas tecnologías.

Una de las batallas más importantes que deben dar las naciones del continente es por la instauración de fiscalías nacionales y locales verdaderamente independientes del poder político y económico. Por ejemplo, los países de Europa Central que ingresaron a la Unión Europea hace tres décadas y demostraron un compromiso real con la modernización de sus instituciones de justicia, experimentaron una reducción significativa en los niveles de impunidad y un aumento de las capacidades estatales para combatir la alta corrupción política.

Si los países de la región construyeran sistemas de justicia independientes de los actores de poder políticos y económicos, profesionales y con capacidades suficientes para realizar su trabajo, se podrían alcanzar mejores niveles de Estado de Derecho.

3.2 Inteligencia financiera contra el lavado de activos

El lavado de dinero al interior de los países y el flujo de activos ilícitos internacionales han permitido, tanto el aumento de poder de las organizaciones criminales, como el desarrollo de la alta corrupción política en la región. No se puede entender la fuerza de las bandas criminales en Colombia o en Brasil, o de los cárteles transnacionales de droga mexicanos, sin el lavado de activos en sus países y en Estados Unidos. Tampoco se puede entender que expresidentes en toda la región se hayan visto involucrados con el caso de corrupción de la empresa brasileña Odebrecht, sin la posibilidad de limpiar sus sobornos en paraísos fiscales como Panamá, Andorra y algunos territorios caribeños.

Por ello, se sugiere fuertemente que los ministerios de Finanzas fortalezcan los presupuestos y capacidades humanas y tecnológicas de sus unidades de inteligencia financiera, para prevenir el lavado de activos por parte de organizaciones criminales, de terroristas o de funcionarios políticos.

3.3 Inteligencia financiera estratégica contra la corrupción. (PEPs, aduanas, puertos, fronteras)

Las agencias de inteligencia, civiles y militares, tradicionalmente han dejado a un lado la inteligencia financiera que generan los ministerios de Finanzas para prevenir riesgos y amenazas contra la seguridad nacional de sus Estados. La inteligencia financiera se ha asociado especialmente en los últimos años a las responsabilidades de las empresas en materia de cumplimiento de la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

El problema en América Latina es que no ha existido un verdadero compromiso contra la delincuencia organizada que involucre la prevención del lavado de activos, porque existen pactos de impunidad y amplia corrupción entre las élites gubernamentales con los líderes criminales. A pesar de esta realidad, el G-7 y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) han tenido mucho éxito en impulsar una agenda en esta materia a través del GAFI.

Por todo lo anterior, todos los Estados del continente americano deben asignar recursos políticos, económicos y diplomáticos para fortalecer sus unidades de inteligencia financiera para la prevención de los delitos transnacionales, así como de la alta corrupción política. El eslabón perdido de la lucha contra los más importantes riesgos para la seguridad y desarrollo nacionales, en los Estados de la región, es el lavado de dinero. Los recursos económicos facilitan el acceso a las armas, casas de seguridad, protección legal e impunidad política de las organizaciones criminales y terroristas en la región.

3.4 Cooperación internacional contra la impunidad

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de la ONU fue un extraordinario caso de éxito del apoyo internacional a las instituciones de justicia de este país centroamericano, no solo para acompañar el proceso de post conflicto, sino también para investigar importantes crímenes de *lesa humanidad* y corrupción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil latinoamericana han planteado, lamentablemente sin éxito, que sus gobiernos soliciten al Secretario General de la ONU ese tipo *ad hoc* de mecanismos de acompañamiento, para apoyar las investigaciones contra la impunidad. Los gobiernos del continente ven con recelo este tipo de mecanismos de justicia transicional, por los alcances que pueden tener. En el caso de Guatemala, la CICIG acompañó con éxito las investigaciones sobre corrupción que involucraron y encarcelaron por primera vez en la historia del continente a un presidente y a una vicepresidenta en funciones.

Otro importante ejemplo de la cooperación internacional para construir instituciones contra la impunidad y en favor del Estado de Derecho, ocurrió con los países de Europa del Este que decidieron integrarse a la Unión Europea (UE). Países como Bulgaria, Croacia, Eslovenia y Polonia dieron pasos cuánticos en materia de construcción de instituciones que atendieran el problema de acceso a la justicia y combatieran el problema de la impunidad. Ante la sede de la UE en Bruselas, ellos se comprometieron a implementar reformas estructurales a sus sistemas de seguridad y justicia, que permitieran el acceso al bloque de integración europeo. Con esta decisión de acompañamiento internacional, esos países lograron reducir significativamente sus niveles de impunidad y desplegaron Estados de Derecho que hoy les permiten tener magníficos niveles de seguridad y desarrollo nacionales.

Con base en estas experiencias internacionales, se sugiere fuertemente que los Estados de la región exploren mecanismos de acompañamiento internacionales que fortalezcan sus sistemas de justicia. La decisión de solicitar este tipo de asesoramiento internacional depende de cada Estado soberano en la región y no se debe esperar que exista una imposición de algún organismo internacional. Los resultados de este tipo de acompañamiento internacional son muy positivos en sistemas democráticos que observan de manera positiva la construcción de instituciones en favor de la democracia, y contra la impunidad y corrupción estructurales.

3.5 Fortalecimiento de las auditorías/contralorías nacionales

Los poderes ejecutivos y legislativos, en cada país, cuentan con mecanismos de auditoría o control presupuestal. Cada Estado define sus mecanismos de supervisión del gasto público de sus recursos. En este sentido, las políticas de transparencia y acceso a la información del ejercicio

del gasto público son necesarias, pero no son las únicas herramientas para evitar la corrupción política.

Las instituciones encargadas de la supervisión del gasto gubernamental deben tener amplios márgenes de autonomía administrativa, que les permitan hacer auditorías independientes sobre el ejercicio de los recursos públicos. Asimismo, se sugiere que tengan mandato legal para investigar y denunciar delitos por malversación de recursos públicos.

3.6 Combate a la corrupción en poderes judiciales

Los sistemas de justicia en las Américas no son incorruptibles ni perfectos. Por lo anterior, son necesarias instancias de control y supervisión de jueces, magistrados y tribunales, que garanticen la correcta y efectiva impartición de justicia.

Los Estados latinoamericanos y del Caribe deben invertir en mecanismos de profesionalización y control judiciales, que garanticen la impartición de justicia y el respeto a los Derechos Humanos en todos los procesos legales.

3.7 Periodismo de investigación

Hemos observado que, ante la indolencia, corrupción o captura de actores estatales, las instituciones de supervisión encargadas de las sanciones, por el mal uso de recursos gubernamentales, no han logrado judicializar casos de alta corrupción o del crimen organizado. Por lo anterior, los periodistas de investigación y los medios de comunicación especializados en trabajos dedicados a la corrupción e impunidad son especialmente útiles, sobre todo en épocas de transición política.

En este sentido, la promoción de la profesión periodística es fundamental en democracia, para preservar los derechos humanos y para dar seguimiento a las alertas que nos previenen de sistemas autoritarios. En caso de que el Estado no promueva el periodismo de investigación, o inclusive lo sabotee, es indispensable que el apoyo del sector privado y de instancias internacionales lo mantengan en funcionamiento. Como correctamente versa el lema del Washington Post, “la democracia muere en la oscuridad”.

4. Conclusiones

Los estudios de impunidad vinculados con los problemas de seguridad y defensa nacionales de los Estados son muy recientes. Por ejemplo, la información estadística sigue siendo un reto muy importante para poder medir el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)16 de la agenda de la ONU: “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Sin embargo, mientras en las instituciones académicas civiles y militares se ponga la atención debida a los problemas de impunidad y corrupción, se podrán diseñar mejores políticas públicas para su resolución.

Como bien apunta ese objetivo, “los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible”¹³. Para la ONU, entre las instituciones más afectadas por la corrupción se encuentran los poderes judiciales y las policías. En este sentido, la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de \$1.26 billones de dólares para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$1.25 al día durante al menos seis años. Finalmente, las Naciones Unidas sostienen que “el Estado de Derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional”¹⁴.

¹³ Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS). *Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

¹⁴ *Ibid.*

EL MODELO ITALIANO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ENTRE LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y LAS ACCIONES DE INVESTIGACIÓN DE LA GUARDIA DI FINANZA¹

General Salvatore Russo²
Guardia di Finanza, Italia

RESUMEN

Italia es uno de los países europeos que cuenta con un sistema nacional anticorrupción desde hace muchos años, aplicando las recomendaciones internacionales y la legislación europea en este ámbito. Se ha creado una autoridad gubernamental especial dedicada a la prevención de la corrupción en las actividades de la administración y la contratación públicas, utilizando la Guardia di Finanza como fuerza de policía económica y financiera que puede iniciar investigaciones judiciales utilizando también las herramientas de investigación típicas contra el crimen organizado y para la recuperación de la riqueza y los activos acumulados ilegalmente.

Palabras clave: anticorrupción italiana, puertas giratorias, herramientas anticorrupción, tráfico de influencias, Guardia di Finanza

ABSTRACT

Italy is one of the European countries that for many years has had in place a national anti-corruption system that has implemented and made concrete the international recommendations and European regulations in this field. A special governmental authority has been set up and dedicated to the prevention of anti-corruption within the scope of public administration activities and public contracts, making use of the Guardia di Finanza as economic-financial police force that can initiate

¹ Cite: Russo, Salvatore. “El modelo italiano de lucha contra la corrupción: entre la normativa internacional y las acciones de investigación de la guardia di finanza.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 74-82. Washington,DC: Inter-American Defense College, 2022

² General de Brigada de la Guardia di Finanza y actual *attachè* de esa fuerza en la Embajada de Italia en Estados Unidos. Posee licenciaturas en Derecho, Ciencias de la Seguridad Económica y Financiera, y en Relaciones Internacionales y Diplomáticas. También cuenta con un Máster en Derecho Fiscal de la Empresa. Desarrolló actividades operativas en territorios de alta incidencia delictiva en Italia y fue comandante de un Grupo de Investigación del Crimen Organizado (GICO) de la Guardia di Finanza. Ha sido profesor de Policía Judicial y Crimen Organizado, en la Academia de la Guardia di Finanza

judicial investigations using also typical investigation tools against organized crime and for the recovery of wealth and assets illegally accumulated.

Key words: Italian anticorruption, swing gates, anticorruption tools, influences mongering, Italian Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza es una fuerza especial de policía que forma parte de las Fuerzas Armadas de Italia. Es un cuerpo militar dependiente directamente del ministro de Economía y Finanzas y del servicio de seguridad pública del Ministerio del Interior. Desarrolla tareas de policía judicial y seguridad pública en el ámbito económico y financiero. La Guardia di Finanza es una fuerza armada y tiene una gran flota aérea y naval para el control de las fronteras italianas. Además, tiene una larga historia militar y ha participado en ambas guerras mundiales.

Las principales competencias de la Guardia di Finanza italiana son: el contrabando, el tráfico internacional de droga, la criminalidad financiera, el reciclaje del dinero negro (blanqueo de capitales/lavado de activos), la evasión impositiva, los controles aduaneros, la inmigración clandestina, la falsificación de dinero, las operaciones antimafia, la financiación del terrorismo internacional y la criminalidad informática.

Actualmente la Guardia di Finanza está formada por 68.000 personas y sus policías están en servicio en el Europol, OLAF (Agencia Europea de Lucha contra el Fraude), OECD, ONU y en 25 embajadas en el mundo.

La Guardia di Finanza cuenta con un “Departamento Especial” de lucha contra la corrupción cuya tarea consiste tanto en apoyar las actividades de inspección administrativa de la agencia especial denominada "Autoridad Nacional Anticorrupción", como en crear análisis de riesgo gracias a las numerosas bases de datos de que dispone. Cualquier situación anómala se transmite a los departamentos operativos en el territorio nacional para posibles actividades de investigación.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Las Naciones Unidas son uno de los actores más importantes en la lucha contra la corrupción en todo el mundo. Estas son algunas de las iniciativas más eficaces que han influido en las legislaciones de los países:

- Mecanismos institucionales, como la creación de un organismo específico de lucha contra la corrupción y códigos de conducta.
- La Convención contra la Corrupción (UNCAC), o “Convención de Mérida”, adoptada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003 y entrada en vigor en diciembre de ese año. Obliga a los Estados a penalizar una amplia variedad de delitos relacionados con la corrupción, si no están ya definidos como delitos en la legislación nacional.
- Cooperación internacional.
- Restitución de activos o sumas obtenidas ilícitamente mediante la propia corrupción.
- Asistencia técnica e intercambio de información.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Durante veinte años, la Convención contra el Soborno de la OCDE ha liderado los esfuerzos internacionales para establecer normas de competencia justas e igualitarias para la prosperidad de las empresas y los ciudadanos. En la actualidad, cuarenta y cuatro países han firmado esa, incluidos todos los países miembros de la OCDE y varios países asociados (Argentina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Perú, Rusia y Sudáfrica).

La Convención tipifica como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Los países firmantes se han comprometido a tipificar ese delito y a aplicar políticas sólidas para prevenir, detectar, investigar y castigar los casos de corrupción, así como a cooperar a nivel internacional de manera oportuna y eficaz.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

En abril de 2019, el FMI publicó su "Fiscal Monitor" sobre la lucha contra la corrupción, centrándose en tres objetivos principales:

- Levantar el velo sobre cómo las actividades corruptas afectan a las decisiones y operaciones del gobierno: la corrupción puede pervertir la redacción de las leyes y las operaciones básicas del Estado, como la recaudación de impuestos, la construcción de carreteras o la gestión de escuelas u hospitales públicos.

- Evaluar los costes fiscales de la corrupción: las actividades corruptas pueden provocar fugas de dinero público. Los gobiernos recaudarán menos ingresos fiscales y pagarán demasiado por bienes y servicios, o por proyectos de inversión. Pero el coste de la corrupción es mayor que la suma del dinero perdido: las distorsiones en las prioridades de gasto socavan la capacidad del Estado para promover un crecimiento sostenible e integrador.
- Destacar los elementos básicos de un marco de gobernanza fiscal eficaz: el capítulo analiza cómo las instituciones fiscales pueden reforzar la integridad y la rendición de cuentas en el sector público. Aporta pruebas basadas en el análisis de nuevos datos sobre un amplio conjunto de instituciones fiscales y experiencias individuales de los países.

Grupo de los 20 (G20)

El Grupo de Trabajo Anticorrupción (Anticorruption Working Group, ACWG) del G20, con la presidencia de Italia, dijo que:

Debido a la fragilidad mundial sin precedentes causada por la pandemia del COVID-19, existen mayores riesgos de que la corrupción pueda agravar sus efectos adversos en general y socavar los esfuerzos hacia una recuperación sostenible y resistente. Convirtiendo las lecciones aprendidas durante la emergencia en una oportunidad, el G20 debe liderar con el ejemplo y apoyar la acción colectiva para entender y abordar las formas modernas de corrupción; también debe fomentar nuestra preparación colectiva en caso de futuras crisis, manteniendo altos estándares de integridad y transparencia.

La Declaración Final de los Líderes del G20 del 31 de octubre 2021 liderados por Italia dedicó especial atención al tema de la lucha contra la corrupción, reafirmando su papel central en la agenda del Foro Global³. Los documentos aprobados por el ACWG tienen un alcance ambicioso, innovador y transformador para las estrategias, políticas y acciones en este ámbito fundamental del multilateralismo.

³ <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/10/G20-ROME-LEADERS-DECLARATION.pdf> (Párrafos 57 y 58).

De hecho, se aprobaron seis documentos, a saber: tres conjuntos de Principios de Alto Nivel del G20, el Plan de Acción para 2022-2024, el Informe de Rendición de Cuentas para 2021 y el Compendio de Buenas Prácticas para la Medición de la Corrupción (todos los entregables están publicados en el sitio web de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)⁴.

Los Principios de Alto Nivel sobre la corrupción relacionada con la delincuencia organizada, constituyen un importante documento político, coherente con la visión holística de la corrupción y la voluntad de perseguir y prevenir eficazmente sus nuevas y más sofisticadas formas, que son una herramienta de las organizaciones criminales para infiltrarse en la economía y la administración pública.

El documento marca la conciencia adquirida por los miembros del G20 de la relevancia de la amenaza a nivel mundial, superando la visión de las "mafias" como una cuestión local y regional, y contribuyendo a la reconsideración de Italia como modelo de lucha contra la mafia. Es decir, de un estatuto normativo e institucional especial para combatir la delincuencia organizada, y no como un país caracterizado por la omnipresencia de los grupos delictivos.

Los Principios de Alto Nivel para la Lucha contra la Corrupción en el Deporte (un ejemplo de enfoque para nuevos ámbitos con riesgo de corrupción), son el desarrollo natural de los esfuerzos italianos en las dos últimas Conferencias de los Estados Parte de la UNCAC.

También es de gran impacto el tercer conjunto de Altos Principios, dedicado a la prevención y lucha contra la corrupción en situaciones de emergencia. El documento subraya el aumento del riesgo de corrupción durante las crisis y sugiere: por un lado, abordar de forma consciente y concreta el comportamiento de los corruptores y el soborno en las fases de emergencia y recuperación, con el fin de garantizar niveles adecuados de integridad y transparencia en la contratación, sin que ello afecte a la rapidez de los procedimientos; por otro, fomentar la cooperación internacional y el intercambio de información.

Debe destacarse el reconocimiento de un papel fundamental para los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones (sociedad civil, sector privado, medios de comunicación y mundo académico), de acuerdo con el principio de máxima inclusión, que también ha sido aceptado por China y Rusia. También se aprobó el "Informe de Responsabilidad

⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-thematic-area.html> .

Anticorrupción del G20 para 2021”, dedicado a la integridad del sector privado, la responsabilidad de las personas jurídicas y la transparencia de los beneficiarios reales de las empresas y los activos.

La legislación italiana contra la corrupción. Ley 190/2012

La Convención de Mérida (UNCAC), firmada en 2003 y ratificada en 2009 por el Gobierno italiano, tiene dos objetivos principales: prevenir la corrupción y combatirla al mismo tiempo. Así, de acuerdo con los deberes internacionales, en 2012 se aprobó la "Ley Severino", que mejora el sistema anticorrupción.

En 2013, la Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC) se introdujo en el sistema italiano. Esta Autoridad implementó la prevención de la corrupción, utilizando un estricto control del procedimiento de la Administración Pública, la gestión transparente y el acceso cívico a los Procedimientos Administrativos. Cada tres años, la ANAC presenta el “Plan Anticorrupción”. Toda administración pública debe crear un "Código de Conducta" específico para prevenir la corrupción.

La interdicción de las puertas giratorias

Estamos hablando del llamado “*pantouflage*” o puerta giratoria. En general, la puerta giratoria de la política -el medio por el que los funcionarios del gobierno dejan su cargo para convertirse en lobistas y por el que los lobistas se convierten en funcionarios del gobierno- es un problema para las democracias modernas.

En lo que se refiere a la administración pública, podría ser peligroso para su transparencia e imparcialidad trasladarse al mismo ámbito empresarial en el que el empleado público ha trabajado previamente. La amenaza de que el empleado, durante su cargo, pueda haber tomado la decisión de beneficiar a esa empresa privada, después de que ésta se convierta en su empleador, es real.

La ley italiana prohíbe la práctica de la puerta giratoria. Como se sabe, incluso en la gestión pública, sucedería que los empleados de alto nivel dejan la administración pública para un trabajo privado. Por lo tanto, en lo que respecta a la relación entre el empleado y la Administración

Pública, durante tres años después de dejar el empleo público está prohibida la puerta giratoria, lo que desalienta al empleado a utilizar el poder público en su beneficio.

Es una herramienta concreta para prevenir la corrupción o, más en general, cualquier forma de abuso de poder por parte de la Administración Pública.

La regla del denunciante

La denuncia de irregularidades es el acto de decir a las autoridades públicas que la organización para la que se trabaja está haciendo algo inmoral o ilegal. La Ley n° 179/2017, introducida en noviembre de 2017, dice que:

- el denunciante tiene que informar a las autoridades policiales/judiciales “en interés de la Administración Pública” y no para beneficiarse a sí mismo, y convertirse en el llamado "Egoísta-soplador";
- el denunciante puede ser una empresa proveedora de la Administración Pública.

Los denunciantes necesitan ser protegidos de los efectos negativos de sus denuncias, especialmente en la oficina. Así, la ANAC tiene poder sancionador para la Administración Pública en caso de discriminación del denunciante. Por otro lado, es necesario proteger la reputación del empleado público frente a informaciones erróneas o falsas sobre él.

El proyecto de ley sobre la destrucción de sobornos.

Según el Convenio Europeo de Lucha contra la Corrupción Internacional, firmado por Italia en 1999 y ratificado en 2013, se introdujeron una serie de medidas en el sentido de la lucha contra la corrupción.

El Informe de Cumplimiento 2018 del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) contiene algunas sugerencias interesantes sobre la aplicación del sistema anticorrupción.

En primer lugar, es necesario agravar las penas: no sólo el encarcelamiento, sino también las sanciones adicionales, como la prohibición de los contratos públicos, la prohibición del empleo público y toda forma de incautación de bienes.

La Ley no. 3/2019 - llamada Ley de Destrucción de Sobornos - en vigor desde el 1 de febrero de 2019, ha trabajado en dos direcciones diferentes. En primer lugar, las penas -es decir,

el castigo por tráfico de influencias- se vuelven más duras que en el pasado. El tráfico de influencias es el delito en el que un funcionario público acepta un soborno, actuando como intermediario: si ocurre, la ley puede castigarlo con dureza.

Herramientas en las investigaciones

En cuanto a la investigación, el virus “Caballo de Troya” -una herramienta de investigación muy profunda que utiliza un virus (*malware*) colocado en dispositivos electrónicos, como ordenadores, tabletas y teléfonos móviles - de acuerdo con la Autoridad Judicial (mediante un decreto de autorización) puede ser utilizado en la investigación de la corrupción sobre los delitos castigados con más de 5 años de cárcel (es decir, la corrupción, la extorsión/concusión pública, la apropiación indebida, la inducción de empleados).

Ahora, el Código de Procedimiento Penal italiano pone una limitación al Caballo de Troya cuando el dispositivo en el que se ha puesto el virus está en un lugar privado. En este caso - respetando el derecho a la intimidad- la herramienta puede ser utilizada sólo en caso de sospecha de delitos en ejecución.

El decreto de autorización tiene que describir dónde se recogerán las pruebas. Cuando el dispositivo se utiliza en un lugar privado, Caballo de Troya debe estar apagado, a menos que se esté cometiendo un delito.

Las pruebas recogidas por este dispositivo se utilizarán legalmente sólo en lo que respecta a la autorización del delito específico. Por el contrario, la interceptación telefónica o la grabación de conversaciones entre presentes puede utilizarse incluso si se recoge durante la investigación de un delito diferente. La razón por la cual el protocolo del “Caballo de Troya” sea diferente, es la profunda invasión de la privacidad que se obtiene con su uso.

Las operaciones encubiertas

Esa es la razón por la que se introdujo una fuerte herramienta de investigación de la corrupción. Además, en los casos de corrupción ambas partes se aprovechan del trato y se arriesgan a ser castigadas, por lo que es probable que ninguna denuncie lo ocurrido. El límite estricto es el principio de "fair trial": no está permitido incitar a alguien a delinquir.

La Ley Italiana (Ley de Destrucción de Sobornos) dice que un policía encubierto puede dar dinero (soborno) a un empleado público, sólo con un acuerdo firmado por una tercera persona. Eso significa que el policía encubierto no puede ser parte del acuerdo ilícito: la ley establece que está permitido realizar una operación encubierta para la Policía con el permiso de su jefe.

Este permiso escrito deberá explicar las estrategias de la investigación y el Jefe de Policía deberá detener la operación, en caso de que ocurra algo ilegal. Además, desde el 9 de enero de 2019, la Ley no. 3/2019 -el conocido Proyecto de Ley de Destrucción de Sobornos- proporciona una causa real de no castigo a alguien que ayuda firmemente y de inmediato a las autoridades en la investigación sobre los delitos de corrupción.

Se trata de una herramienta concreta en la lucha contra el acuerdo criminal, estimulando su ruptura. La persona debe cooperar dentro de los cuatro meses siguientes a la comisión del delito, para descubrirlo, denunciando la identidad del culpable. También debe devolver el dinero.

Sería difícil devolver el rendimiento sexual, en el caso de la negociación sexual, que a veces es uno de los patrones de corrupción. En este caso, basta con dar información sobre el responsable del delito.

ILLICIT NETWORKS AND THE NEW WORLD ORDER POST-PANDEMIC¹

Celina B. Realuyo²
William J. Perry Center for
Hemispheric and Defense Studies

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has upended the post-World War II political, economic, social and international order with many questioning whether our current democratic and economic institutions are suitable for and capable of recovering from this profound health, economic and governance crisis. While democracies and open economies were hard hit by the pandemic, illicit networks including transnational criminal groups, terrorist organizations and their facilitators have proven more resilient, expanding their activities and influence in the Americas. This article will examine the impact COVID-19 has had on the health, economy, democracy, security of the region and on illicit networks. The article will conclude with recommendations on how nations incorporate strategic foresight and anticipatory governance to safeguard their sovereignty and counter to the growing threats from corruption and illicit networks in the new world order.

Key Words: Illicit Networks, Transnational Organized Crime, Corruption, COVID-19 Pandemic, Strategic Foresight, Anticipatory Governance

RESUMEN

La pandemia de COVID-19 ha trastocado el orden político, económico, social e internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial y muchos se preguntan si nuestras instituciones democráticas y económicas actuales son adecuadas y capaces de recuperarse de esta profunda crisis de salud, económica y de gobernanza. Si bien las democracias y las economías abiertas se vieron duramente afectadas por la pandemia, las redes ilícitas, incluidos los grupos criminales

¹ Cite: Realuyo, Celina B. “Illicit networks and the new world order post-pandemic.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 83-104. Washington, DC: Inter-American Defense College, 2022

² Celina B. Realuyo is Professor of Practice at the William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies at National Defense University, in Washington, DC. The views expressed in this chapter as those of the author and do not necessarily reflect the views of the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, or the Department of Defense.

transnacionales, las organizaciones terroristas y sus facilitadores, han demostrado ser más resistentes, expandiendo sus actividades e influencia en las Américas. Este artículo examinará el impacto que ha tenido COVID-19 en la salud, la economía, la democracia, la seguridad en la región y en las redes criminales transnacionales. El artículo concluirá con recomendaciones sobre cómo las naciones pueden salvaguardar su soberanía y contrarrestar las crecientes amenazas de la corrupción y las redes ilícitas en el nuevo orden mundial.

Palabras Clave: Redes Ilícitas, Crimen Organizado Transnacional, Corrupción, Pandemia COVID-19, Prospectiva Estratégica, Gobernanza Anticipatoria

Introduction

Over the past 30 years, globalization has made the world more interconnected and interdependent, creating unprecedented economic growth, lifting millions of people out of poverty and promoting democracy around the globe. Technological advances, telecommunications, free trade, access to capital markets and a talented work force have contributed to the progress from a globalized world. More recently, the COVID-19 pandemic has illustrated the vulnerabilities from globalization. Due to world travel and the transmissibility of the virus, COVID-19 has infected all corners of the world, resulting in an historic health crisis not seen since the Spanish Influenza a century ago. The pandemic has had multifaceted effects on our societies well beyond the health and welfare implications. It has upended the post-World War II political, economic, social and international order with many questioning whether our current democratic and economic institutions are capable of recovering from this profound health, economic and governance crisis. While democracies and open economies were hard hit by the pandemic, illicit networks including transnational criminal groups, terrorist organizations and their facilitators have proven more resilient and agile, actually expanding their activities and influence in the Americas. This article will examine the impact COVID-19 has had on the health, economy, democracy, security of the region. It will then analyze how transnational criminal networks have adapted to the new pandemic environment and how they present increasing threats to Latin America and the Caribbean. The article will conclude with an explanation of the new world order emerging from the pandemic and recommend on how strategic foresight and anticipatory governance can help nations can safeguard

their sovereignty and counter to the growing threats from illicit networks and corruption in this new world order.

The Impact of the COVID-19 Pandemic in the Americas

Impact on Health and Welfare: As a global COVID-19 epicenter, Latin America and Caribbean are suffering from some of the highest numbers of absolute and per capita COVID-19 cases and deaths worldwide. COVID-19, the most devastating pandemic since the Spanish influenza a century ago, has infected over 290 million people and killed more than five million worldwide as of December 31, 2021. The pandemic has exposed persistent inequalities by income, age, race, sex and geographic location and has also revealed significant gaps in country health information systems³. The pandemic has overwhelmed healthcare systems around the world with a corollary effect on the diagnosis and treatment of other diseases. It has also interrupted routine care for chronic diseases such as diabetes and hypertension, reproductive health services for mothers and their infants, and neglected tropical disease control programs. This further heightens the stress on health systems globally. The pandemic has demonstrated how interconnected the world is and the enormous impact that one infectious disease can have on all other aspects of our health⁴.

The COVID-19 pandemic is having widespread economic, social, and political effects on Latin America and the Caribbean. Brazil, Mexico, Colombia, Argentina, and Peru had the highest numbers of deaths in the region, and Brazil and Mexico had highest death tolls worldwide after the United States. The regional rankings change when examining deaths per 100,000 population—using this measurement, Peru had the highest rate in the region, followed by Brazil, Mexico, Panama, and Colombia. When the pandemic began to surge in the region in 2020, the PAHO director expressed concern about the poor and other vulnerable groups at greatest risk, including those living in the Amazon Basin, particularly indigenous communities; women, who make up 70% of the health workforce in the Americas; people of African descent; migrants in temporary

³ World Health Organization, The impact of COVID-19 on global health goals, May 20, 2021, <https://www.who.int/news-room/spotlight/the-impact-of-covid-19-on-global-health-goals>

⁴ William Haseltine, “The Covid-19 Pandemic Is Threatening Decades of Progress In Global Health”, *Forbes*, December 14, 2020, <https://www.forbes.com/sites/williamhaseltine/2020/12/14/the-covid-19-pandemic-is-threatening-decades-of-progress-in-global-health/?sh=1c62288f5425>

settlements; and prisoners in crowded jails. The rollout of vaccines in the region has been slow, with some exceptions; there is concern that widespread vaccine access in some countries could be delayed until 2022⁵.

Impact on Economic Prosperity: The COVID-19 pandemic has devastated Latin American and Caribbean economies with the collapse of consumer demand and supply, plummeting oil prices, reduction in remittances, quarantines and travel bans. The region heavily relies on global trade, commodity exports and tourism; all of these sectors have been paralyzed by COVID-19. In the April 2021 update of its World Economic Outlook, the International Monetary Fund (IMF) estimated a 7.0% economic contraction for the region and also predicted the region would likely see “no growth” in the decade from 2015 to 2025⁶. Caribbean nations that depend on tourism face deep economic recessions, several with economic declines of over 15% in 2020. With countries locked down, the informal economies are not operating, leaving large segments of the population unemployed and without income. The International Labor Organization estimates that the informal economy in Latin America and the Caribbean makes up 53% of the employed population⁷.

Although most countries in the region began economic recovery in 2021, the IMF regional growth forecast of 4.6% lags behind the expected world economic growth forecast of 6.0%. The economic contraction in 2020 has increased poverty and exacerbated income inequality in the region. Latin America already was the most unequal region in the world in terms of income inequality, according to the U.N. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). In March 2021, ECLAC reported that 22 million people in Latin America moved into poverty in 2020, with overall poverty rising to 33.7% of the region’s population from 30.5% in 2019. These dismal economic forecasts for Latin America and the Caribbean will challenge governments’ ability to address the COVID-19 pandemic. Regional economies were already facing fiscal and financial difficulties before the pandemic. Significant government spending through stimulus, social safety net and unemployment programs will be required to meet the health, social and economic demands of the population post-pandemic.

⁵ Congressional Research Service, Latin America and the Caribbean: Impact of COVID-19, *In Focus*, April 15, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11581.pdf>

⁶ Dave Graham, “El “presidente migrante” Biden alienta preocupación sobre negocio para el crimen en México,” *Reuters*, March 10, 2021 <https://www.reuters.com/article/inmigracion-mexico-eeuu-idESKBN2B21KA>

⁷ Paz Gomez, “How to Tackle Latin America’s Informal Economy,” *EconAmericas*, March 21, 2019, <https://econamericas.com/2019/03/tackle-latin-americas-informal-economy/>

Impact on Democracy: Public satisfaction with the quality of democracy in several Latin America and Caribbean countries was eroding even before the pandemic. The 2018-2019 Americas Barometer public opinion survey showed the lowest level of satisfaction with democracy since the poll began in 2004. Several broad political and economic factors account for the decline and help explain the eruption of social protests in the region in 2019 in Chile, Colombia and Peru. Political factors include an increase in authoritarian practices, weak democratic institutions, politicized judicial systems, corruption, and high levels of crime and violence. Some regional governments have used the pandemic to expand executive power and restrict individual rights, according to the Carnegie Endowment for International Peace. El Salvador and Nicaragua have witnessed increased autocracy and crackdowns on opposition movements⁸. Economic factors include stagnant or declining growth, high levels of inequality and poverty and inadequate public services, social safety net programs, and advancement opportunities. The pandemic has exacerbated these factors, which could stoke social unrest similar to that in 2019. Social tensions have increased as governments enact tax reforms and reduce spending to decrease debt levels as seen in Colombia in May 2021. In October 2020, Costa Rican protesters blocked roads and highways in response to a proposed \$1.75 billion loan agreement with the International Monetary Fund (IMF) which would have led to increased taxes, among other measures⁹. In addition to unprecedented health and economic crisis, COVID-19 has unleashed government corruption worldwide. In Latin America and the Caribbean, the pandemic's outbreak coincided with the rapid deterioration of democracy in many countries. Allegations of corruption and contract irregularities have become commonplace in some governments.

Prior to COVID-19, political disinformation in Latin America and the Caribbean region was already a threat to democracy. But the pandemic has been accompanied by an “infodemic,” defined by the Pan American Health Organization (PAHO) as “an overabundance of information—some accurate and some not—that makes it hard for people to find trustworthy sources and reliable guidance when they need it.” Consciously or unconsciously, politicians across the region have circulated misinformation and disinformation regarding COVID-19, exacerbating fear and division among people. This is testing the resilience of governments and institutions, such

⁸ Congressional Research Service, *op.cit.*

⁹ Jason Marczak and Cristina Guevara, “Covid-19 Recovery in Latin America and the Caribbean: A Partnership Strategy for the Biden Administration”, *The Atlantic Council*, March 2021, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/03/AC_covid_v7-single-pages.pdf

as in Peru, which saw three presidents over the course of a week in November 2020 after Congress removed its elected president, Martin Vizcarra. In Central America, Guatemalans, who were dealing with the pandemic and a deadly hurricane, turned out in the streets in November to protest corruption and the government's budget cuts in education and health. Protesters set fire to the Congress building in Guatemala City. Throughout the pandemic, from Argentina to Chile to Colombia, protests rocked capital cities, with COVID-19 and frustration over continued lockdowns providing the spark for grievances ranging from corruption to economic hardship to police brutality. In Venezuela, an inability to deliver basic services, which existed even before the pandemic, has worsened with the outbreak. Government-run quarantine facilities lack even the most basic services. Likewise, social distancing orders, coupled with autocracy and kleptocracy, have left Venezuelans in rural towns with spells without water, electricity, and fuel—further exposing them to unhygienic practices that could increase their likelihood of getting infected by the coronavirus¹⁰.

Impact on the Security Forces: Security forces that include the military, police and National Guard have been deployed across Latin America and the Caribbean to maintain law and order, administer “stay at home policies” and assist those suffering from COVID-19. Argentina, Peru, Colombia, Chile, the Dominican Republic and many of the Central American nations have taken an aggressive stance on social distancing. The Peruvian government declared a national emergency across the country, deploying soldiers throughout Lima and other major cities to enforce curfews and prevent the looting of supermarkets and shopping centers¹¹. However, Brazil and Mexico have been much slower in adopting measures to curb the virus and have the highest number of COVID-19 confirmed cases and deaths in the region.

The region's political leaders have long assigned new missions to the military to support civilian agencies since they possess vast resources, trained personnel, planning, logistics and security capabilities. They already provide critical humanitarian assistance and disaster relief during earthquakes, hurricanes, landslides and fires. In addition, the armed forces have assumed policing and border security responsibilities to combat transnational organized crime and growing violence in Mexico and Colombia. Since 2019, popular demonstrations in Bolivia, Chile,

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Alejandro Sanchez, “Covid-19: Latin American military forces deployed to combat Coronavirus outbreak,” *Janes*, March 18, 2020, <https://www.janes.com/article/94949/covid-19-latin-american-military-forces-deployed-to-combat-coronavirus-outbreak>

Colombia, Ecuador and Peru filled the streets to protest a range of issues, targeting corrupt leaders and the failed promise of electoral democracy. In numerous cases, the military was deployed to support the police in controlling the protests. Protesters actually gained important ground halting austerity plans in Ecuador, ousting Evo Morales and demanding clean elections in Bolivia and securing a referendum for a new constitution in Chile; however, military and police interventions resulted in harsh repression that left hundreds dead, and thousands injured and imprisoned¹².

The COVID-19 pandemic response is just the latest mission for the armed forces across the region. Besides maintaining law and order, the military are assigning their medical staff to support the healthcare workers, delivering and distributing critical medical supplies and reconfiguring military hospitals to address the health crisis. In addition, some governments are using the military's cybersecurity assets and emerging technologies, like drones, to protect critical infrastructure and to monitor and detect COVID-19 hotspots. In the Dominican Republic, the Command, Control, Communications, Computers, Cybersecurity and Intelligence Center of the Ministry of Defense (C5i), is monitoring the virus with its surveillance and early warning systems in the country¹³. The military remains one of the institutions most trusted by the population in the region, however, governments must ensure that their new missions are clearly defined and include respect for privacy, human rights and the rule of law. Post-pandemic defense budgets, that currently constitute only 1.2% of GDP in Latin America and the Caribbean according to the World Bank, will contract as governments will be forced to shift spending to mitigate the socio-economic impact of the pandemic.

The Evolution of Illicit Networks during the Pandemic

The COVID-19 pandemic has expanded the scourge of transnational organized crime and corruption throughout the Americas despite initial disruptions. The pandemic not only shattered the legitimate economy but equally disrupted the illicit economy in Latin America and the Caribbean in the first half of 2020. COVID-19 lockdowns and closed border crossings significantly

¹² Kristina Mani, "The Soldier Is Here to Defend You.' Latin America's Militarized Response to COVID-19", *World Politics Review*, April 21, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses>

¹³ El Día, "En qué consiste el centro C5i, visitado por el presidente Danilo Medina esta noche," *El Día*, April 16, 2020, <https://eldia.com.do/en-que-consiste-el-centro-c5i-visitado-por-el-presidente-danilo-medina-esta-noche/>

interrupted illicit networks' lucrative operations. The pandemic affected the sourcing, production, transportation, financing, distribution and points of sale for drug, human, arms and contraband trafficking. Mexican cartels are largely dependent on the illicit supply chains from China for the precursor chemicals necessary for the production of fentanyl and methamphetamines and for counterfeit goods. Cartels and armed groups in South America also rely on cross-border movements to engage in drug, illicit gold and arms trafficking¹⁴. Despite the lockdowns, the intense violence that accompanies these illicit activities continued during the pandemic with Venezuela, Jamaica, Honduras, Trinidad and Tobago, El Salvador, Belize, Mexico, Colombia recording the most homicides per 100,000 in Latin America and the Caribbean in 2020, according to InSight Crime. The criminal groups are using violence or the threat of violence to defend, contest and expand their territorial control.

As COVID-19 impacts traditional criminal activities, illicit networks have been quickly adapting to the “new normal” by diversifying their lines of business. Cybercrime, fraud, extortion, COVID-related scams, counterfeit medical supplies, virtual money laundering and loan sharking are on the rise to keep the cash flowing. If governments divert security forces from countering transnational organized crime for the COVID-19 response, they run the risk of allowing criminal groups to grow more powerful and even providing alternative governance in certain areas. Some conditions generated by the pandemic are strengthening the power of criminal groups and illicit networks. In Brazil, Mexico, and El Salvador, criminal groups are reportedly collaborating with the application of sanitary measures, distributing food and essential items, granting loans and giving money away. These strategies have strengthened the gangs' territorial control and legitimacy among the population and have enhanced their reputation. These tactics have also been used to influence local and national elections. This presents a major threat to the rule of law and democratic stability in the region¹⁵.

Transparency International warns that there are serious corruption risks associated with the region's pandemic response, specifically, in the public procurement process. Governments must adopt measures to reduce the risk of hidden contracts, bribery, embezzlement, overpricing, lack of competition, collusion and other forms of corruption that would make national responses to the

¹⁴ Paul Angelo, “The Pandemic Could Bring Power to Latin America’s Criminal Gangs”, *Foreign Affairs*, April 21, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-04-21/pandemic-could-bring-power-latin-americas-criminal-gangs>

¹⁵ Marczak & Guevara, *op. cit.*

pandemic less effective¹⁶. Transnational criminal organizations will take advantage of the instability, corruption and disruptions that arise from the pandemic and expand their illicit activities. The threat of counterfeit medicines and corruption has increased exponentially during the COVID-19 pandemic. Reports from the Medicine Quality Research Group, Centre of Tropical Medicine & Global Health, Nuffield Department of Medicine and the University of Oxford, that collect and analyze reports of fake medical products linked to COVID-19 from the public domain and states that the black market has grown more than 400% in just over the past year, much of it due to the pandemic¹⁷.

The World Health Organization has warned against counterfeit COVID-19 vaccines sold on the dark web. The WHO's top official said the group is also aware of reports of "criminal groups" reusing empty vaccine vials and tampering with the COVID vaccines supply chain¹⁸. In April 2021, Pfizer identified in Mexico and Poland the first confirmed instances of counterfeit versions of the COVID-19 vaccine it developed with BioNTech SE, the latest attempt by criminals trying to exploit the world-wide vaccination campaign. Vials seized by authorities in separate investigations were tested by the company and confirmed to contain bogus vaccine. The vials recovered in Mexico also had fraudulent labelling, while a substance inside vials in Poland was likely an antiwrinkle treatment, Pfizer said. About 80 people at a clinic in Mexico received a fake vaccine going for about \$1,000 a dose, though they don't appear to have been physically harmed¹⁹. Corruption plays a critical role in transnational organized crime and threatens the health, welfare, security and prosperity of nations around the world.

Illicit networks have evolved and adapted to the new world order as a result of the COVID-19 pandemic. They have updated the way they source, distribute, deliver and profit from their illicit activities including the trafficking of drugs, people, arms and contraband and money laundering.

¹⁶ Transparency International, "Corruption Could Cost Lives in Latin America's Response to the Coronavirus" March 31, 2020, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_could_cost_lives_in_latin_americas_response_to_the_coronavirus

¹⁷ Judy Stone, "How Counterfeit Covid-19 Vaccines And Vaccination Cards Endanger Us All", *Forbes*, March 31, 2021, <https://www.forbes.com/sites/judystone/2021/03/31/how-counterfeit-covid-19-vaccines-and-vaccination-cards-endanger-us-all/?sh=30d5cc743649>

¹⁸ Hannah Miao, "WHO warns against sales of counterfeit Covid vaccines on the Dark Web", *CNBC.com*, March 26, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/03/26/who-warns-against-sales-of-counterfeit-covid-vaccines-on-the-dark-web.html>

¹⁹ Jared Hopkins and José de Córdoba, "Pfizer Identifies Fake Covid-19 Shots Abroad as Criminals Exploit Vaccine Demand", *Wall Street Journal*, April 21, 2021, <https://www.wsj.com/articles/pfizer-identifies-fake-covid-19-shots-abroad-as-criminals-exploit-vaccine-demand-11619006403>

They have stepped up cybercrimes and complemented their traditional activities in cyberspace. As an example, Mexican cartels have remained active and become more powerful during the pandemic; they are trafficking people, lethal drugs like fentanyl, heroin, meth and cocaine into the U.S. and Canada, despite the lockdowns, closed borders and paralyzed international trade. These groups are securing control of trafficking routes and markets and providing COVID-related social services to marginalized communities in Mexico to win over their support. The cartels are increasingly employing emerging technologies like the use of drones to move illicit drugs and the dark web and cryptocurrencies to market and finance drug and human smuggling transactions²⁰.

As the lockdowns and border restrictions in the U.S. are lifted, a surge in drug trafficking (opioids destined for the U.S. and cocaine headed to Europe,) is expected as consumer demand increases. Initial reports indicate that the opioid epidemic in the U.S. worsened during the COVID-19 pandemic. Drug overdose deaths in 2020 exceeded 100,000 in the United States, accelerating during the pandemic mainly driven by synthetic opioids. “The disruption to daily life due to the COVID-19 pandemic has hit those with substance use disorder hard,” said former Centers for Disease Control Director Dr. Robert Redfield. Due to pandemic lockdowns, substance abuse treatment centers were closed, and emergency department visits for mental health conditions, intimate partner violence and child abuse and neglect increased during the same time period as did suicide attempts²¹. Demand for synthetic drugs like methamphetamine and fentanyl is poised to soar due to anticipated increased consumption and addiction.

Meanwhile, waves of irregular migrants are on the move across the Americas and are expected to increase as the economic crisis continues, weather improves, borders open up and reports of unaccompanied minors and families successfully entering the U.S. circulate via social media. Transnational criminal organizations are seizing on this opportunity to diversify into human smuggling and trafficking and encouraging migrants to make the dangerous journey towards the U.S. Mexican intelligence reports that smugglers’ transit costs vary widely. One assessment said an unaccompanied Central American minor could secure passage to the U.S. border for about \$3,250. By contrast, for African travelers, the rate was \$20,000, and Asians must pay even more.

²⁰ Steve Fisher and Kirk Semple, “Hit Hard by the Pandemic, Mexico’s Drug Cartels Tweaked Their Playbook”, *New York Times*, December 29, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/12/29/world/americas/mexico-pandemic-drug-trade.html>

²¹ Nicholas Nissen, “Opioid overdoses 29% higher in 2020 than before the pandemic: Study”, *ABC News*, February 10, 2021, <https://abcnews.go.com/Health/opioid-overdoses-29-higher-2020-pandemic-study/story?id=75785104>

There are concerns there could be a significant influx in migrants from outside the region - the Caribbean, Asia, Africa and the Middle East - as coronavirus-led border restrictions begin easing²². Smugglers are using color-coded plastic bracelets to organize and indicate migrants' payment status or affiliation with smuggling groups²³. The human smuggling and trafficking business is considered more lucrative and less risky than narcotics trafficking that move people as a commodity²⁴.

Border security officials are overwhelmed dealing with the irregular migrants and unaccompanied children and this distraction allows drug traffickers to move tons of drugs across the border into the United States. International drug trafficking and human smuggling and trafficking are flourishing during the pandemic and present national security threats to the region.

The Emerging New World Order

The COVID-19 pandemic has demonstrated the downside of a globalized and interconnected world. It exposed many vulnerabilities in national and international capabilities to respond to this unprecedented health, economic and governance crisis. As the world recovers from the pandemic, a new world order is emerging that is questioning the democratic and economic models that have prevailed since World War II. There is a crisis in democracy. Even ahead of the pandemic, democracy was backsliding with the rise of populist-authoritarian forces in different parts of the world. To address the COVID-19 pandemic, starting in March 2020, the majority of countries in the world have declared a national state of emergency, enabling them to take drastic temporary, and in most cases necessary measures to fight the pandemic. These measures have included in most cases curbing basic civil liberties, such as freedom of assembly and movement, and in some cases postponing elections.

On the international front, multilateral organizations such as the United Nations, Organization of American States, World Bank Group and World Health Organization have been

²² Dave Graham, *op.cit.*

²³ Adrees Latif, Laura Gottesdiener and Mica Rosenberg, "Color-coded passage: Why smugglers are tagging U.S.-bound migrants with wristbands", *Reuters*, March 9, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-border-idUSKBN2B12E6>

²⁴Todd Bensman, 'Extra-Continental' Migrants Throughout Americas on Their Way Toward Southern Border", *Homeland Security Today*, March 10, 2021, <https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/border-security/perspective-extra-continental-migrants-throughout-americas-on-their-way-toward-southern-border/>

seen as slow to coordinate the international response to the pandemic and its related consequences. Several question whether these international organizations that were created after World War II are relevant to face 21st century transnational challenges such as climate change, terrorism, crime and pandemics. Given the disruptions caused by the pandemic, the UN Sustainable Development Goals for 2030 will be even more challenging to meet. Meanwhile, increasing rivalries among the U.S., China and Russia, known as great power competition, that are playing out in the geopolitical, economic, military and technological arenas even in terms of COVID-19 vaccine diplomacy.

The U.S. National Intelligence Council Global Trends 2040 Report indicates the COVID-19 pandemic has reminded the world of its fragility and demonstrated the inherent risks of high levels of global interdependence. In coming years, the world will face more intense and cascading global challenges ranging from disease to climate change to the disruptions from new technologies and financial crises. These challenges will repeatedly test the resilience and adaptability of communities, nation states, and the international system, often exceeding the capacity of existing systems and models. This looming disequilibrium between existing and future challenges and the ability of institutions and systems to respond is likely to grow and produce greater contestation at every level²⁵.

In this more contested world, communities are increasingly fractured as people seek security with like-minded groups based on established and newly prominent identities; nation states of all types and in all regions are struggling to meet the needs and expectations of more connected, more urban, and more empowered populations; and the international system is more competitive—shaped in part by challenges from a rising China—and at greater risk of conflict as states and nonstate actors, like terrorists and criminals, exploit new sources of power and erode longstanding norms and institutions that have provided some stability in past decades. These dynamics are not fixed in perpetuity, however, there are a variety of plausible scenarios for the world of the future—from a democratic renaissance to a transformation in global cooperation spurred by shared tragedy—depending on how these dynamics interact and human choices along the way²⁶.

²⁵ National Intelligence Council, *Global Trends 2040, A More Contested World*, National Intelligence Council, March 2021, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

²⁶ *Ibid.*

Empowered Illicit Networks and the Erosion of Democracy in the New World Order

While governments in the Americas are focused on health, economic and political recovery from the pandemic and are strapped for resources, illicit networks have quickly adapted to the new environment by diversifying their criminal activities and expanding their control over routes and territories. Global policing institutions reported large-scale operations to disrupt drug trafficking networks, pedophilia rings, online fraud and the smuggling and sale of faulty medical equipment and supplies during the pandemic. Interpol coordinated several major operations in partnership with police, customs and health regulatory authorities, including one stretching across 90 countries to crack-down on the vending of illegal medicines and medical products. Virtually every national government around the world is prepared for a surge in crime in the wake of COVID-19²⁷.

Criminal organizations are taking advantage of the fact that security forces are preoccupied with pandemic response missions and quelling social protests rather than combating transnational organized crime. With the advent of technological, communications and cyber capacity advances, illicit networks are poised to become more powerful in the new world order. On the political front, criminal organizations have been known to corrupt and infiltrate democratic institutions, finance local, state and federal elections and run their own actual candidates for elected office. The rise of criminalized states where the government itself is assisting or engaging in illicit activities such as narcotics trafficking is a potential future scenario that undermines free and fair democracies. During the COVID-19 pandemic, autocracy has been increasing in the Americas threatening human rights and freedom of expression. Due to the economic crisis from the pandemic, there are more youth at risk who are not in school or employed who could be recruited by criminal and armed groups in the Americas. A slow economic recovery will also result in economic migrants who could be exploited and abused by criminal networks. This pessimistic scenario envisions an erosion of democracy and international liberal order and the rise of autocratic or criminalized states.

²⁷ Robert Muggah and Steven Dudley, “COVID-19 is reconfiguring organized crime in Latin America and the Caribbean”, *Small Wars Journal*, March 2, 2021, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/covid-19-reconfiguring-organized-crime-latin-america-and-caribbean>

Leveraging Strategic Foresight and Anticipatory Governance to Manage Future Scenarios

How can we best prepare for the future? To predict and manage possible scenarios regarding good governance versus empowered illicit networks, governments can leverage strategic foresight and anticipatory governance to better shape security and prosperity in the Americas. Strategic foresight is an interdisciplinary domain that draws on cybernetics and systems thinking, management sciences, sociology, data science, cognitive psychology, and creative thinking, among others. Anticipatory thinking to support decision-making is its essence. Organizations that adopt foresight practices to help them identify trends at an early stage and adapt or innovate to leverage those trends are in stronger competitive positions than those that do not²⁸.

Strategic foresight is a planning tool to develop the critical thinking, planning, and management competencies for considering the impact of long-term uncertainties on near-term decision making. It can help to predict the evolution and adaptability of threats like illicit networks and understand the future security environment in the new world order. Strategic foresight is not the same thing as forecasting. While forecasting attempts to predict a single ‘correct’ version of the future based on evidence and probability, foresight uses multiple alternative plausible futures based on their usefulness in developing robust, future-ready policy²⁹.

Strategic foresight is structured and explicit exploration of multiple futures in order to inform decision-making while anticipatory governance is the systematic embedding and application of strategic foresight throughout the entire governance architecture, including policy analysis, engagement, and decision-making. Together, they can help governments face multiple current and future pressures such as economic crises, growing international tensions, polarization and declining trust, mass migration, ageing populations, climate change, rapid digitalization and political turbulence both at home and abroad³⁰.

²⁸ Amy Zalman, “Maximizing the Power of Strategic Foresight”, *Joint Force Quarterly* 95, November 18, 2019. <https://www.whs.mil/News/News-Display/Article/2019008/maximizing-the-power-of-strategic-foresight/>

²⁹ Joseph M. Greenblott, Thomas O’Farrell, Robert Olson, and Beth Burchard, “Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources and Institutional Arrangements”, *World Futures Review*, December 13, 2018 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6750717/>

³⁰ OECD, “Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures”, *Strategic Foresight* October 2019 <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>

The immediacy of today's challenges often means that governments fail to take the time to step out of the here-and-now and engage with the future at all³¹. Making policy inherently means taking the future into consideration, but governments generally underperform in their duty to prepare for and effectively respond to developments that are unexpected, unprecedented, and unconventional. This has been the case in several countries during the COVID-19 pandemic. What is highly valuable, however, is to identify a number of different plausible future scenarios, explore what impacts they could have and identify potential implications for policies in national security. Change may be happening further and faster than our deliberative (and sometimes lengthy) policy processes are designed to cope with, and when change grows exponentially, so too must a government's ability to respond to it. Governments around the world are using strategic foresight to address this problem.

Strategic foresight methods include:

1. Horizon scanning: seeking and researching signals of change in the present and their potential future impacts. Horizon scanning is the foundation of any strategic foresight process. It can involve desk research, expert surveys, and review of existing futures literature.
2. Megatrends analysis: exploring and reviewing of large-scale changes building in the present at the intersection of multiple policy domains, with complex and multidimensional impacts in the future.
3. Scenario planning: developing multiple stories or images of how the future could look in order to explore and learn from them in terms of implications for the present. Visioning and back-casting: developing an image of an ideal (or undesirable) future state and working backwards to identify what steps to take (or avoid)³².

Governments should build anticipatory governance. The capacity of a government to do strategic foresight depends on the quality of the futures thinking and the ability of decision makers

³¹ Leon Fuerth and Evan Faber, "Anticipatory Governance Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges", *NDU Press News*, October 1, 2017. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/CTBSP-Exports/Anticipatory-Governance.pdf?ver=2017-06-16-105921-030>

³² OECD, *op.cit.*

to use it. Anticipatory governance offers ways to manage challenges (and opportunities) that are “complex” with adaptations to existing systems that are presently built for problems that are “complicated.” “Complex” problems originate from isolated causes that are clearly identifiable and fall within distinct bureaucratic categories:

- Can be dissected into isolated chunks addressed, and pieced back together
- Consequences are generally proportionate to their causes (for every input, there is a proportionate output)
- Fixtures can be put in place for permanent solutions.

“Complex” or “wicked” problems result from concurrent interactions among multiple systems of events, and they erode the customary boundaries that differentiate bureaucratic concepts and missions that:

- Cannot be broken apart and solved piece-by-piece. They must be understood and addressed as a system
- Do not automatically stabilize, but intrinsically unravel into chaos if not systemically managed Cannot be permanently solved. Instead, they morph into new problems as the result of interventions to deal with them.

Anticipatory governance involves institutionalizing three basic management systems in the government:

1. a system for integrating foresight into the way we create and execute national policies, including anticipation of upcoming challenges and opportunities as well as disciplined analysis of the long-range consequences of today’s decisions
2. a networked system for orchestrating whole-of-government management and budgeting to mission, including intensive coordination of our strategies and our assets applied over time
3. a feedback system to constantly measure consequence against expectations as a way to learn from experience and refresh policy³³.

³³ *Ibid.*

Strategic foresight is an evolving discipline and anticipatory governance is an evolving concept. Governments should create foresight teams to examine emerging threats and possible future scenarios. These teams must conduct effective, impactful foresight intervention on a broad spectrum of national security topics of for which a policy or strategy development process is about to begin. These teams should produce a report or series of briefings on cross-cutting issues of considerable uncertainty, under the joint authorship of multiple actors and with perspectives for action for policy makers in the national security arena.

Foresight can support government policy-making through:

- Better anticipation: to identify and prepare sooner for new opportunities and challenges that could emerge in the future
- Policy innovation: to spur new thinking about the best policies to address these opportunities and challenges
- Future-proofing: to stress-test existing or proposed strategies against a range of future scenarios.

Ultimately, strategic foresight intends to equip governments and societies with the capacity to constantly explore and prepare for the future in order to navigate, adapt, and shape the future through better policies. More specific uses of foresight include national security strategies, industrial policy strategies, or the design of new social, agricultural, or energy policies. In times of rapid change and uncertainty, responsible policy must take multiple future possibilities into account³⁴.

In the United States, strategic, anticipatory and current operation intelligence constitute the three foundational mission objectives of the intelligence community and transience individual threats, topics, or geographic regions. They complement strategic foresight and anticipatory governance in the short, mid and long term.

1. Strategic Intelligence addresses issues of enduring national security interest.

Strategic intelligence is the process and product of developing the context, knowledge, and understanding of the strategic environment required to support U.S. national security policy and planning decisions. This work includes identifying and assessing the capabilities, activities, and

³⁴ OECD, *op. cit.*

intentions of states and non-state entities to identify risks to and opportunities for U.S. national security interests. Strategic intelligence involves assimilating a variety of information—including knowledge of political, diplomatic, economic, and security developments—to create a deep understanding of issues of enduring importance to the United States. Strategic intelligence also provides in-depth assessments of trends and developments to recognize and warn of changes related to these issues that will affect the future strategic environment.

2. Anticipatory Intelligence addresses new and emerging trends, changing conditions, and underappreciated developments.

Anticipatory intelligence involves collecting and analyzing information to identify new, emerging trends, changing conditions, and undervalued developments, which challenge long-standing assumptions and encourage new perspectives, as well as identify new opportunities and warn of threats to U.S. interests. Anticipatory intelligence usually leverages a cross-disciplinary approach, and often utilizes specialized tradecraft to identify emerging issues from “weak signals,” cope with high degrees of uncertainty, and consider alternative futures. Anticipatory intelligence looks to the future as foresight (identifying emerging issues), forecasting (developing potential scenarios), or warning. Anticipatory intelligence explores the potential for cascading events or activities to reinforce, amplify, or accelerate conflict. It may uncover previously unconnected groups or regions and include indicators or benchmarks to identify key developments as trends change over time. Anticipatory intelligence assesses risk, intelligence gaps, and uncertainties by evaluating the probability of occurrence and potential effects of a given development on U.S. national security.

3. Current Operations Intelligence supports planned and ongoing operations.

Current operations intelligence is the collection, analysis, operations, and planning support that IC elements conduct to enable successful planned and ongoing operations. Current operations intelligence includes the intelligence necessary to support the time-sensitive needs of military, diplomatic, homeland security, and policy customers in times of conflict or crisis, but also provides opportunities to shape future operations and desired operational outcomes³⁵.

³⁵ U.S. National Intelligence Strategy 2019, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf

Recommendations for the Way Forward

To promote good and effective governance and counter illicit networks in the new world order, governments should consider the following recommendations for the short, mid and long term:

- Since corruption is a key enabler and product of illicit networks, governments should increase efforts to fight corruption and implement the 2003 UN Convention against Corruption as well as the 2000 UN Convention against Transnational Organized Crime and Palermo Protocols.
- Governments should devise and promote more innovative ways to detect, dismantle and deter illicit networks through intelligence and information gathering and sharing and anticipate their changing modus operandi.
- Governments should synchronize military, intelligence and law enforcement assets and capabilities to confront illicit networks, especially in the increasingly challenging cyber domain, and establish vetted specialized units with the expertise and resources to identify, arrest and prosecute transnational criminal networks.
- Governments should attack illicit financial flows as transnational criminal organizations seeks to maximize profits by implementing the Financial Action Task Force recommendations through the development of anti-money laundering, sanctions, beneficial ownership transparency and asset forfeiture legislation and measures.
- Governments should focus national and international efforts to bolster security and prosperity and meet the UN Sustainable Development Goals for 2030 to curb the prospects of alternative governance and threats to national sovereignty by illicit networks.
- Multilateral organizations such as the United Nations, World Bank Group and OAS should be modernized to meet the security challenges of the 21st century in the new world order.
- Governments should employ strategic foresight and anticipatory governance to better predict and prepare for future scenarios that strengthen government efforts to counter national security threats like illicit networks.

Conclusion

The COVID-19 pandemic appears to represent an inflection point for the current world order as governments struggle to respond to and recover from the multifaceted health, economic, political and social crises from the pandemic. At the same time, illicit networks that include transnational criminal organizations, terrorists and their facilitators are capitalizing on the instability and chaos caused by the pandemic to promote their nefarious agendas and represent increasing national security threats to nations around the globe. They have discovered new lines of business even related to the pandemic and leveraged technology and cyberspace to expand their reach into the illicit economy. Illicit networks have proven to be more resourceful and resilient in the pandemic environment than the government forces charged with controlling and countering them. A new world order is emerging that questions the effectiveness of current governance and economic models and is expected to be characterized by increased rivalries among nations and non-state actors. In this post-pandemic environment, increased fragmentation, lack of social trust between populations and their governments, the race of resources, corruption and impunity are poised to empower illicit networks. Therefore, it is imperative that governments arm themselves with more pro-active, anticipatory strategies, policies and capabilities to counter the illicit networks that threaten the security, prosperity and sovereignty of their nations.

References

- Angelo, Paul, “The Pandemic Could Bring Power to Latin America’s Criminal Gangs”, *Foreign Affairs*, April 21, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2020-04-21/pandemic-could-bring-power-latin-americas-criminal-gangs>
- Bensman, Todd, ‘Extra-Continental’ Migrants Throughout Americas on Their Way Toward Southern Border”, *Homeland Security Today*, March 10, 2021, <https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/border-security/perspective-extra-continental-migrants-throughout-americas-on-their-way-toward-southern-border/>
- Congressional Research Service, “Latin America and the Caribbean: Impact of COVID-19, *In Focus*, April 15, 2021 <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11581.pdf>
- El Día, “En qué consiste el centro C5i, visitado por el presidente Danilo Medina esta noche”, *El Día*, April 16, 2020, <https://eldia.com.do/en-que-consiste-el-centro-c5i-visitado-por-el-presidente-danilo-medina-esta-noche/>
- Fisher, Steve and Kirk Semple, “Hit Hard by the Pandemic, Mexico’s Drug Cartels Tweaked Their Playbook”, *New York Times*, December 29, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/12/29/world/americas/mexico-pandemic-drug-trade.html>

- Fuerth Leon and Evan Faber, “Anticipatory Governance Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges”, *NDU Press News*, October 1, 2017, <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/CTBSP-Exports/Anticipatory-Governance.pdf?ver=2017-06-16-105921-030>
- Gomez, Paz, “How to Tackle Latin America’s Informal Economy,” *EconAmericas*, March 21, 2019, <https://econamericas.com/2019/03/tackle-latin-americas-informal-economy/>
- Graham, Dave, “El "presidente migrante" Biden alienta preocupación sobre negocio para el crimen en México,” *Reuters*, March 10, 2021 <https://www.reuters.com/article/inmigracion-mexico-eeuu-idESKBN2B21KA>
- Greenblott, Joseph, Thomas O’Farrell, Robert Olson, and Beth Burchard, “Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources and Institutional Arrangements”, *World Futures Review*, December 13, 2018 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6750717/>
- Haseltine, William, “The Covid-19 Pandemic Is Threatening Decades of Progress In Global Health”, *Forbes*, December 14, 2020, <https://www.forbes.com/sites/williamhaseltine/2020/12/14/the-covid-19-pandemic-is-threatening-decades-of-progress-in-global-health/?sh=1c62288f5425>
- Hopkins, Jared S. and José de Córdoba, “Pfizer Identifies Fake Covid-19 Shots Abroad as Criminals Exploit Vaccine Demand”, *Wall Street Journal*, April 21, 2021, <https://www.wsj.com/articles/pfizer-identifies-fake-covid-19-shots-abroad-as-criminals-exploit-vaccine-demand-11619006403>
- Latif, Adrees, Laura Gottesdiener, Mica Rosenberg, “Color-coded passage: Why smugglers are tagging U.S.-bound migrants with wristbands”, *Reuters*, March 9, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-border-idUSKBN2B12E6>
- Mani, Kristina, “The Soldier Is Here to Defend You.’ Latin America’s Militarized Response to COVID-19”, *World Politics Review*, April 21, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses>
- Marczak, Jason and Cristina Guevara, “Covid-19 Recovery in Latin America and the Caribbean: A Partnership Strategy for the Biden Administration”, *The Atlantic Council*, March 2021, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/03/AC_covid_v7-single-pages.pdf
- Miao, Hannah, “WHO warns against sales of counterfeit Covid vaccines on the Dark Web”, *CNBC.com*, March 26, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/03/26/who-warns-against-sales-of-counterfeit-covid-vaccines-on-the-dark-web.html>
- Muggah, Robert and Steven Dudley, “COVID-19 is reconfiguring organized crime in Latin America and the Caribbean”, *Small Wars Journal*, March 2, 2021, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/covid-19-reconfiguring-organized-crime-latin-america-and-caribbean>
- National Intelligence Council, *Global Trends 2040, A More Contested World*, National Intelligence Council, March 2021, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf
- Nissen, Nicholas, “Opioid overdoses 29% higher in 2020 than before the pandemic: Study”, *ABC News*, February 10, 2021, <https://abcnews.go.com/Health/opioid-overdoses-29-higher-2020-pandemic-study/story?id=75785104>

OECD, “Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures”, *Strategic Foresight* October 2019 <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>

Reuters, IMF sees 'lost decade' of no growth in Latin America due to pandemic,” April 16, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-imf-worldbank-latam/imf-sees-lost-decade-of-no-growth-in-latin-america-due-to-pandemic-idUSKBN21Y3F1>

Sanchez, Alejandro, “Covid-19: Latin American military forces deployed to combat Coronavirus outbreak,” *Janes*, March 18, 2020, <https://www.janes.com/article/94949/covid-19-latin-american-military-forces-deployed-to-combat-coronavirus-outbreak>

Stone, Judy, “How Counterfeit Covid-19 Vaccines and Vaccination Cards Endanger Us All,” *Forbes*, March 31, 2021, <https://www.forbes.com/sites/judystone/2021/03/31/how-counterfeit-covid-19-vaccines-and-vaccination-cards-endanger-us-all/?sh=30d5cc743649>

Transparency International, “Corruption Could Cost Lives in Latin America’s Response to the Coronavirus,” March 31, 2020. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_could_cost_lives_in_latin_americas_response_to_the_coronavirus

World Health Organization, The impact of COVID-19 on global health goals, May 20, 2021, <https://www.who.int/news-room/spotlight/the-impact-of-covid-19-on-global-health-goals>

Zalman, Amy, “Maximizing the Power of Strategic Foresight”, *Joint Force Quarterly* 95, November 18, 2019. <https://www.whs.mil/News/News-Display/Article/2019008/maximizing-the-power-of-strategic-foresight/>

CORRUPCIÓN: MÁS ALLÁ DEL CRIMEN ORGANIZADO¹

Mariano César Bartolomé²
Colegio Interamericano de Defensa

Resumen

La corrupción constituye un grave y costoso flagelo para las sociedades contemporáneas. En este trabajo exploramos los alcances de ese fenómeno, su vinculación con la criminalidad organizada y con otros conceptos centrales para el estudio de temas de seguridad: Estado de Derecho (o Imperio de la Ley), gobernabilidad, debilidad estatal y prosperidad. El trabajo concluye con una referencia a la percepción de corrupción en el hemisferio americano y su efecto en las lecturas de la ciudadanía sobre el sistema político democrático.

Palabras clave: Corrupción – Crimen Organizado – Estado de Derecho

Abstract

Corruption is a dangerous and harmful problem for contemporary societies. In this chapter, we present an overview of the scope of this topic and its linkage with Organized Crime and other key concepts in the field of Security and Political Science: Rule of Law, Governability, State Weakness and Prosperity. The chapter ends with a mention to the current perception of corruption in the American Hemisphere and its effects on the meanings of the citizenship regarding the democratic political system.

Key Words: Corruption – Organized Crime – Rule of Law

¹ Cite: Bartolomé, Mariano César. “Corrupción: más allá del crimen organizado.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 105-131. Washington,DC: Inter-American Defense College, 2022

² Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales, por la Universidad del Salvador. Posee un Master en Sociología reconocido por la Academia de Ciencias de la Republica Checa. Realizó estudios posdoctorales en Seguridad Internacional, en la Universidad Complutense de Madrid, España. Es Profesor Permanente del Colegio Interamericano de Defensa, donde tiene a su cargo el curso “Ciberseguridad y Seguridad Pública”, y participa como profesor adjunto del curso “Pensamiento Estratégico”. Tuvo a su cargo la coordinación académica de los talleres sobre Crimen Organizado (Noviembre 2020) y Corrupción e Institucionalidad (Noviembre 2021).

Introducción:

La corrupción es un fenómeno que afecta negativamente la salud y el normal funcionamiento de los Estados, de las sociedades que en ellos se estructuran y de los ciudadanos que las integran. Más allá de las fronteras estatales, su incidencia en el tablero internacional es directa, movilizándose volúmenes de dinero que la Organización de las Naciones Unidas calculó en al menos US\$ 2,6 billones anuales, cifra equivalente al 5% del Producto Interno Bruto mundial³. Recientemente, ese organismo ratificó que la corrupción constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social, y es un problema mundial que no puede ser abordado por un solo país o actor, demandando una respuesta multilateral⁴.

En este sentido, es bueno recordar que buena parte de la violencia que se registró en la década recién finalizada, enmarcada en insurrecciones populares y caídas de gobiernos, e incluso fragmentaciones territoriales, estuvo salpicada por la corrupción en sus inicios o su desarrollo ulterior: la llamada Primavera Árabe eclosionó en diciembre de 2010, cuando en Túnez un vendedor callejero llamado Mohammed Bouazizi se prendió fuego en la puerta de una oficina pública, en repudio a las prácticas corruptas de la policía local. Ese acto catalizó protestas masivas que provocaron el derrocamiento del presidente Zine al-Abidine Ben Ali, expandiéndose luego a Egipto, Bahrein, Yemen y Siria, donde derivó en una guerra civil -y una tragedia humanitaria- de enormes proporciones.

Al cierre del mencionado decenio, e inicios del siguiente, la corrupción continúa siendo un factor insoslayable para entender la evolución de eventos de enorme trascendencia internacional. Así, en el análisis del inesperado colapso del régimen de Kabul y la rápida toma del poder por parte del *taliban*, tras la salida estadounidense de Afganistán, *inter alia* se incluye a “*la corrupción endémica del país, que ya en 2010 se tragaba el 25% del PIB nacional*”⁵. En efecto, en su presentación ante los miembros del Comité de Servicios Armados del Senado, Lloyd Austin, Secretario de Defensa, señaló que una profunda corrupción había incidido en que las fuerzas

³ Organización de las Naciones Unidas. “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año”. *Noticias ONU*, 10 de septiembre, 2018

⁴ United Nations Global Compact. *Unidos contra la Corrupción. Manual de Estrategias de Acción Colectiva contra la Corrupción*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2021

⁵, María Antonia Sánchez Vallejo. “El agujero negro de la corrupción que se tragó la milmillonaria inversión de EE.UU. en Afganistán”. *Other News*, 21 de agosto, 2021

armadas afganas depusieran las armas y se entregaran, en muchos casos sin disparar un tiro, pese a estar mejor armadas y entrenadas que su oponente⁶.

Simultáneamente, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) echó luz, en lo que se considera como la mayor investigación en la historia de esa profesión, sobre hechos de corrupción a gran escala que involucran a funcionarios públicos de todo el planeta: el *affaire* conocido como *Pandora Papers*. Como efecto directo de este acontecimiento, más de 125 líderes mundiales procedentes de casi medio centenar de países, reclamaron la constitución de un Tribunal Internacional Anticorrupción (IACC en sus siglas en inglés), capaz de sancionar esas prácticas cuando los gobiernos nacionales no puedan o no quieran hacerlo⁷.

La crisis sanitaria global generada por el virus Covid-19 tampoco permaneció ajena a la corrupción. Está documentado que este flagelo redujo la eficiencia de muchas medidas adoptadas por los gobiernos para lidiar con la pandemia, por ejemplo, en lo que se refiere a la adquisición y administración de vacunas. De acuerdo a un relevamiento de datos efectuado por una prestigiosa institución, en más de 70 países de todo el mundo se detectaron casos de corrupción vinculados con el Covid. Este estado de cosas motivó numerosas protestas, en diferentes partes del globo⁸.

Tanto la mención a las Naciones Unidas con que se ha iniciado este trabajo, como los cuatro casos que se citaron a continuación (Primavera Árabe, Afganistán, *Pandora Papers*, Covid-19) ayudan a que el lector dimensione la importancia de la corrupción en los planos internacional y nacional. Pero al mismo tiempo, ninguna de esas referencias ayuda a comprender las características distintivas de la corrupción en sí. Con este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo explicitar los límites y contenidos del concepto, y describir en forma somera su vinculación con otros fenómenos. En ese sentido, las relaciones que se revisarán serán, en primer lugar, con el crimen organizado; segundo, con diversos aspectos del Estado de Derecho -en adelante emplearemos este término- o Imperio de la Ley (*Rule of Law*); en tercer término, con la fragilidad estatal y la prosperidad de las sociedades. Cerrando la fase de desarrollo, se revisará la percepción sobre corrupción vigente en el continente americano, enfatizando su incidencia en el apoyo a, y la satisfacción con, la democracia como sistema político. Por último, se ensayarán unas

⁶ Redacción El Orden Mundial. “Los altos mandos militares estadounidenses dicen que desaconsejaron la retirada total de Afganistán”, *El Orden Mundial* 29 de septiembre, 2021.

⁷ Ian Lynch y Malcorra, Susana. “Para impedir la cleptocracia es necesario un Tribunal Internacional Anticorrupción”. *EsGlobal*, 13 de octubre, 2021

⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*. Stockholm: International IDEA, 2021

breves conclusiones. Los niveles de análisis empleados serán el descriptivo y el explicativo, se utilizarán fuentes predominantemente secundarias y los datos serán tanto cualitativos como cuantitativos.

Alcances del concepto corrupción, y su vínculo con el Crimen Transnacional Organizado

Por cierto, nuestro continente no se encuentra al margen del peligro de la corrupción, como lo reconoció tempranamente la Organización de los Estados Americanos en su Convención Interamericana contra la Corrupción. Ese documento fue suscripto en Caracas en 1997, constituyendo un aporte de vanguardia que precedió a instrumentos similares de la ONU (2004), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009) y la Unión Europea (2013). En su Preámbulo, se indica que ese corrosivo fenómeno socava la legitimidad de las instituciones públicas; debilita las prácticas democráticas; distorsiona la economía; atenta contra la justicia y el desarrollo integral de los pueblos, y deteriora la moral social.

Aunque ese documento no lo indicó de manera explícita, en esos momentos ya se pensaba a la corrupción en las Américas en clave de seguridad. En lo personal, consideramos que el vínculo entre ambos elementos conceptos ya se observa en el concepto de Seguridad Democrática, que comenzó a esbozarse a fines de los años ochenta y adquirió mayores bríos a mediados del decenio siguiente, en el marco de los procesos de pacificación, desarme y desmovilización de América Central. Sus tres pilares básicos fueron el fortalecimiento de la democracia, el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y el logro de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo personal, familiar y social. Con esos parámetros, en el Tratado Marco de Seguridad Democrática suscripto en San Pedro Sula en 1995 se incluyeron metas tan diversas como las siguientes (el subrayado es nuestro): el fortalecimiento del poder civil; el pluralismo político y la libertad económica; la superación de la pobreza; la promoción del desarrollo sustentable; la protección del consumidor, del ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas; y el establecimiento de un balance

de fuerzas armadas entre los países de la región que tome en cuenta la situación especial de cada uno de ellos⁹.

Consideramos particularmente interesante la inclusión de la corrupción, y el llamado a su necesaria erradicación, en un documento enmarcado en el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación a la vida civil de los integrantes de los grupos insurgentes centroamericanos. Para entender esto, resulta conveniente recordar que la insurgencia alude a “actores que se enfrentan de manera organizada y prolongada en el tiempo a la autoridad política establecida, mediante una estrategia efectiva de movilización social con empleo sustantivo de la fuerza”¹⁰. Y como indican los especialistas, la meta de todo insurgente será minar y destruir la legitimidad de quien detenta el poder, que suele estar influida -entre otros factores- por la percepción ciudadana de su grado de corrupción¹¹.

El Tratado de San Pedro Sula anticipó lo que luego se confirmaría con la consagración del concepto Seguridad Multidimensional, por parte de la OEA en el año 2003: por sus múltiples efectos nocivos sobre las sociedades y ciudadanos americanos, el fenómeno de la corrupción puede ser leído desde el prisma de la seguridad. Así se corrobora en la Declaración sobre Seguridad en las Américas elaborada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en aquellos momentos en la capital azteca, en cuyo texto la corrupción comparte espacios con el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de activos y el tráfico de personas, entre otros flagelos. Además, la Declaración vuelve a las fuentes, al comprometerse con el fortalecimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Paradójicamente, esa Convención no define de manera taxativa a la corrupción, aunque sí establece (en el artículo VI) una tipología de actos que entran en esta esfera. Entonces, recurriendo a la definición del Banco Mundial, puede entenderse a la corrupción como “el uso de la función pública para obtener ganancias privadas”¹². Sin embargo, este tipo de prácticas no son unilaterales, sino que demandan al menos dos actores: por un lado, el agente corrompido, que las realiza; por

⁹ Nadia Lizarazo Vargas, “Seguridad Ciudadana: policía para la democracia”. En *Seguridad en democracia. Un reto a la violencia en América Latina*, coordinado por Alejo Vargas Velázquez, 69-88. Buenos Aires: CLACSO, 2010

¹⁰ Javier Jordán, “Delimitación teórica de la insurgencia: conceptos, fines y medios”. En *La Seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y Seguridad Internacional*, compilado por Jordán, Javier, Pozo, Pilar y Bacqués, Josep, 113-134). Madrid: Plaza y Valdés, 2011

¹¹ Joanisval Brito Gonçalves e Reis, Marcus. *Terrorismo. Conhecimento e combate*. Niteroi: Impetus, 2017

¹² Condoleeza Rice & Zegart, Amy. *Political Risk. Facing the Threat of Global Insecurity in the Twenty-First Century*. London: Weidenfeld and Nicholson, 2018, p.38

otro, un agente corruptor que las promueve en su propio beneficio, interactuando con la contraparte.

En ese sentido, por su amplitud y flexibilidad, resulta interesante la identificación que realiza el politólogo Carl Friedrich de un acto de corrupción: cuando un poseedor de poder que tiene a cargo la realización de ciertos actos (*i.e.*, un funcionario responsable u oficial a cargo), es inducido a través de dinero u otros beneficios que no le son provistos legalmente, a realizar acciones que favorecen a quien provee el beneficio y accesoriamente generan un daño al público y sus intereses¹³. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no siempre un acto de corrupción implica una violación de la legalidad, pues acciones de este tipo pueden tener lugar sin afectación de las normas jurídicas vigentes, cumpliendo “formalmente” con la ley. Como han destacado dos estudiosos de la cuestión, los funcionarios públicos suelen conocer las debilidades y aspectos difusos de las leyes, adaptándose a esas ambigüedades para realizar prácticas corruptas¹⁴.

Hace décadas que la corrupción se consolidó como un flagelo que alcanza cada rincón del planeta. Sin embargo, como ya se mencionó, recién en el presente siglo se alcanzaron instrumentos jurídicos de alcance global para lidiar con ella. Así, más de tres lustros después que la OEA, las Naciones Unidas alcanzaron su propia Convención en la materia. En su prólogo Kofi Annan, por ese entonces Secretario General del organismo, se manifestó respecto a la cuestión, y sus negativos efectos en múltiples esferas, en los siguientes términos:

La corrupción mina la democracia y el Estado de Derecho, conduce a la violación de los Derechos Humanos, distorsiona los mercados, erosiona la calidad de vida y permite el florecimiento del crimen organizado, el terrorismo y otras amenazas a la humanidad¹⁵.

Precisamente en relación con el crimen organizado, tal cual hemos sostenido en instancias previas, la corrupción es una de sus principales problemáticas conexas, con fuerte incidencia en sus aspectos estructurales, a modo de “potenciador”. Este atributo es compartido también por otras dos cuestiones que no abordamos en el presente trabajo: la impunidad y la fragilidad estatal,

¹³ Mariano Bartolomé, “La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina”. *Relaciones Internacionales*, no. 44 (2020): 45-61

¹⁴ Mercedes Carbonell y Carbonell, Miguel. “Para entender la corrupción: una aproximación conceptual”. *Nexos*, junio 1, 2020

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2004, p.iii

particularmente en materia de provisión de bienes y servicios públicos, y control territorial efectivo. En este sentido, puede entenderse que la persistencia de ciertos niveles de corrupción en una sociedad, particularmente en sus élites, condiciona a mediano y largo plazos los resultados de cualquier estrategia contra la criminalidad que se implemente en ella¹⁶.

La corrupción no figura de manera explícita en la conceptualización “indirecta” (pues no se enfoca en el fenómeno en sí, sino en las organizaciones que lo practican) de crimen organizado de la Organización de las Naciones Unidas, surgida de la Convención de Palermo del año 2000, que aún es referencial en esta materia. Sin embargo, siempre es un factor considerado por los especialistas en este tema, al momento de identificar las características de esta amenaza transnacional. Desde la esfera académica sí se incluye ese vínculo en forma taxativa, como se observa en la siguiente definición (el subrayado es nuestro):

Organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegura su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción, y la confusión con empresas legales¹⁷.

En nuestra opinión, la corrupción es el principal vector de entrada de la criminalidad al aparato estatal, aún en mayor medida que la amenaza o empleo de la violencia. De los diferentes abordajes teóricos que se emplean para analizar y comprender esa penetración, y sus efectos, es usual el que la propone como un proceso evolutivo de tres etapas, o fases, concatenadas¹⁸. En la primera fase, predatoria, la entidad criminal intenta penetrar al Estado para valerse de él, o anularlo; como se dijo, la corrupción configura un elemento clave en esos intentos. La segunda fase, parasitaria, presupone un desenlace de la instancia anterior exitoso para el actor criminal, que logra “desembarcar” en el aparato estatal, comenzando a expandirse y fortalecerse en sus niveles

¹⁶ Bartolomé, *op.cit.*; Mariano Bartolomé, “Crimen Organizado Transnacional: Una visión desde el CID y la opinión de los especialistas”. En *Transnational Organized Crime Workshop*, editado por Bartolomé, Mariano, 95-106. Washington DC: Inter American Defense College, 2021

¹⁷ Luis De La Corte Ibáñez y Giménez Salinas Framis, Andrea. *Crimen.Org*. Barcelona: Ariel, 2015, p.21

¹⁸ Em este sentido, ver Marco Cepik, Marco e Borba, Pedro. “Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional”. *Contexto Internacional* 33, no.2 (2011): 375-405; James Cockayne, *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy, 2007; De la Corte Ibáñez y Giménez Salinas Framis, *op.cit.*

decisorios. De todas maneras, en esta etapa parasitaria todavía son identificables, de manera relativamente clara, el Estado y los grupos criminales.

La fase simbiótica es el corolario del avance de la organización criminal en los niveles decisorios de la estructura del Estado, desencadenando “metástasis” en sus diferentes áreas. Consecuentemente, se tornan difusos los límites entre aquellos sectores y funcionarios que han sido afectados por la corrupción a gran escala, y quienes no lo han sido. Esta situación ha merecido, entre otras denominaciones, la de “captura del Estado”¹⁹, entendiendo que la criminalidad extiende su influencia sobre buena parte de la clase política, condicionando la formulación, interpretación y aplicación de las normas. En contextos de captura del Estado, además, las acciones y decisiones estatales se consideran legales según el marco jurídico vigente, aunque poco éticas, al estar influidas por el agente corruptor²⁰.

De esta forma, las organizaciones criminales captan y controlan líderes políticos; imponen candidatos propios en el juego electoral; financian fuerzas políticas a cambio de prebendas; y logran una situación de excepcionalidad ante la ley, que garantiza su impunidad²¹. En su forma extrema, esta fase simbiótica, de “captura del Estado”, desemboca en la conformación de un Estado Mafioso²² o Estado Criminal²³. En una situación de este tipo, se vuelven difusas las líneas demarcatorias entre Estado y actor no estatal, como también las diferencias entre metas estatales y ganancias de los criminales. Los funcionarios corruptos identifican como principal prioridad el enriquecimiento propio, de sus familias y amistades, a través de la explotación de los recursos públicos en beneficio particular, en conexión con el crimen organizado. Todo esto, con la protección legal y los privilegios del aparato estatal.

Este modelo evolutivo de tres fases, empleado para comprender la penetración criminal en el aparato estatal, esencialmente por vía de la corrupción (antes que la violencia), presenta una notoria limitación: presupone que siempre son los criminales quienes intentan corromper al Estado, en un proceso unidireccional, soslayando que el primer paso puede corresponder a agentes estatales. Tampoco tiene en cuenta que, por diversos motivos y circunstancias, esos agentes no son

¹⁹ Douglas Farah, “Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States”. *Prism*, 2(3) (2011): 5-32

²⁰ Eduardo Engel *et.al.* *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018

²¹ De la Corte Ibáñez y Giménez Salinas Framis, *op.cit.*

²² Moisés Naim, “Mafia States. Organized Crime Takes Office”. *Foreign Affairs* 91(3) (2012): 100-111

²³ Michael Miklaucic & Naím, Moises. “The Criminal State”. In *Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, edited by Miklaucic, Michael & Brewer, Jacqueline, 149-170. Washington: National Defense University Press, 2013.

igualmente permeables a la corrupción. En definitiva, sea que la iniciativa se tome en el actor criminal, o en el aparato estatal, ambas partes se tornan en protagonistas de una relación de características específicas (a la luz de la influencia en ella de diferentes factores económicos, políticos, sociales, geográficos, etc.) y mutuo beneficio. La idea de “ecosistemas transgresores”²⁴ que propone una especialista caribeña, refleja este tipo de situaciones, indicando que son interacciones que tienen lugar entre agentes privados racionales comprometidos con una lógica de capitalización y acumulación criminal, y actores oportunistas que operan dentro de sistemas legítimos.

Acertadamente, una estudiosa de estos temas subraya la importancia de una “cultura de la legalidad” en la ciudadanía en general, y en forma más específica entre los funcionarios estatales. Esa cultura debe respaldar las leyes y garantizar su cumplimiento, impidiendo que los vínculos e intereses personales se impongan a las normas vigentes²⁵. Una débil cultura de la legalidad, en el cuerpo social, conforma un marco propicio para que prosperen prácticas corruptas en diferentes facetas de la vida cotidiana. Al ser estas conductas de pequeñas dimensiones (precisamente, se denomina a este fenómeno “pequeña corrupción”), y sus efectos relativamente limitados, terminan asimilándose como normales, pese a ser indudablemente negativas. Un ejemplo de esta suerte de “normalización” se presenta con el concepto de "Estado blando", categoría que refiere a países en donde prácticamente ninguna operación con el sector público -aún la más pequeña- puede ser realizada sin cierta dosis o forma de corrupción²⁶. Esta idea preliminar de “cultura de la legalidad”, adquiere contornos más claros con el llamado Estado de Derecho.

El Estado de Derecho, elemento central en la comprensión de la corrupción

El concepto Estado de Derecho (o Imperio de la Ley), se encuentra presente en la -ya mencionada- percepción de Kofi Annan sobre la corrupción, y puede ser entendido como:

²⁴ Lilian Bovea, “Criminalidad compleja, ecosistemas transgresores violentos y estadotropismo en el Caribe”. En *Anuario 2015 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, editado por Niño Guarnizo, Catalina, 65-91. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), 2015

²⁵ Sonia Alda Mejías, “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”. En *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones*, compilado por Sampó, Carolina y Troncoso, Valeska, 123-153. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2017

²⁶ Anthony Maingot, “Venezuela. The Descent into a Soft State”. In *Handbook of Caribbean Economies*, edited by Looney, Robert, 171-180. London: Routledge, 2020

Un sistema sólido de leyes, instituciones, normas y compromisos de la comunidad que proveen transparencia, leyes justas, un gobierno abierto y (mecanismos) accesibles e imparciales de resolución de disputas²⁷.

Esos cuatro principios universales que componen el Estado de Derecho demandan (i) la plena transparencia de los actos públicos y privados; (ii) una justicia clara pública y justa, con protección a las garantías individuales y los Derechos Humanos; (iii) un sistema accesible, confiable y eficiente de elaboración, sanción y aplicación de las leyes; por último (iv), una independiente administración de justicia, a cargo de personas éticas y competentes²⁸. Puede decirse, sin duda alguna, que una mejora en la calidad del Estado de Derecho constituye un obstáculo para la aplicación exitosa de prácticas corruptas; en sentido inverso, un deficiente Estado de Derecho resulta funcional al aumento y la difusión de la corrupción.

Los últimos relevamientos disponibles (**FIGURA 1**) muestran que la situación del hemisferio americano, en lo referente al Estado de Derecho, es heterogénea. Sobre un universo de casi ciento treinta casos, Canadá exhibe una de las diez mejores performances a nivel global, en el noveno puesto. Por otro lado, apenas tres naciones latinoamericanas y una del Caribe se encuentran entre las treinta con mejores desempeños, todas ellas por debajo de la vigésima posición. Esas naciones son Uruguay (puesto 22), Costa Rica (25), Chile (26) y Barbados (29). En el otro extremo del índice, emerge Venezuela como la nación con la más baja adhesión al Estado de Derecho, de todo el mundo²⁹.

²⁷ World Justice Project. *Rule of Law Index 2020*. Washington: The World Justice Project, 2020, p.10

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, pp. 16-17

Top Performers						Bottom Performers					
Country/Jurisdiction	Overall Score	Score Change	% Score Change	Global Rank	Global Rank Change	Country/Jurisdiction	Overall Score	Score Change	% Score Change	Global Rank	Global Rank Change
Denmark	0.90	0.00	0.0%	1	0	Zimbabwe	0.39	-0.01	-1.5%	119	1 ▼
Norway	0.89	0.00	0.1%	2	0	Pakistan	0.39	0.00	-0.7%	120	1 ▼
Finland	0.87	0.00	-0.1%	3	0	Bolivia	0.38	0.00	0.3%	121	0
Sweden	0.86	0.00	0.2%	4	0	Afghanistan	0.36	0.02	4.3%	122	3 ▲
Netherlands	0.84	0.00	-0.5%	5	0	Mauritania	0.36	0.01	4.0%	123	1 ▲
Germany	0.84	0.00	0.1%	6	0	Cameroon	0.36	-0.02	-4.4%	124	2 ▼
New Zealand	0.83	0.00	0.3%	7	1 ▲	Egypt	0.36	0.00	0.1%	125	2 ▼
Austria	0.82	-0.01	-0.6%	8	1 ▼	Congo, Dem. Rep.	0.34	0.01	2.6%	126	0
Canada	0.81	0.00	-0.2%	9	0	Cambodia	0.33	0.00	0.7%	127	0
Estonia	0.81	0.00	0.0%	10	0	Venezuela, RB	0.27	-0.01	-2.6%	128	0

Figura 1:
Mejores y peores posiciones en materia de Estado de Derecho, a nivel global, año 2020

Además, a partir de la protección de los derechos individuales, el Estado de Derecho se configura en un requisito esencial para el respeto al valor “libertad”, según la visión predominante enraizada en el mundo liberal. De acuerdo con esta lectura, basada en el pensamiento de Locke, un individuo libre no está arbitrariamente sujeto a la voluntad de otro, sino que sigue la suya propia. Así, la libertad reconoce la dignidad del individuo y es definible como la “ausencia de restricciones coercitivas”³⁰. A los efectos del presente trabajo, esta referencia resulta clave, pues visibiliza el vínculo indirecto entre corrupción y libertad individual, mediatizado por el Estado de Derecho: las prácticas corruptas lesionan el pleno ejercicio de las libertades individuales, al tiempo que restricciones a esas libertades individuales son funcionales al incremento y expansión de la corrupción.

Existe un desigual respeto a las libertades individuales a nivel mundial, con un 15% de la población viviendo en el cuartil más alto y 34% en el más bajo³¹ (FIGURA 2). De las diez regiones geográficas en que fue dividido el globo a los efectos de su análisis, los niveles más altos de respeto a las libertades individuales se registran en América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental

³⁰ Ian Vázquez & Mc Mahon, Fred. *The Human Freedom Index 2020. A Global Measurement of Personal, Civil and Economic Freedom*. Washington & Vancouver: CATO Institute & Fraser Institute, 2020, p.10

³¹ El informe sobre libertades tomado como referencia, elaborado por los institutos Cato y Fraser, analiza 162 naciones y casi 80 indicadores vinculados a la libertad personal. Como resultado, se elabora un índice que emplea una escala 0-10, representando 10 la máxima libertad individual. El promedio global, en tanto, es de 6,9 puntos.

(no incluye China). América Latina y el Caribe se ubican en sexto lugar, precedidas por las tres áreas mencionadas más Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, y Oceanía. Detrás suyo, solamente se posicionan el sur de Asia (incluye China) y las dos zonas en que se divide África. Cuatro naciones de América Latina y el Caribe se ubican en el primer cuartil, con Chile en la trigésima posición y los otros tres en las últimas posiciones: Uruguay (38°), Panamá (40°) y Costa Rica (42°). La mayoría de las unidades políticas del continente se ubican en el segundo y tercer cuartiles, mientras únicamente Venezuela (160°) se ubica en el cuarto segmento, prácticamente en el final de la tabla³².

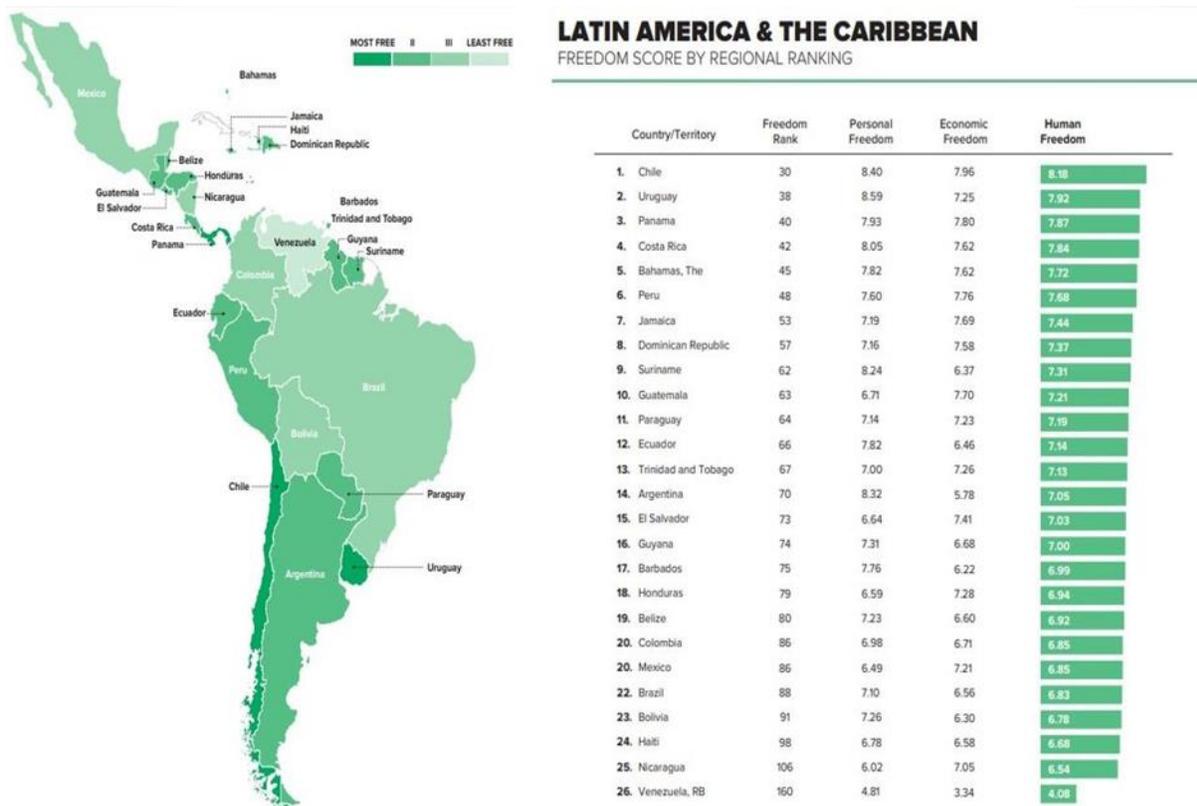


Figura 2:

Respeto a las libertades individuales en América Latina y el Caribe, año 2020

Resulta una obviedad que un pleno Estado de Derecho, incluyendo el respeto de las libertades individuales, demanda la total vigencia de la democracia participativa. Por esa causa, la

³² Vázquez & Mc Mahon, *op.cit.*, pp. 5-8, 29

corrupción afecta de manera directa la calidad democrática de un sistema político. Entre las manifestaciones de esa afectación se incluyen el aumento del descontento ciudadano, que puede desembocar incluso en el surgimiento de movimientos extremistas³³. La vinculación entre corrupción y calidad democrática también se puede entender a través de un concepto central en el análisis político contemporáneo: el de gobernabilidad. Una perspectiva clásica, tradicional, de la gobernabilidad, la entiende como un atributo del Estado, asociado a su capacidad de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, a la hora de ejercer en forma continuada el poder político legítimo y lograr la obediencia cívica del pueblo.

Hoy, los estudios en este campo proponen abordajes más complejos y abarcativos de la gobernabilidad, entendiendo que ésta no es un atributo solamente del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Visiones más actuales y amplias que la anterior, dejan de centrar el acento de la gobernabilidad en el Estado, para colocarlo en la sociedad. Desde esta perspectiva, es interesante la propuesta de Buscaglia, que propone entender a la gobernabilidad en el sentido de prácticas regulatorias de comportamiento a las cuales están legal y democráticamente sujetas (la totalidad de) las personas físicas y las instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles. En este sentido, una gobernabilidad efectiva incluye la provisión de bienes y servicios públicos, el respeto a los Derechos Humanos, una correcta rendición de cuentas (*accountability*) y una corrupción baja o nula³⁴.

Corrupción, fragilidad estatal y prosperidad societal

Como hemos visto, la corrupción incide negativamente en el pleno Estado de Derecho, daña la calidad democrática y conspira contra una sólida y eficaz gobernabilidad. Pero en niveles de análisis más amplios, también erosiona la solidez del Estado moderno, considerado como un todo. En esta línea argumental, es necesario tener presente que los modernos abordajes a la debilidad o fragilidad del Estado entienden que tal fragilidad depende de factores de diferente tipo. Tomando en cuenta los estudios de *The Fund for Peace* considerados referenciales en esta materia³⁵, la fragilidad estatal es mensurable a partir de indicadores “de cohesión”, económicos,

³³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *op.cit.*

³⁴ Edgardo Buscaglia, *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate, 2015

³⁵ The Fund for Peace. *Fragile States Index Annual Report 2021*. Washington: The Fund for Peace, 2021

sociales y políticos. Estos indicadores, que se dividen en múltiples subindicadores que se nutren de fuentes cuantitativas y cualitativas, permiten identificar las presiones y desafíos a los cuales se enfrentan los Estados, y las circunstancias en las cuales tales estímulos pueden exceder la capacidad de respuesta existente; es decir, las principales áreas de vulnerabilidad estatal.

Los indicadores “de cohesión” se enfocan en los aparatos de seguridad, las facciones de élites y los grupos rebeldes. Los económicos, en la declinación de los niveles de bienestar, los desequilibrios internos de desarrollo y el éxodo de sus ciudadanos. Los indicadores sociales reflejan presiones demográficas, refugiados y desplazamientos internos, e intervenciones extranjeras. Finalmente, los indicadores políticos se ocupan de la legitimidad del Estado, los servicios públicos, la vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los Derechos Humanos. Y no cabe duda que la corrupción en sus diferentes manifestaciones permea, directa o indirectamente, a muchos de ellos.

Los indicadores de cohesión y los indicadores políticos son claramente sensibles a los nocivos efectos de la corrupción. Los primeros, en materia de seguridad, toman en cuenta, entre otras cuestiones, la actividad de la criminalidad organizada; la confianza ciudadana en sus instituciones policiales; y la existencia de órganos o unidades estatales, de carácter público o secreto, que operan en función de intereses personales de sus líderes y jefes. Respecto a la actividad facciosa de las élites, entre otras cuestiones, prestan atención a la credibilidad de los procesos electorales y la percepción de legitimidad de los sectores dirigentes. Los indicadores políticos, en lo referente a la legitimidad del Estado, enfatizan en el grado de confianza ciudadana en las instituciones y procesos estatales, su transparencia y rendición de cuentas, así como la honestidad de su clase política³⁶.

En este contexto, los más recientes estudios sobre fragilidad estatal muestran, en una escala de 0 a 120 puntos donde mayor es la fragilidad cuanto más alta es la cifra, que apenas una docena de los cuarenta países del hemisferio incluidos en el último Índice de Fragilidad Estatal, es decir el 30 %, exhibe adecuados niveles de solidez en esta materia (**FIGURA 3**). Únicamente Canadá (21,7 pts.) se encuentra en el lote de países con “sustentabilidad”, mientras solamente Uruguay (35,9 pts.) alcanza los estándares de alta estabilidad. Cinco naciones se ubican en el nivel de estabilidad medio (Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Barbados y Panamá) y otras cinco en el renglón de estabilidad limitada (Argentina, Bahamas, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, y

³⁶ *Ibid.*

Cuba). El 70% de los países del continente reflejan diferentes grados de alerta, con sus casos extremos en Venezuela (92,6 pts.) y Haití (97,5 pts.)³⁷.

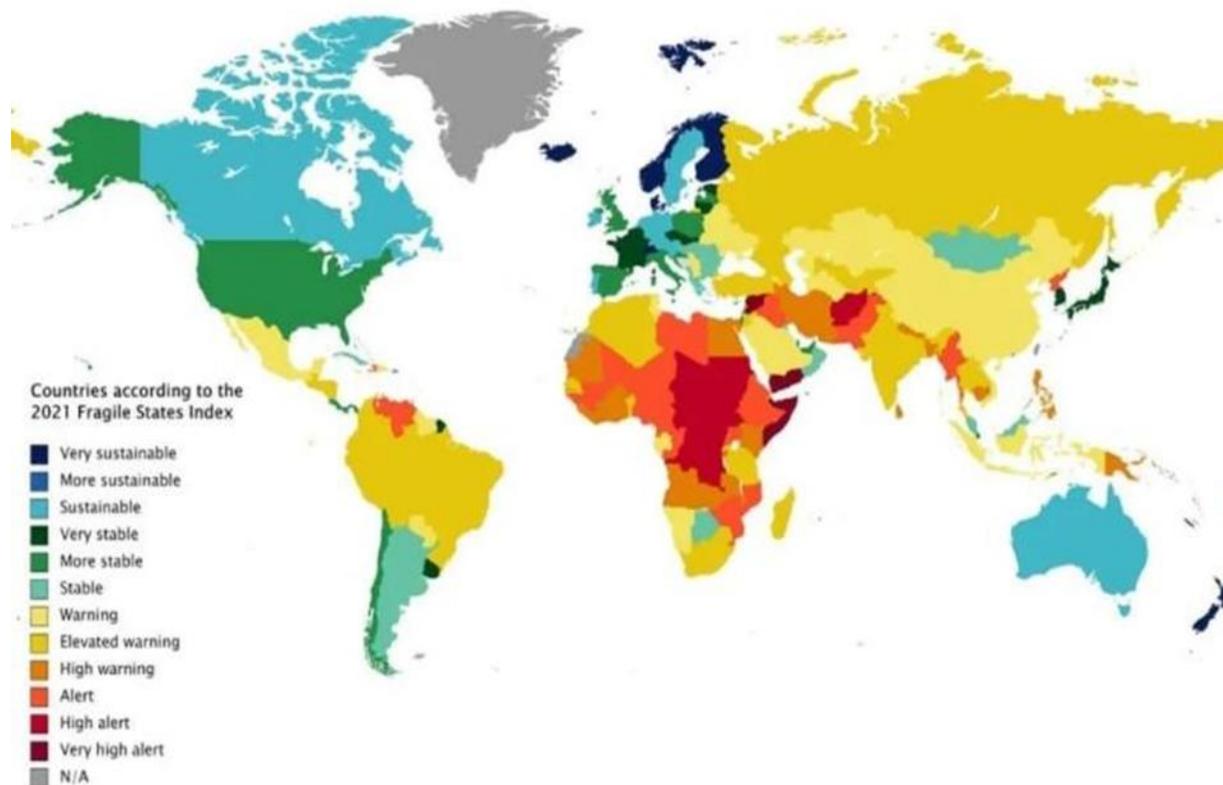


Figura 3:
Fragilidad estatal, a nivel global, año 2021

En la esfera económica, a nivel global, los efectos de la corrupción son tan perniciosos como los registrados en materia de Estado de Derecho, libertades individuales, gobernabilidad y robustez estatal. La **FIGURA 4** indica que el delito de soborno, entendido como la principal manifestación de corrupción, moviliza en la actualidad montos equivalentes a US\$ 1,75 billones (trillones, en los términos estadounidenses) anuales, cifra levemente superior al 1% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Por otro lado, el 57% de las empresas globales con una facturación anual de más de US\$15 mil millones, así como casi la mitad de las organizaciones con una facturación anual entre US\$ 10 mil y US\$15 mil millones, registran significativos impactos en sus operaciones de actividades ilícitas como el fraude y la corrupción.

³⁷ *Ibid.*, pp.6-7

En términos geográficos, algunas regiones se perciben más permeables que otras al despliegue de conductas corruptas en la esfera económica. Esta permeabilidad está asociada a factores tales como el Estado de Derecho y la gobernabilidad, consignados en pasajes anteriores del presente trabajo. América Latina figura como una de las tres regiones más proclives a la ocurrencia de acciones de fraude y corrupción para el 49% de los encuestados, y América del Norte para el 35% ³⁸.

Precisamente, en combinación con otros factores, como el Estado de Derecho (particularmente transparencia y *accountability*) y la transparencia financiera, la corrupción es determinante en la permeabilidad de los países a la ocurrencia de operaciones de legalización de activos ilícitos y financiamiento del terrorismo (ML-FT). La información disponible en esta materia sobre nuestro continente es escasa y no incluye a la mayoría de las naciones de América del Sur. Con esas restricciones, el nivel de vulnerabilidad de América Latina y el Caribe frente al ML-FT sería superior a la media registrada a escala mundial, siendo precisamente el nivel de corrupción donde se registra la mayor brecha con ese promedio global. Esa vulnerabilidad alcanza niveles particularmente altos en las subregiones Caribe y América Central, siendo sus casos críticos Haití (primer puesto a nivel global), Islas Caimán (6) y Nicaragua (15)³⁹.

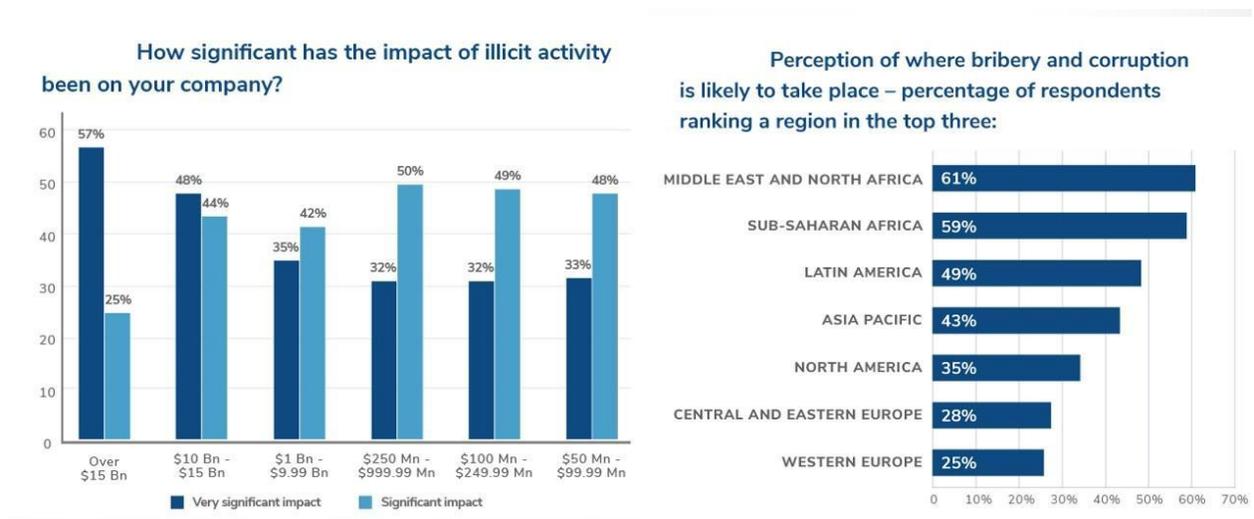


Figura 4:
Incidencia de la corrupción en la empresa privada, a nivel global, año 2021

³⁸ Kroll. *Global Fraud and Risk Report 2021/22*. New York: Kroll, 2021

³⁹ Basel Institute on Governance. *Basel AML Index 2021: 10th Public Edition. Ranking Money Laundering and Terrorist Financing Risks around The World*, 2021

Cerrando este segmento del trabajo, es necesaria una mención a la relación inversa que se verifica entre el flagelo de la corrupción y la prosperidad societal, una cuestión que va mucho más allá del simple bienestar económico. Entendemos aquí que una sociedad alcanza un estadio de “verdadera prosperidad” cuando todos sus ciudadanos tienen oportunidad de prosperar⁴⁰. Con mayor detalle, una sociedad próspera es aquella que funciona para todos sus miembros, inclusiva, con un sólido contrato social que protege las libertades y la seguridad de cada individuo; en este punto, las libertades de expresión, culto y reunión son de capital importancia. Es una sociedad impulsada por una economía abierta que aprovecha las ideas y talentos de la gente, su innovación y dinamismo, y crea un entorno propicio para que todos puedan desarrollar su potencial.

La relación que se registra entre corrupción y prosperidad, de naturaleza inversa (variaciones en cualquiera de estos dos factores, genera efectos en el otro, de sentido opuesto), se encuentra fuera de toda duda: el logro de esa anhelada situación demanda, entre otros, tres requisitos que operan como una barrera para que se extiendan las prácticas corruptas en nuestras sociedades. Esos requisitos son el mencionado Estado de Derecho, bajos niveles de violencia (en este caso, referimos a la criminalidad organizada) y regulaciones económicas claras para toda la población.

Un reciente relevamiento global indica que, sobre un total de siete regiones en que se ha dividido el planeta a los efectos de un mejor análisis, e igual número de “pilares de prosperidad”, América Latina y el Caribe ocupan el cuarto lugar en términos de prosperidad, tras América del Norte, Europa Occidental y Oriental. Al mismo tiempo, precede en ese listado a las áreas Asia-Pacífico, Medio Oriente y Norte de África (MENA) y África Subsahariana. La **FIGURA 5** muestra que nuestro espacio geográfico alcanza las mejores calificaciones en materia ambiental y de libertades individuales; simultáneamente exhibe deficientes posiciones en materia de gobernanza, seguridad, ambiente de inversiones y calidad económica. Finalmente, sus peores notas se registran en términos de capital social y condiciones de empresa⁴¹.

La mayoría de estos pilares se encuentran vinculados a la cuestión de la corrupción. De hecho, la gobernanza incluye de manera explícita la lucha contra ese flagelo. Además, el capital social incluye la confianza ciudadana en las instituciones nacionales; la seguridad está

⁴⁰ Legatum Institute, *The Legatum Prosperity Index 2021. A Tool for Transformation*. London: Legatum Institute, 2021, p.10

⁴¹ *Ibid.*, pp. 20,26

condicionada por el avance de la criminalidad; y las condiciones de desarrollo de la empresa aluden a la calidad de las regulaciones que permiten que florezcan y se expandan los negocios. Los mejores resultados en materia de prosperidad para América Latina y el Caribe corresponden a Uruguay (puesto 37°), Chile (38°) y Costa Rica (39°). En el otro extremo, Venezuela es la nación que sufrió el mayor deterioro en este campo en la última década, cayendo al lugar 147°, solamente delante de Haití (155°)⁴².

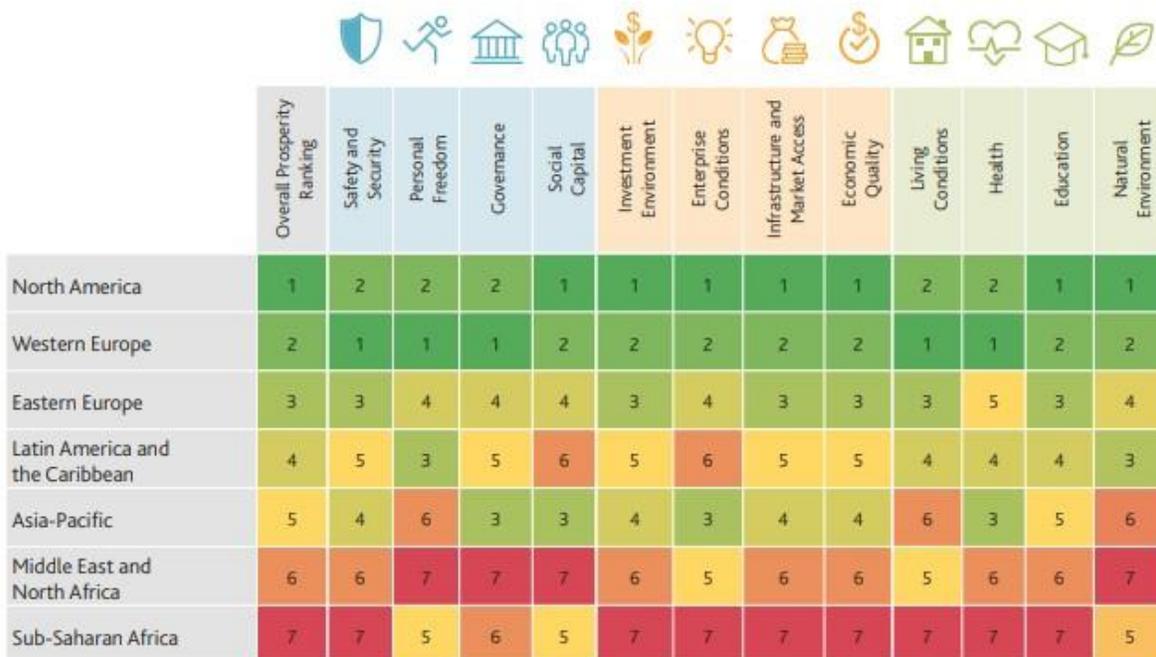


Figura 5:
Prosperidad, a nivel global, año 2021

Un breve comentario sobre nuestro Hemisferio

En ninguna región del planeta constan datos, ni siquiera indicios, que sugieran que la corrupción es un flagelo reciente. El hemisferio americano no constituye una excepción en ese sentido. Sin embargo, nunca antes en las Américas habían cobrado estado público hechos de corrupción cualitativamente tan complejos y extensos, ni cuantitativamente tan grandes (en términos de volumen de dinero involucrado) como los que salieron a la luz en los últimos años. Fuera de toda duda el caso de la compañía constructora *Odebrecht*, de Brasil, descubierto a partir

⁴² *Ibid.* P.30

del incidente conocido como *Lava Jato*, ha supuesto un nuevo estándar en esta materia: funcionarios públicos y dirigentes políticos de más de una docena de países latinoamericanos involucrados, y centenares de millones de dólares de sobornos comprobados. Agregado a esto, como se ha señalado en un reciente relevamiento sobre los riesgos de la región, confirmando un patrón repetido en otras latitudes, la crisis sanitaria desatada por el Covid-19 ofreció nuevos nichos para consumir prácticas corruptas. Por ejemplo, en relación con la adquisición de insumos y equipamiento crítico para enfrentar la pandemia⁴³.

Al momento de redactarse el presente trabajo, los últimos sondeos de Transparencia Internacional sobre percepciones de corrupción, basados en un relevamiento de 180 países de todo el mundo, muestran que el continente americano alcanza 43 puntos en una escala de 0 (máxima corrupción) a 100 (nula corrupción) puntos (**FIGURA 6**)⁴⁴. Precisamente ese puntaje representa el promedio global y las Américas lo obtuvieron por quinto año consecutivo, lo que significa que en un lustro no hubo mejoras significativas, considerando al continente como un todo, en materia de lucha contra la corrupción. Las naciones americanas mejor posicionadas son Canadá (77/100), Uruguay (71/100) y Estados Unidos (67/100); en el extremo opuesto de la tabla, las peores calificadas son Nicaragua (22/100), Haití (18/100) y Venezuela (15/100).

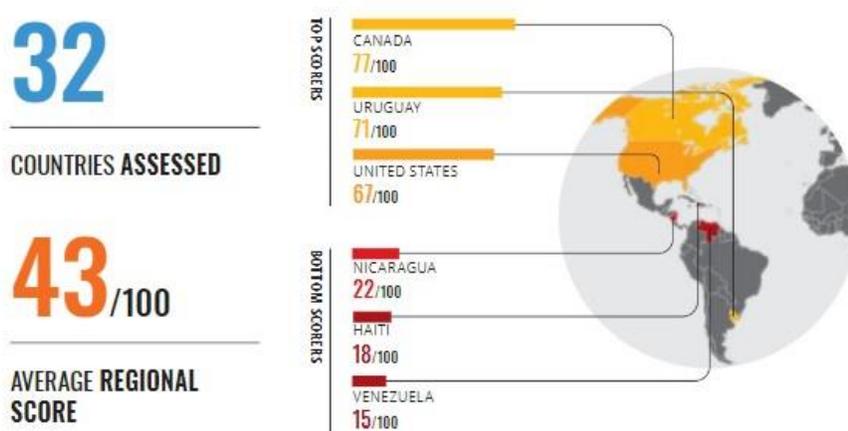


Figura 6:
Percepciones de corrupción en las Américas, año 2020

⁴³ Jorge Sahd, Rojas, Diego y Fernández, María Paz, eds. *Riesgo Político América Latina*. Santiago de Chile: CEIUC, 2021

⁴⁴ Transparency International. *Corruption Perception Index 2020*. Berlín: Transparency International, 2021, p.12

Hacia el futuro, expertos que han analizado la corrupción en estas latitudes proponen el diseño y aplicación de estrategias integrales que incluyan y combinen elementos políticos, institucionales y legales⁴⁵. Esas estrategias deben considerar tanto a la oferta como a la demanda de actos de corrupción, y contemplar tanto la corrupción de grandes dimensiones como la llamada “pequeña corrupción”. Por otro lado, deben incluir a toda la ciudadanía, tanto a funcionarios públicos como a empresarios y miembros de la sociedad civil. Algunos elementos de esas estrategias integrales parecen adquirir una importancia central. Entre ellos, la transparencia en los actos gubernamentales y en la financiación de la política, el fortalecimiento de un Poder Judicial independiente, y la apertura de canales legítimos para que la ciudadanía influya y participe en el gobierno de manera individual o colectiva.

Empero, aun en el supuesto de contar con una clase dirigente dotada de la voluntad necesaria, no todos los países de la región disponen de similares capacidades para aplicar esas estrategias integrales contra la corrupción, a corto y mediano plazos. A partir del análisis de diversas variables agrupadas en tres categorías (Capacidad Legal; Democracia e Instituciones Políticas; y Sociedad Civil, Periodismo y Sector Privado) y la asignación de puntajes en una escala de 0 punto (nula capacidad) a 10 puntos (máxima capacidad), se ha establecido un índice que pretende establecer cuan exitosas pueden ser una quincena de naciones latinoamericanas en esa tarea⁴⁶. Según han aclarado sus autores, la meta de esa métrica no consiste en estigmatizar países, sino en ayudar en la identificación de fortalezas y debilidades en este campo, por parte del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. En definitiva, los países con mayores capacidades para entablar una exitosa lucha contra el flagelo de la corrupción son Uruguay (7.7 puntos), Chile (6.5) y Costa Rica (6.4). Las capacidades más exiguas corresponden a República Dominicana (3.2), Bolivia (2.7) y Venezuela (1.5)⁴⁷.

Lo que no es una previsión a futuro, sino una preocupante realidad, es que los niveles de corrupción existentes en la región están debilitando la legitimidad de sus sistemas democráticos. En efecto, según los datos del último Barómetro de las Américas, elaborado por la Universidad de Vanderbilt, un 25% de los ciudadanos en América Latina no está de acuerdo con que la democracia

⁴⁵ Engel *et.al.*, *op.cit.*

⁴⁶ El índice en cuestión no considera a las naciones del Caribe, con la única excepción de República Dominicana, que responde al criterio de país latinoamericano. Tampoco incluye a tres naciones centroamericanas: Nicaragua, Honduras y El Salvador.

⁴⁷ Roberto Simon & Aalbers, Geert. *The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. Americas Society and the Council of the Americas (AS/CoA) & Control Risks, 2020

sea mejor que cualquier otra forma de gobierno⁴⁸. La mayoría de los ciudadanos latinoamericanos sigue respaldando la democracia, pero el entusiasmo que despierta ese formato es escaso, alcanzando el mayor grado de fervor en Uruguay, con un magro 44%. Al mismo tiempo, si se analiza el lapso 2008-2021, se observa que en todos los países de la región aumentó el desencanto con la democracia como mejor forma de gobierno, a la luz de los resultados concretos obtenidos a través de su vigencia (**FIGURA 7**).

Aumento de personas que se declaran bastante o muy en desacuerdo con la democracia como mejor sistema de gobierno: 2008-2021

	2008	2016	2021	Cambio '08-'21
Honduras	9,4%	17,1%	25,3%	16
Colombia	5,9%	12,3%	20,0%	14
Perú	7,3%	11,2%	18,9%	12
Argentina	3,5%	5,3%	13,5%	10
Bolivia	4,2%	9,8%	12,6%	8
Brasil	8,0%	16,2%	15,8%	8
Rep. Dominicana	9,2%	11,9%	17,0%	8
Nicaragua	9,1%	12,5%	16,8%	8
Panamá	6,3%	12,5%	13,8%	7
Paraguay	16,0%	15,4%	22,1%	6
Chile	6,9%	11,7%	10,5%	4
México	10,0%	15,5%	13,3%	3
Guatemala	15,8%	13,5%	18,9%	3
Uruguay	3,8%	4,3%	6,6%	3
Costa Rica	6,4%	6,1%	9,0%	3
El Salvador	8,7%	12,0%	10,4%	2
Ecuador	9,5%	12,3%	10,6%	1

Datos del Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt

Figura 7:
Desacuerdo con el sistema político democrático en América Latina y el Caribe, año 2021

El verdadero significado de estos desalentadores resultados se entiende mejor al considerar que, según el mismo relevamiento de datos, más de tres quintos de los ciudadanos de América

⁴⁸ El Barómetro de las Américas no considera a las naciones del Caribe, con la única excepción de República Dominicana, que responde al criterio de país latinoamericano. Tampoco incluye a Venezuela.

Latina considera que la clase política de su país es absolutamente, o mayoritariamente, corrupta. La correlación entre corrupción y respaldo a la democracia fue planteada por uno de los responsables del Barómetro, en los siguientes términos: “*Me parece que un factor clave son los escándalos de corrupción de los últimos años, comenzando por los casos relacionados a Oderbrecht, pasando por escándalos de vacunación contra la Covid, y recientemente incluyendo a los escándalos de los Pandora Papers*”⁴⁹.

Los negativos efectos que genera la existencia de prácticas corruptas por parte de la clase política y el sector empresario, al más alto nivel, en la satisfacción de la ciudadanía de América Latina y el Caribe con el sistema político democrático, también ha sido consignado en el último estudio del prestigioso *Latinobarómetro*⁵⁰. Este informe indica que en la región se ha profundizado un profundo desencanto con la política, originado en su incapacidad para dismantelar las desigualdades y los altos niveles de pobreza. Con mayor especificidad, el desencanto es con las élites, más que con las instituciones, pues se percibe que aquellas se encuentran motivadas por el egoísta objetivo de permanecer en el poder y disfrutar de los beneficios asociados a esa situación. El Covid-19 no produjo estas situaciones, aunque las tornó más visibles a los ojos de los ciudadanos. Sobre este punto el estudio dice, textualmente:

La democracia latinoamericana sufre de “diabetes democrática”, una enfermedad que puede matar, pero no se ve sin un análisis químico. Lo que la pandemia ha traído consigo es ese examen químico, que ha permitido ver los diferentes grados de diabetes democrática⁵¹.

Latinobarómetro consigna que en América Latina el apoyo a la democracia, en tanto el sistema político preferible a cualquier otra opción, disminuyó más de diez puntos en apenas una década, cayendo del 60% en el año 2010 al 49% en el 2020. Accesoriamente, en relación con el desempeño de la democracia, un 70% de los latinoamericanos se muestra insatisfecho, contra apenas un 25% que se manifiesta plenamente satisfecho. Cabe señalar que en el año 2008 la tasa de satisfacción alcanzaba el 45%, veinte puntos más que en la actualidad. Al mismo tiempo, el

⁴⁹ El País. Cae la confianza por la democracia en América Latina: qué pasa en la Argentina. *La Nación*, 17 de noviembre, 2021

⁵⁰ En forma similar al Barómetro de las Américas, Latinobarómetro tampoco considera a las naciones del Caribe, con la única excepción de República Dominicana, aunque sí incluye a Venezuela.

⁵¹ Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021, p.35

porcentaje de quienes están de acuerdo o muy de acuerdo con la llegada al poder de gobiernos no democráticos, si resuelven los problemas de la gente, trepa al 51%.

En relación con la corrupción, como se observa en la **FIGURA 8**, ese *dossier* muestra que para el 57% de los ciudadanos latinoamericanos, este flagelo ha aumentado respecto al año anterior, mientras otro 23% no registra cambios en esta materia, y apenas el 14% considera que hubo una disminución en el período considerado. Finalmente, en cuanto a los principales protagonistas de las prácticas corruptas en la región, encabezan el listado el Poder Ejecutivo (tanto el jefe de Estado/gobierno como sus funcionarios) con el 58%, seguido por el Poder Legislativo (55%), la policía (50%) y el Poder Judicial (47%)⁵².

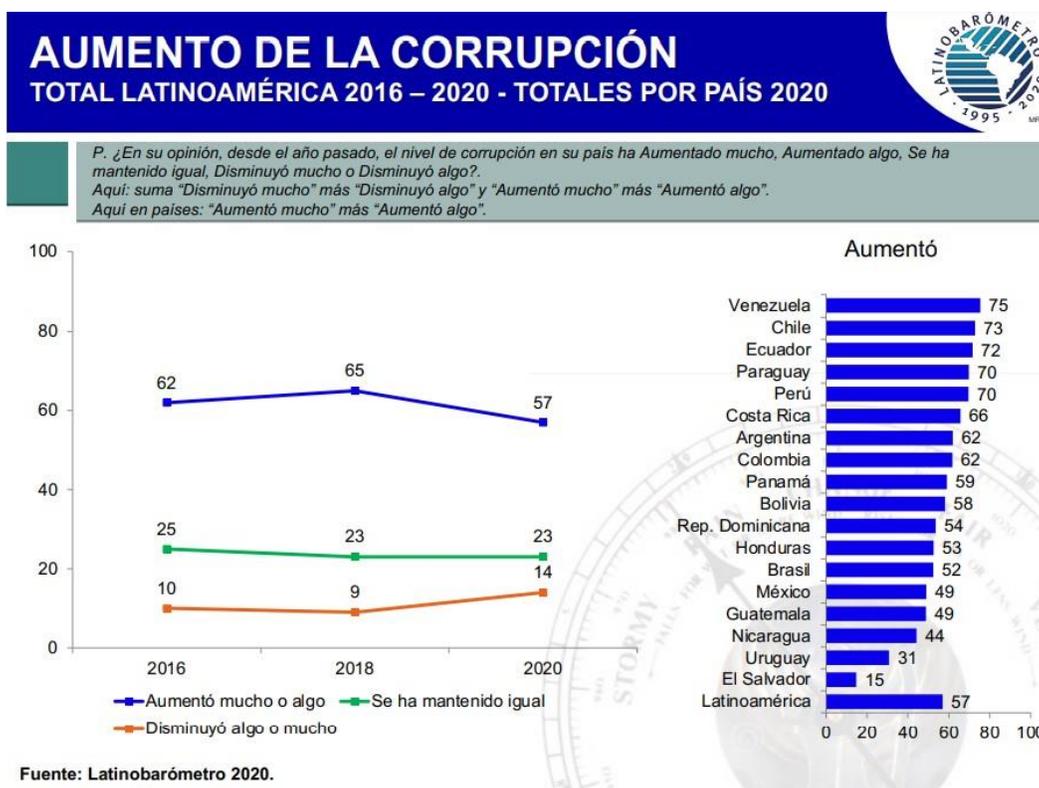


Figura 8:
Percepción de Corrupción en América Latina, año 2020

⁵² *Ibid.* pp.81-83

Algunas breves conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos confirmado la vinculación directa que se registra entre las prácticas de corrupción y el crimen organizado. Sin embargo, la influencia, y los efectos, de la corrupción trascienden a esa amenaza transnacional para alcanzar a otros planos de las relaciones sociales y políticas. En particular se destaca que la corrupción tiene mayores chances de prosperar en entornos con un débil Estado de Derecho; es decir, marcos donde los actos públicos y privados carecen de transparencia, no hay una justicia independiente y eficiente, no rigen mecanismos de verificación de los actos de gobierno, ni la debida protección a las garantías individuales y los Derechos Humanos.

La corrupción debilita el Estado de Derecho, y se nutre de esa flaqueza. Y de esa manera, daña la calidad democrática de un sistema político, pues la vigencia del Estado de Derecho es indispensable para el respeto al valor “libertad”. Por otro lado, también afecta en forma negativa a la gobernabilidad, entendida como un conjunto de prácticas regulatorias de comportamiento a las cuales están legal y democráticamente sujetas todas las personas físicas y las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil. Es imposible pensar en una gobernabilidad sólida y efectiva en contextos de alta corrupción.

Inclusive, la misma fortaleza del Estado moderno se erosiona, por efecto de la corrupción. Este resultado se torna evidente al recordar que esa solidez es permeable a factores tales como la actividad de la criminalidad organizada; la confianza ciudadana en sus instituciones policiales; la credibilidad de los procesos electorales y la percepción de honestidad de los sectores dirigentes.

Lejos de limitarse a la esfera política, los efectos de la corrupción también alcanzan el plano económico y social. En este sentido, no es exagerado postular que no hay sociedades prósperas, con altos grados de corrupción. La razón es clara, y obliga a volver sobre conclusiones ya enunciadas con anterioridad: para alcanzar una situación de prosperidad, una sociedad requiere plena vigencia del Estado de Derecho, bajos niveles de violencia (en este caso, referimos a la criminalidad organizada) y una economía abierta con regulaciones claras.

La situación del América Latina y el Caribe, frente a este estado de cosas, está caracterizada por la heterogeneidad. Las percepciones de corrupción equivalen al promedio global, aunque no se observan mejoras significativas en los últimos cinco años. Sin embargo, debe subrayarse en este

punto que, por diversas razones, no todos los países de la región disponen de similares capacidades para aplicar, a corto y mediano plazos estrategias integrales contra la corrupción.

Resulta especialmente alarmante el vínculo que parece establecerse, en la región, entre percepción de corrupción y democracia. En este esquema, la legitimidad de un sistema democrático puede erosionarse, a los ojos de la ciudadanía (o de una porción significativa de ella), si a lo largo del tiempo la clase política no logra lidiar –en la visión de los ciudadanos- de manera eficiente con la existencia de importantes niveles de corrupción. Hoy, un cuarto de los ciudadanos en América Latina no está de acuerdo con que la democracia sea mejor que cualquier otra forma de gobierno, mientras más de tres quintos de esas personas está persuadida que la corrupción permea a la élite política de su país. En cierto modo, esta lectura produce una situación paradójica, pues está comprobado que en entornos regimentales autoritarios, e incluso totalitarios, las prácticas corruptas pueden florecer aun con mayor vigor.

En definitiva, un combate integral y sostenido contra la corrupción no debe ser entendido como un mero aspecto de la lucha contra la criminalidad, como suele suceder, sino como la consolidación de un régimen político democrático con plena vigencia del estado de Derecho.

Bibliografía:

- Alda Mejías, Sonia. “Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado”. En *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones*, compilado por Sampó, Carolina y Troncoso, Valeska, 123-153). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2017
- Bartolomé, Mariano. “La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina”. *Relaciones Internacionales*, no. 44 (2020): 45-61
- Bartolomé, Mariano. “Crimen Organizado Transnacional: Una visión desde el CID y la opinión de los especialistas”. En *Transnational Organized Crime Workshop*, editado por Bartolomé, Mariano, 95-106. Washington DC: Inter American Defense College, 2021
- Basel Institute on Governance. *Basel AML Index 2021: 10th Public Edition. Ranking Money Laundering and Terrorist Financing Risks around The World*, 2021
- Bovea, Lilian (2015). “Criminalidad compleja, ecosistemas transgresores violentos y estadotropismo en el Caribe”. En *Anuario 2015 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, editado por Niño Guarnizo, Catalina, 65-91. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), 2015
- Brito Gonçalves, Joannisval e Reis, Marcus. *Terrorismo. Conhecimento e combate*. Niteroi: Impetus, 2017
- Buscaglia, Edgardo. *Lavado de dinero y corrupción*. Ciudad de México: Debate, 2015

- Carbonell, Mercedes y Carbonell, Miguel. “Para entender la corrupción: una aproximación conceptual”. *Nexos*, junio 1, 2020
- Cepik, Marco e Borba, Pedro. “Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional”. *Contexto Internacional* 33, no.2 (2011): 375-405
- Cockayne, James. *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy, 2007
- Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021
- De La Corte Ibáñez, Luis y Giménez Salinas Framis, Andrea. *Crimen.Org*. Barcelona: Ariel, 2015
- Jordán, Javier. “Delimitación teórica de la insurgencia: conceptos, fines y medios”. En *La Seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y Seguridad Internacional*, compilado por Jordán, Javier, Pozo, Pilar y Bacqués, Josep, 113-134. Madrid: Plaza y Valdés, 2011
- El País. “Cae la confianza por la democracia en América Latina: qué pasa en la Argentina”. *La Nación*, 17 de noviembre, 2021
- Engel, Eduardo *et.al.* *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a pandemic Era*. Stockholm: International IDEA, 2021
- Farah, Douglas. “Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States”. *Prism*, 2(3) (2011): 5-32
- Kroll. *Global Fraud and Risk Report 2021/22*. New York: Kroll, 2021
- Legatum Institute, *The Legatum Prosperity Index 2021. A Tool for Transformation*. London: Legatum Institute, 2021
- Lizarazo Vargas, Nadia. “Seguridad Ciudadana: policía para la democracia”. En *Seguridad en democracia. Un reto a la violencia en América Latina*, coordinado por Alejo Vargas Velázquez, 69-88. Buenos Aires: CLACSO, 2010
- Lynch, Ian y Malcorra, Susana. “Para impedir la cleptocracia es necesario un Tribunal Internacional Anticorrupción”. *EsGlobal*, 13 de octubre, 2021.
- Maingot, Anthony. “Venezuela. The Descent into a Soft State”. In *Handbook of Caribbean Economies*, edited by Looney, Robert, 171-180. London: Routledge, 2020
- Miklaucic, Michael & Naím, Moisés. “The Criminal State”. In *Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, edited by Miklaucic, Michael & Brewer, Jacqueline, 149-170. Washington: National Defense University Press, 2013.
- Naim, Moisés. “Mafia States. Organized Crime Takes Office”. *Foreign Affairs* 91(3) (2012): 100-111
- Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2004
- Organización de las Naciones Unidas. “La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año”. *Noticias ONU*, 10 de septiembre, 2018
- Redacción El Orden Mundial. “Los altos mandos militares estadounidenses dicen que desaconsejaron la retirada total de Afganistán”, *El Orden Mundial* 29 de septiembre, 2021.
- Rice, Condoleezza & Zegart, Amy. *Political Risk. Facing the Threat of Global Insecurity in the Twenty-First Century*. London: Weidenfeld & Nicholson, 2018
- Sahd, Jorge, Rojas, Diego y Fernández, María Paz, eds. *Riesgo Político América Latina*. Santiago de Chile: CEIUC, 2021

Sánchez Vallejo, María Antonia. “El agujero negro de la corrupción que se tragó la milmillonaria inversión de EE.UU. en Afganistán”. *Other News*, 21 de agosto, 2021.

Simon, Roberto & Aalbers, Geert. *The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. Americas Society and the Council of the Americas (AS/CoA) & Control Risks, 2020

The Fund for Peace. *Fragile States Index Annual Report 2021*. Washington: The Fund for Peace, 2021

Transparency International. *Corruption Perception Index 2020*. Berlín: Transparency International, 2021

United Nations Global Compact. *Unidos contra la Corrupción. Manual de Estrategias de Acción Colectiva contra la Corrupción*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2021

Vásquez, Ian & Mc Mahon, Fred. *The Human Freedom Index 2020. A Global Measurement of Personal, Civil and Economic Freedom*. Washington & Vancouver: CATO Institute & Fraser Institute, 2020, p.10

World Justice Project. *Rule of Law Index 2020*. Washington: The World Justice Project, 2020

LA PIEDRA ANGULAR DE INSTITUCIONES: REFLEXIONES HEMISFÉRICAS EN EL CONTEXTO DE CRISIS MULTIDIMENSIONALES¹

Mark Hamilton²
Marco Plancarte³
Omar Rodríguez Ceballos⁴
Colegio Interamericano de Defensa

RESUMEN:

Este capítulo explora la turbulencia actual de nuestro hemisferio debido a los efectos de diversas crisis regionales, visualizadas como tormentas, y contempla la capacidad institucional de los estados para reducir nuestro nivel de riesgo. Inicia con un análisis del escenario de salud, economía, política, violencia, criminalidad y corrupción dentro del hemisferio. Empleamos la metáfora de la construcción para visualizar la importancia de la piedra angular de las instituciones a nivel nacional y regional, las cuales son esenciales para sobrevivir frente a diversas tormentas y amenazas multidimensionales. Finaliza con una apreciación crítica de la institucionalidad en América y presenta unas recomendaciones para su renovación, con la visión de un arquitecto para reconstruir mejor.

Palabras clave: Instituciones, Capacidad, Renovación, Seguridad Multidimensional, Reconstrucción

¹ Cite: Hamilton, Mark, Marco Plancarte and Omar Rodríguez Ceballos. “La piedra angular de instituciones: Reflexiones Hemisféricas en el contexto de crisis multidimensionales.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 132-150. Washington, DC: Inter-American Defense College, 2022

² Dr. Mark Hamilton completed graduate studies in International Development and International Relations at American University in Washington DC. He now serves as part of the Inter-American Defense College’s permanent faculty, with a focus on Multidimensional Security issues. He has worked in the US, Latin America, South Asia, and Middle East for inter-governmental, non-profit, and academic institutions on themes including curriculum design, program evaluation, conflict analysis and peacebuilding, youth engagement, cyber security, and security sector reform. Dr. Hamilton publishes actively and has presented his research at a wide variety of global conferences.

³ Marco Plancarte es Ingeniero en Ciencias por la Heroica Escuela Naval de México, con Maestría en Administración. Además, es graduado de la clase 60 en el Colegio Inter – Americano de Defensa con una Maestría en Ciencias de la Defensa y Seguridad Hemisférica. Actualmente forma parte del staff del CID como facilitador para la clase 61.

⁴ Omar Rodríguez Ceballos es nativo de Yaguatae San Cristóbal, Rep. Dominicana. Es Licenciado en Derecho. Además, es Criminalista, graduado del Instituto Universitario de Policía Científica, Caracas Venezuela. Es egresado de la clase 60, del Colegio Interamericano de Defensa, en donde obtuvo Master en Ciencias de la Defensa y Seguridad Hemisférica. Actualmente se desempeña como Facilitador/Mentor de la clase 61

ABSTRACT:

This chapter explores the turbulence in our hemisphere today due to effects of varied regional crises, visualized as storms, and considers our states' institutional capacity to reduce the risks. It begins by analyzing the hemispheric scenario in realms of health, economics, politics, violence, crime and corruption. We employ a construction metaphor to visualize the cornerstone role that institutions play at national and regional levels, understanding them as essential to survive amid diverse storms and multidimensional threats. It ends with a critical appraisal of institutionality in the Americas and presents several recommendations for renovation, with an architect's vision to build back better.

Keywords: Institutions, Capacity, Renovation, Multidimensional Security, Reconstruction

Introducción

Nuestra América está en crisis, desde el Ártico hasta la Tierra del Fuego, con múltiples amenazas y desafíos compartidos por los países del hemisferio. Estos desafíos corresponden al marco de “Seguridad Multidimensional” desarrollado durante los últimos veinte años por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Hoy en día, este concepto de Seguridad Multidimensional sirve como referencia y herramienta de diagnóstico para el hemisferio; sin embargo, hasta la fecha, parece que nuestros estados no han desarrollado soluciones efectivas para responder a los desafíos multidimensionales. América tiene la reputación de contarse entre las regiones más violentas, desiguales, corruptas y afectadas por la pandemia de COVID-19 del mundo, entre otras vergonzosas y riesgosas designaciones.

Este capítulo explora la naturaleza y los efectos de diversas crisis regionales, visualizadas como “tormentas”. También contempla la capacidad institucional de nuestros estados para reducir el nivel de los riesgos y proteger a sus ciudadanos de los daños previstos. El empleo de la metáfora de una casa, permite visualizar el rol que podrán jugar nuestras instituciones a nivel nacional y regional. Requerimos la construcción de estructuras sólidas para poder proveer seguridad y bienestar, particularmente dentro de un clima turbulento en el cual enfrentamos muchas tormentas.

¿Qué pasará si la piedra angular de la Casa Americana –es decir, la calidad de las instituciones estatales- pierde estabilidad? Es la pregunta fundamental de este capítulo y, en cierto

modo, del libro en su totalidad. Por lo tanto, analizaremos las seis tormentas que más nos afectan en el hemisferio; evaluaremos la construcción actual de nuestra casa y piedra angular de las instituciones estatales; finalmente, reflexionaremos sobre las posibles renovaciones, o respuestas necesarias, para reducir los riesgos.⁵

Visualización de tormentas y análisis de crisis multidimensionales

Existen diversas “tormentas” que influyen en la vida diaria de nuestro hemisferio. Exploraremos brevemente la fortaleza actual de los desafíos sanitarios, económicos, políticos, de violencia, criminalidad y corrupción. Trataremos cada uno de esos seis temas por separado, como una crisis, con algún comentario sobre los vínculos entre ellos.

Crisis sanitaria

La primera tormenta a considerar es el surgimiento de una pandemia global que nos ha afectado duramente en el hemisferio, desde los primeros meses de 2020. La crisis sanitaria asociada al COVID-19 ha producido altos niveles de las pérdidas humanas, debido a los padecimientos respiratorios vinculados con este virus.

Según un análisis comparativo de la mortalidad a lo largo de la pandemia, llevado a cabo con datos estadísticos desde la Universidad Johns Hopkins y herramientas de visualización del sitio *Our World in Data*, nuestra región ha sufrido mayor daño que muchas otras zonas del mundo, con la excepción posible de Europa⁶. Medida hasta el momento de redacción de este trabajo, nuestra región cuenta con 23 de los 60 países con mayor mortalidad por el virus (muertes por cada cien mil habitantes) del mundo, y contribuye con el país de mayor incidencia en esta lista (el Perú)⁷. Además, hemos sufrido casi 2,6 millones de muertes en América, un 43,3% de la cifra global.

⁵ Varias ideas del artículo fueron presentadas en un panel de las *Jornadas sobre Crimen Organizado Transnacional*, organizado en diciembre de 2021 por el Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT), entre otras organizaciones, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2021/12/01/i-jornadas-sobre-crimen-organizado-transnacional/>

⁶ La Universidad John Hopkins (JHU, por sus siglas en inglés) ha asumido la tarea de llevar un monitoreo estadístico pandémico, con sus bases de datos alimentadas por la información proporcionada por las instituciones de salud de diversos países. El sitio consultado para este análisis comparativo, con uso de datos de JHU, es *Our World in Data*, accesible en <https://ourworldindata.org/>, consultado el 15 de febrero de 2022.

⁷ Para fines de este análisis, hemos calculado solamente los países con una población mayor de cien mil personas, para evitar los extremos estadísticos.

Los países implicados incluyen representantes de diversas subregiones, desde Norteamérica (Estados Unidos de América) hasta Sudamérica (Brasil), Caribe (Trinidad y Tobago) y Centroamérica (Costa Rica). Estas subregiones invitan a distintas consideraciones respecto a las características de sus políticas, economías y poblaciones.

No obstante, se destacan dos aspectos regionales a ser tomados en cuenta, al analizar esta crisis: primero, la debilidad o fracaso de los sistemas sanitarios; segundo, la fragilidad institucional de muchos Estados. Esto produjo el acercamiento del crimen organizado a la población, una dependencia gubernamental de las Fuerzas Armadas en la respuesta y una falta de coordinación entre los líderes regionales. Según un estudio regional conducido en los primeros meses de la pandemia, “los factores estructurales que impidieron reaccionar bien al COVID podrían implicar otro tema mayor: que la enfermedad se vuelva endémica”⁸.

Desde muy temprano en la crisis, los sistemas sanitarios se vieron sobrepasados en la atención médica a la población, en conjunción con políticas del confinamiento que ocasionaron la falta de recursos económicos para sustento de las familias. En esta situación, el Estado se vio imposibilitado para ofrecer tanto la seguridad sanitaria como alimentaria, dejando al descubierto una gran fragilidad institucional.

Esa fragilidad institucional dio lugar a que el vacío dejado por el Estado fuera ocupado con la participación del crimen organizado, entre otros actores informales o ilícitos. Esos actores suplieron las necesidades de la población que el Estado dejó de cubrir, acercándose más a ella y ganando réditos entre los ciudadanos. Además, se abrió la puerta para un mayor uso de las Fuerzas Armadas en la coordinación de las respuestas oficiales, contando con capacidades logísticas importantes, pero presentando ciertos riesgos para las relaciones cívico-militares. Es de hacer notar que, al inicio de la pandemia, las respuestas nacionales se vieron altamente influenciadas por el carácter personal y las ideologías de los gobernantes, situaciones que pasaron a debilitar la credibilidad y coordinación regional, con costos colaterales en todo el hemisferio.

⁸ María Alejandra Benítez, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio Menezes y Francesco Paolucci, “Responses to COVID-19 in Five Latin American Countries,” *Health Policy and Technology* 9 (2020): 525-59.

Crisis económica

Una segunda tormenta que surge como amenaza regional es la crisis económica, la cual se ve altamente influenciada por los efectos de la crisis sanitaria ya mencionada.

La situación económica durante la pandemia (y eventualmente en la post-pandemia) representa un gran desafío para los países regionales, los que han experimentado su peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, según datos del Banco Mundial⁹. Además, el choque económico de la pandemia provocó una caída inicial del 9,9% del PIB *per cápita* en América (casi el doble que la tasa mundial de 5,2%), lo que implica un retroceso económico de una década de avances obtenidos¹⁰. Este abrupto desplome de la economía conlleva costos adicionales para el hemisferio, en donde históricamente se dificultaron los avances y las flexibilidades financieras durante las contracciones económicas¹¹.

Como elemento común, el tema de desigualdad tiene rasgos históricos y estructurales en el hemisferio, y se mantiene en los períodos de bonanza económica¹². Según un estudio pre-pandémico de CEPAL y Oxfam, somos la región más desigual del mundo, en la cual el 10% de la población controla más del 70% de los recursos¹³. Durante la pandemia, vimos un incremento en estas brechas, en términos reales de los ingresos¹⁴ y en las percepciones de una población “frustrada por la injusticia no sólo en los resultados, sino también en los procesos, particularmente por la enorme influencia política de unos pocos grupos poderosos”¹⁵.

Adicionalmente, la economía regional se distingue por su índice de informalidad, socavando los esfuerzos estatales para enfrentar los efectos de la pandemia. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una pérdida de los empleos formales ha generado que la

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio económico de América Latina y el Caribe: Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pos-pandemia de COVID-19 (Santiago: CEPAL, 2020), 27.

¹⁰ Ibid, 21-22.

¹¹ George Gray Molina, “América Latina: los vaivenes del desarrollo social” en Promesas incumplidas: América latina hoy, eds. Michael Shifter y Bruno Binetti (Washington DC: Inter-American Dialogue, 2019), 76.

¹² CEPAL, Panorama Social de América Latina 2019 (Santiago: CEPAL, 2019), 21.

¹³ Alicia Bárcena y Winnie Byanyima, “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?” CEPAL, 25 de enero de 2016, accedido el 9 de marzo de 2022,

<https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

¹⁴ CEPAL, “Resumen Ejecutivo” en El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. (Santiago: CEPAL, 2020), 2-5.

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe regional sobre el desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2021: atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe (Nueva York: PNUD, 2021), 105.

informalidad en la región alcance más de un 70%, sin que exista la posibilidad de recuperar el terreno perdido hasta el año 2024, por lo menos.¹⁶ Además, analizamos que los países regionales con altas tasas de informalidad se corresponden en general con las tendencias de alta mortalidad de COVID-19, vinculándose con la discusión previa de crisis sanitaria. Otros impactos sociales se destacan en el contexto del género, con menor participación laboral de las mujeres y el deterioro de sus condiciones remunerativas¹⁷, lo que complica más el panorama.

Es importante entender cómo es percibida la situación económica por las poblaciones. Según las encuestas del *Latinobarómetro* publicado en 2021, entre 1% y 4% de la población regional considera que la economía es “muy buena”, mientras las respuestas negativas se acercan a un 80% en Argentina, 75% en Venezuela, 65% en Honduras y 55% en Costa Rica, con índices parecidos en algunos otros países¹⁸.

Este panorama económico coloca en situación de peligro al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en lo concerniente a erradicar la pobreza y alcanzar la paz y prosperidad para el año 2030. En efecto, de veinticuatro países del hemisferio tomados como referencia por el Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible (CODS) en 2019, solamente Trinidad y Tobago, Uruguay y Chile se encuentran dentro de la categoría de “objetivo alcanzado”, en lo referente a la eliminación de la pobreza, mientras los demás países se encuentran en las categorías “rezago crítico” y “rezago significativo”¹⁹. En ese mismo sentido, todos los países detallados en el informe se encuentran en estas dos últimas categorías de atraso, en lo relativo a trabajo decente y crecimiento económico. Otro indicador clave que se encuentra en estado de atraso, en lo relativo a su cumplimiento por parte de todos los países regionales estudiados, es el Objetivo Sostenible 16, pertinente a la construcción de instituciones sólidas. Este indicador es fundamental para explicar la multidimensionalidad del problema, subrayando la relación causa-

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Recuperación insuficiente del empleo con predominio de ocupaciones informales en América Latina y el Caribe,” OIT, 8 de septiembre 2021, accedido el 2 de febrero de 2022, https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang-es/index.htm

¹⁷ CEPAL, Panorama Social para América Latina 2021 (Santiago: CEPAL, 2021), 218.

¹⁸ Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (*Análisis Online del Latinobarómetro 2020*, “Situación económica actual del país,” consultado el 5 diciembre de 2021).

Unas respuestas positivas dominan en una minoría de los países hemisféricos, como los casos de Uruguay y El Salvador.

¹⁹ Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y Caribe (CODS), *Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe* (Bogotá: CODS, 2020), 10-30.

efecto de diversas crisis. Es decir, la debilidad institucional puede catalizar la pobreza, como de igual manera, la pobreza afecta la institucionalidad democrática²⁰.

Es que la debilidad institucional, caracterizada en gran medida por la precariedad de servicios públicos y burocracias corruptas, ha sido un obstáculo histórico para el crecimiento y desarrollo en América; también puede, en cierta manera, explicar los resultados económicos que se han obtenido en la región²¹. En ese sentido, la calidad de las instituciones guarda una estrecha relación con el estado de bienestar de un país, influyendo enormemente en la perspectiva económica nacional y velando además por la distribución justa de los recursos disponibles²².

El enfoque multidimensional, concebido por la OEA, tiene como objetivos distintivos que los Estados alcancen la capacidad de llegar a todos los hogares, independientemente de su rol en los mercados; desarrollar instrumentos de monitoreo de los resultados; y lograr la mejora del nivel de vida y el acceso de los hogares a los servicios básicos²³. Hasta la fecha, el hemisferio no ha podido alcanzar los niveles esperados en materia de desarrollo y equidad, particularmente en el contexto de otras crisis, como la sanitaria. Un grupo de economistas iberoamericanos de alto perfil resalta “las debilidades estructurales de la economía latinoamericana, que se han acentuado con la crisis de la COVID-19”. Por lo tanto, proponen un nuevo “consenso latinoamericano” para la región, el cual enfatizaría en el desarrollo social y la reducción de desigualdades; la diversificación y productividad de exportaciones; la consolidación de una fuerte política macroeconómica (con un sistema de impuestos progresivo, gestión contra-cíclica, etc.); un compromiso con los acuerdos internacionales (como los ODS) y un fortalecimiento de las instituciones del sector público, entre otras medidas²⁴.

Tales prioridades económicas, por supuesto, requieren de voluntad política, compromiso técnico y cooperación regional para realizarse, factores que han sido difícil de mantener y cultivar en los últimos años, debido a la siguiente crisis.

²⁰ Dante Negro, “Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la Justicia” en *Desigualdad e inclusión social en las Américas*, segunda edición (Washington DC: Organización de Estados Americanos, 2012), 115.

²¹ Augusto De la Torre y Alain Ize, “Crecimiento económico en América Latina: esperanzas, reveses y perspectivas” en *Promesas incumplidas: América latina hoy*, eds. Michael Shifter y Bruno Binetti (Washington DC: Inter-American Dialogue, 2019), 81-103.

²² Daron Acemoglu, “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico.” *Finanzas & Desarrollo* 40, no. 2 (2003): 27-30.

²³ George Gray Molina, “América Latina: los vaivenes del desarrollo social” en *Promesas incumplidas: América latina hoy*, eds. Michael Shifter y Bruno Binetti (Washington DC: Inter-American Dialogue, 2019), 57-78.

²⁴ Ramón Casilda Béjar, José Ocampo, et al., *Un consenso latinoamericano 2020: una nueva visión para la era post-COVID-19* (Salamanca: Instituto de Iberoamérica, 2020), 8.

Crisis política

La tercera tormenta que amenaza a la región, es política. Nuestro hemisferio está experimentando una crisis de legitimidad respecto a los modelos, actores y resultados actuales de organización política, tanto a nivel nacional como regional. En particular, han sido cuestionados los valores democráticos.

Durante otro periodo de transición al inicio del milenio, ya hace casi veinte años, los países del hemisferio se reunieron para aclarar sus prioridades compartidas en áreas de seguridad, desarrollo y gobernanza con una *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. En ella,

(...) se reafirma el compromiso con la democracia, reconociéndola como una condición para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados, así como la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad legalmente constituida²⁵.

Desde entonces, hemos visto una pérdida de fe en el sistema democrático, por parte de los pueblos de muchos países. Según las encuestas más recientes del *Latinobarómetro*, menos de 50% de los entrevistados afirman la preferencia de democracia relativa a otras formas de gobierno, con rangos menores en Brasil (40%), Guatemala (37%), Panamá (35%), Ecuador (33%) y Honduras (30%)²⁶.

La aparición de la pandemia agudizó estas crisis, al acrecentar más la desigualdad social y poner en evidencia la capacidad limitada de las instituciones estatales para atender a las necesidades sanitarias y económicas de la población. Además, debido a la respuesta común al confinamiento y al cierre de fronteras al comercio, emergieron problemas en la economía de los hogares, como así también en las relaciones familiares, derivados de la convivencia cercana y prolongada, impactando de manera importante a la tensión social.

Esta tensión social ha deteriorado aún más la confianza de sus ciudadanos, debilitando a las instituciones. Por lo tanto, “la pandemia ha agravado los problemas históricos –sociales, políticos y económicos– de América Latina y ha agudizado el deterioro de las democracias de la

²⁵ Organización de Estados Americanos (OEA), “*Declaración sobre Seguridad en las Américas*,” OEA (Conferencia especial sobre seguridad), 28 de octubre de 2003, accedido el 5 de febrero de 2022, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

²⁶ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021: Adiós a Macondo* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2021), 22.

región”²⁷. Esta combinación de factores ha sido aprovechada por algunos líderes, quienes han tratado de concentrar el poder en su persona, intentando debilitar la independencia de los poderes legislativo y judicial. Al mismo tiempo, “empresarios” políticos con diversos intereses han trabajado para polarizar a los sectores de la población, aumentando el riesgo de una “ruptura en materia política”²⁸.

Otro aspecto que ha influido mucho en esta crisis política, además de los factores sanitarios y económicos, es el escenario de violencia en el hemisferio.

Crisis de violencia

Una cuarta tormenta activa en el hemisferio, es nuestra crisis de violencia. La violencia es un fenómeno universal y existe alguna manifestación de ella en todas las sociedades; sin embargo, la intensidad con que se muestra varía bastante de una región a otra. Para medirla, el número de homicidios por cada cien mil habitantes es el indicador generalmente empleado, ya que permite obtener datos comparables.

Por lo tanto, el hemisferio se destaca como la región más violenta del mundo, representando el 37% de los asesinatos globales, por año, con apenas el 13% de la población²⁹. Los índices anuales de homicidios en el mundo se sitúan hoy en 6,1 muertes por cada 100 mil habitantes, mientras que América acumula unas 17,2 muertes, con la misma tasa³⁰. Así mismo, en algunas ciudades, por ejemplo de El Salvador y Honduras, las cifras de homicidios han llegado a más de 180 casos anuales³¹. Tal vez no sorprenda, entonces, que en nuestro continente se encuentren 104 de las 121 grandes ciudades en el mundo con mayores tasas de homicidios³².

²⁷ Carlos Malamud y Rogelio Núñez Castellano, “Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024)” en *Revista de Prensa*, 22 de enero de 2021, accedido el 17 de marzo de 2022, <https://www.almendron.com/tribuna/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/>

²⁸ Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann, eds. *Divisionismo político y riesgos democráticos en América Latina* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2021).

²⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide, Booklet 1: Executive Summary* (Vienna: UNODC, 2019), 13.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo and Ruddy Wang, *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina* (Rio de Janeiro: Igarapé Institute, 2016), 1.

³² Instituto Igarapé, “Killer Facts” en *Homicide Monitor*, accedido el 17 de marzo de 2022, <https://homicide.igarape.org.br/>

Tomando en consideración que en la actualidad nuestra región no se encuentran conflictos armados, estos dígitos sugieren que nos hallamos, además, ante una gran crisis de violencia. Esta crisis constituye un impedimento para el logro de los ODS, en lo concerniente a la reducción de todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo³³.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNDOC) explica que el origen de esta violencia se encuentra asociada a cuatro factores principales, que son los siguientes: el nivel de desarrollo humano, con enfoque en el crecimiento económico y la equidad; el Estado de Derecho, siendo que países fuertes en esta cuestión generalmente tienen bajas tasas de homicidio, y viceversa; la disponibilidad de armas de fuego; por último, la delincuencia organizada transnacional, en forma del tráfico ilegal de las drogas, entre otras sustancias³⁴. Otros factores asociados a tanta violencia, son el vertiginoso surgimiento de la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio y la falta de instituciones fidedignas e íntegras³⁵.

Por consiguiente, la efectividad institucional se ve amenazada por los costos que genera la misma violencia. El costo generado por la violencia va más allá de los daños psicológicos y materiales a los afectados directos, sino que también incluye los gastos que las instituciones deben realizar como respuesta al fenómeno³⁶. Se estima que, en América Latina, los costos sociales, al sector privado y al gobierno superan un 3,5% del PIB regional y sobrepasan el gasto mundial en la lucha contra el terrorismo³⁷. Por ende, el crecimiento de la violencia representa una carga adicional que puede comprometer el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho.

Del mismo modo, la inseguridad impacta directamente en la manera en que los ciudadanos conciben la legitimidad de las instituciones encargadas de impartir la justicia. Por ejemplo, estudios sugieren que la percepción de violencia comunitaria tiene repercusiones en la confianza que los ciudadanos depositan en la policía, así como en sus razones para denunciar o no crímenes³⁸.

³³ CEPAL, *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (Nueva York: CEPAL, 2017), 7-60.

³⁴ Gino Costa, "Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: situación y desafíos en el ámbito interamericano," *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos* 9, no. 16 (2012): 135.

³⁵ Manuel Eisner, *Cómo reducir los homicidios en un 50% en los próximos 30 años*, Notas de Homicidios 1 (Rio de Janeiro: Igarapé Institute, 2015), 11.

³⁶ Rodrigo Serrano-Berthet y Humberto López, *Crimen y violencia en Centro América, un desafío para el desarrollo* (Washington DC: Banco Mundial, 2011), ii-iii.

³⁷ Laura Jaitman e Iván Torre, "Un enfoque sistemático para medir el costo del crimen en 17 países de América Latina y el Caribe" en *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017), 31.

³⁸ Eugenia Guilmartin, "No hay 'delitos comunes': Un planteamiento alternativo para asegurar puntos calientes globales y áreas urbanas densamente pobladas," *Military Review* 99, no. 2 (2019): 17-18.

La crisis de violencia en nuestro hemisferio tiene una relación simbiótica con otra crisis, como la de criminalidad.

Crisis de Criminalidad

La criminalidad es una quinta tormenta que afecta mucho nuestro hemisferio. Para América Latina, la globalización representó un sinfín de promesas de oportunidades de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, este fenómeno ha traído consigo efectos perversos, como el gran desarrollo del crimen organizado transnacional (COT) en la zona. La dinámica de una economía globalizada, donde los límites que impone la geografía pierden cierta relevancia, es propicia para facilitar las actividades delictivas que se trasladan de un confín a otro.

La gran variedad de actividades ilícitas desarrolladas por el COT, ha hecho posible la acumulación de grandes cantidades de capital, hecho que facilita sus operaciones dentro de los Estados. A lo largo de la región, una cantidad de “empresarios desviados” ha asumido tareas propias de los Estados, controlando territorios y proporcionando otros servicios básicos a la población, lo que los hace ganar legitimidad dentro de las localidades³⁹. En ese sentido, cuando la capacidad estatal es sobrepasada en la creación de fuentes de empleo, también el COT brinda oportunidades laborales. Esta dependencia crea, además, una relación de fidelidad de la población hacia estos grupos, pues las sensaciones de seguridad y protección han sido reconocidas como una de las necesidades básicas humanas, planteadas en la *Pirámide de Maslow*⁴⁰. Esta relación queda manifiesta en encuestas recientes, en las que los ciudadanos perciben que en sus lugares de su residencia hay una alta presencia del COT, pandillas, grupos armados y narcotraficantes, con una tasa alarmante de 83% en el caso brasilero⁴¹.

El tráfico de drogas, una de las actividades principales del COT en el hemisferio, también tiene un “efecto derrame” sobre otras modalidades delictivas. La violencia es uno de ellos. Ésta se

³⁹ Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Seven Weber, “Deviant Globalization” en *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer (Washington DC: NDU Press, 2013), 3-12

Los autores emplean la idea de “globalización desviada” para referirse al proceso de intercambio de bienes y servicios ilícitos que se dan en el contexto de globalización.

⁴⁰ Abraham Maslow, "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review* 50, no.4 (1943): 370–396.

⁴¹ Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (*Análisis Online del Latinobarómetro 2020*, “Presencia del crimen organizado, grupos armados, grupos narco o pandillas donde usted vive,” consultado el 5 diciembre de 2021).

ha trasladado de un lugar a otro, según han variado las medidas tomadas por algunos países para enfrentar el problema del narcotráfico. Por ejemplo, en la zona del Triángulo Norte (compuesto por Honduras, El Salvador y Guatemala), vimos un incremento exponencial de los niveles de violencia, cuando fueron instauradas agresivas políticas contra el narcotráfico en México y Colombia⁴². Aunque el accionar del COT no deriva siempre en violencia, también es cierto que, en las pugnas por el control de las rutas y los mercados de la droga, su uso como medio de imponer disciplina a sus propios integrantes, junto a la respuesta por parte de los cuerpos de seguridad, han llevado a un nexo inevitable entre violencia y narcotráfico.

Otras actividades, como el comercio de migrantes, el tráfico de armas de fuego y la trata y tráfico de personas, son también acciones con gran valor lucrativo que fortalecen el accionar del COT. Estas actividades contribuyen fuertemente a que los actores no estatales se encuentren en capacidades similares a los Estados, en términos económicos. La tala y minería ilegales son otras actividades que generan grandes ganancias, acercándose a US\$ 48 mil millones en 2017, con una tendencia a crecer si persisten los incentivos y oportunidades regionales⁴³. Este planteamiento, que va en consonancia con lo trazado por la escuela económica del crimen, cobra fuerza cuando vemos los altos índices de impunidad de la región. Es decir, si estas actividades no enfrentan instituciones capaces de perseguirlas, tendrán suficientes incentivos para seguir siendo desarrolladas.

Para hacer frente a estos desafíos, el paradigma más empleado por los gobiernos hemisféricos ha sido la “mano dura”, con un enfoque en el incremento de la represión estatal y el establecimiento de medidas de excepcionalidad, sin que se haya resuelto el problema⁴⁴. Del mismo modo, es importante resaltar que una dependencia de estas políticas de “mano dura, tolerancia cero y un soldado en cada esquina”, sugiere que los países han optado por militarizar la seguridad en muchos casos⁴⁵.

Existen preocupaciones sobre la tendencia regional hacia el despliegue de las fuerzas armadas (FF.AA.) y del sector privado para llenar los vacíos percibidos en la seguridad interna de nuestros países. En el primer caso, se resaltan los riesgos del desborde de la misión de las FF.AA.

⁴² Celina Realuyo, Colaboración para la lucha contra redes ilícitas a través de esfuerzos interdepartamentales e internacionales (Washington DC: William H. Perry Center, 2013), 1-23

⁴³ Douglas Farah, “El nexo entre el terrorismo y la delincuencia,” *Finanzas & Desarrollo* 54, no. 3 (2017): 19-21.

⁴⁴ Laura Chinchilla y Doreen Vorndran, *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Inter-American Dialogue, 2018), 9-38

⁴⁵ Kevin Casas, Paola González, y Liliana Mesías, *La transformación policial para el 2030 en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Inter-American Dialogue, 2018), 17.

(a menudo sin contar con un marco legal), una “securitización” del espacio público (con impacto en los Derechos Humanos), la dependencia política (que facilita una inmadurez perpetua de los demás sectores del Estado) y tensiones posibles, a largo plazo, para las relaciones cívico-militares⁴⁶.

Además, existe un aumento importante de los servicios de la seguridad privada, operando sin mucha regulación estatal. En los países del hemisferio existe un desborde del número de vigilantes privados, con respecto a la cantidad de policías, llegando a cifras de tres guardias de seguridad por cada oficial policial⁴⁷. Este crecimiento exponencial en el sector de seguridad privada puede tener innumerables razones: por un lado, los ciudadanos perciben que el Estado no se encuentra en capacidad de proporcionar seguridad; o consideran que los resultados pueden ser mejores, si se gestionan su propia seguridad. En ambos casos, la conclusión a la que se puede llegar, indica una desconexión ciudadana con las instituciones estatales encargadas de brindar protección.

La crisis de criminalidad de nuestro hemisferio se vincula con otros desafíos ya identificados en los sectores sanitario, económico y político, con incidencia en otra crisis de gran relevancia regional: el flagelo multidimensional de la corrupción.

Crisis de corrupción

Una crisis de corrupción nos amenaza como la sexta “tormenta” hemisférica para analizar. Es un fenómeno de interés para los ciudadanos regionales, pero resulta difícil de definir, combatir y erradicar, ya que finalmente implica una disfuncionalidad institucional. Se manifiesta con síntomas diversos en el hemisferio, incluyendo los abusos de poder por parte de los oficiales de gobierno; la mala gestión de los fondos públicos; las influencias ilícitas; la impunidad y la captura del Estado por entidades privadas, y una desconfianza ciudadana con los sistemas de gobernanza, además de un sinnúmero de costos colaterales.

⁴⁶ Mark Hamilton, “Relaciones cívico-militares: relaciones críticas y multidimensionales para el hemisferio,” *Seguridad, Ciencia y Defensa*, no. 6 (2020): 125.

⁴⁷ Gino Costa, “Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: situación y desafíos en el ámbito interamericano,” *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos* 9, no. 16 (junio 2012): 135-6.

Son alarmantes los datos de corrupción consignados en un informe regional de *Transparency International*, publicado antes del inicio de la pandemia en 2019. Según las encuestas, apenas 13% de la población visualiza a la corrupción como un problema menor en su país, 21% confía en su gobierno, 27% confía en los tribunales y 33% confía en la policía⁴⁸. Los efectos de la corrupción se extienden a las relaciones dentro de la misma población. Un 20% de los ciudadanos confesó haber pagado un soborno durante el año anterior, con cifras parecidas respecto a haber experimentado extorsión sexual, o conocer a alguien que tuvo⁴⁹.

Según los sociólogos sudamericanos Berardo Sorj y Danilo Martuccelli, existe en el hemisferio un fenómeno de corrupción compartida, o “cultura de transgresión”, en la cual “los intereses privados colonizan el Estado” e “individuos de todos los sectores sociales, construyen sus estrategias de supervivencia a partir de las posibilidades”⁵⁰.

Uno de los escándalos de corrupción más influyentes en años recientes se centró en las acciones de la empresa Odebrecht, la cual compró influencias y oportunidades en muchos países de la región, con US\$788 millones en sobornos entre 2001 y 2016⁵¹. Una investigación conducida por la Policía Federal de Brasil, conocida como *Lavo Jato*, encontró la presencia de una “corrupción institucionalizada” operando dentro de Brasil y demás países regionales⁵².

Vimos en la última década una ola de iniciativas anticorrupción, que resultaron en el encarcelamiento de políticos en Brasil y Perú; el desarrollo de mecanismos supranacionales para rendir cuentas en Guatemala y Honduras; nuevas presiones hemisféricas para enfrentar los abusos de poder de líderes políticos, en países como Venezuela y Nicaragua; y nuevos acuerdos (no vinculantes) sobre el tema de corrupción, como el *Compromiso de Lima* en la VIII Cumbre de las Américas de 2018.

A pesar de los avances iniciales, los retrocesos en este tema han sido fuertes, particularmente durante los años de pandemia. Incluyen el abandono de varios casos criminales,

⁴⁸ Transparency International, *Global Corruption Index: Latin America and the Caribbean 2019: Citizens' Views and Experiences of Corruption* (Berlin, Transparency International, 2019), 5-6.

⁴⁹ *Ibid*, 17, 20.

⁵⁰ Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli, *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2008), 128

⁵¹ Lindsay Mayka y Andrés Lovón, “How One Company's Deep Web of Corruption Took Down Governments across Latin America,” *The Washington Post*, 23 de mayo de 2019, accedido el 15 de marzo de 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/23/how-one-companys-deep-web-corruption-took-down-governments-across-latin-america/?noredirect=on>

⁵² Jorge Pontes y Márcio Anselmo, *Operation Carwash: Brazil's Institutionalized Crime and the Inside Story of the Biggest Corruption Scandal in History* (London: Bloomsbury Academic, 2022).

el cierre de los mecanismos investigativos de corrupción en Centroamérica y el fortalecimiento de varios líderes y regímenes con tendencias autocráticas. Las frustraciones y el pesimismo de los ciudadanos hemisféricos son visibles en encuestas recientes, además de la evidencia de sus movilizaciones políticas en muchos países.

Según las encuestas *Latinobarómetro*, la mayoría de nuestros pueblos observaron un incremento en los niveles de corrupción durante el primer año de la pandemia, con cifras notables de aumento en Venezuela (79%), Chile (79%), Ecuador (74%), Perú (72%), Paraguay (71%), Argentina (70%) y Costa Rica (68%)⁵³. De la misma manera, un informe reciente del *Índice de Percepción de la Corrupción* destaca que los países del hemisferio “se han estancado en la lucha contra la corrupción”⁵⁴.

La impunidad es un aspecto vinculado a la corrupción que “atravesará los sistemas de seguridad, justicia y Derechos Humanos”, favoreciendo a ciertos actores poderosos en la aplicación de las leyes, o simplemente anulando una capacidad administrativa al respecto⁵⁵. En consecuencia, la impunidad es un factor determinante que refuerza el sentimiento de inseguridad, así como el aumento de la criminalidad, que daña la confianza de la población en las autoridades e instituciones⁵⁶. Según el *Índice Global de Impunidad* publicado en 2020, “ninguno de los países de la región tiene bajos niveles de impunidad”; los que sufren cifras muy altas incluyen a Ecuador, Perú, Guatemala, México, Guyana, Paraguay y Honduras, mientras faltan los datos suficientes para evaluar a otros países⁵⁷.

Según Adam Blackwell, ex Secretario del Seguridad Multidimensional en la OEA, existen cuatro pilares que fortalecen el sistema de corrupción: los corruptores, los corruptos, la impunidad

⁵³ Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (Análisis Online del *Latinobarómetro 2020*, “Variación del nivel de corrupción en (País) desde el año pasado,” consultado el 5 diciembre de 2021).

⁵⁴ Transparency International, “IPC 2021 para las Américas: una región en crisis,” *Transparency International*, 25 de enero de 2022, accedido el 20 de febrero de 2021, <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2021-america-a-region-in-crisis>

⁵⁵ Juan Antonio Le Clercq Ortega & Geraldo Rodríguez Sánchez, *Escalas de impunidad en el mundo: índice global de impunidad* (Puebla: Universidad de Las Américas Puebla-UDLAP & Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia – CESIJ, 2020), 24-25.

⁵⁶ Mariano Bartolomé, “La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, no. 44 (2020): 52.

⁵⁷ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Geraldo Rodríguez Sánchez, *Escalas de impunidad en el mundo: índice global de impunidad* (Puebla: Universidad de Las Américas Puebla y Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia, 2020), 24-5.

y la tolerancia⁵⁸. En el hemisferio podemos observar cada uno de estos aspectos de la corrupción, con impactos destructivos, como otra tormenta que amenaza nuestros países.

Un análisis de la piedra angular: reflexiones sobre las instituciones en América

La discusión previa de la crisis y las tormentas invita a una reflexión crítica sobre la calidad de construcción de nuestra “Casa Americana”. Vale la pena evaluar la fortaleza actual del edificio y de su piedra angular, la cual identificamos como las instituciones estatales.

Hemos explorado diversas preocupaciones institucionales en nuestra discusión de las seis tormentas, abordando algunas vulnerabilidades estructurales en el hemisferio en los ámbitos de salud, economía, política, violencia, criminalidad y corrupción.

Surgen dudas sobre la capacidad institucional de nuestros Estados en su manejo de la crisis, con efectos multidimensionales. Por ejemplo, en el contexto sanitario de la pandemia, se destacan fallas importantes en la infraestructura de salud en nuestras naciones, así como falta de coordinación en la respuesta, entre actores asignados. Con respecto a la economía, vemos problemas de inclusión en el sector formal de empleo y mantenimiento de “desigualdades persistentes”⁵⁹, como legado histórico⁶⁰. En cuanto a la política, existe una tendencia regional a la polarización y el populismo, que deslegitimizar a muchos actores dentro del sector político y daña la fe popular en el proceso democrático. Al analizar la violencia, observamos cifras alarmantes de homicidios en nuestras ciudades, percepciones generalizadas de inseguridad pública y una militarización de las respuestas estatales; éstas últimas contribuyen al efecto de “desinstitucionalización”, debido al enfoque cortoplacista de muchos gobiernos regionales y a la falta de consolidación de las instituciones rectoras⁶¹. Por último, respecto al tema de la corrupción, vemos una desconfianza generalizada en los dirigentes políticos, la policía y los órganos de justicia, con altas tasas de impunidad a nivel regional.

⁵⁸ Adam Blackwell, “The 4 Pillars of Corruption, and How to Topple Them,” *World Economic Forum*, 9 de junio de 2015, accedido el 19 de marzo de 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2015/06/the-4-pillars-of-corruption-and-how-to-topple-them/>

⁵⁹ Charles Tilly, *Durable inequality* (Berkeley: University of California Press, 1999).

⁶⁰ Benedicte Bull y Francisco Robles R., “COVID-19, Elites and the Future Political Economy of Inequality in Latin America,” *CEPAL Review*, no.132 (2020): 77-87.

⁶¹ Carlos Barrachina y Juan Rial, “Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas,” *América Latina Hoy* 42 (2006): 18.

Los efectos combinados de estas crisis regionales (visualizadas como tormentas) son amenazas existenciales para nuestros países, atacando las bases institucionales.

A nivel estatal, existe poca confianza en la calidad de nuestras instituciones. Según las encuestas del Latinobarómetro en 2020, la mayoría de los ciudadanos hemisféricos expresa “poca” o “ninguna” confianza en que “las instituciones operan para mejorar nuestra calidad de vida”⁶². Las cifras de desconfianza superan el 70% en cada uno de los 18 países estudiados y llegan al 80% en la mayoría (once casos).

A nivel supranacional, es importante considerar la arquitectura de la gobernanza hemisférica y, en particular, el rol de la OEA. Han surgido muchas críticas sobre su relevancia y valor agregado, debido a su dificultad en efectuar cambios regionales⁶³.

Si analizamos las cifras regionales en los ámbitos de salud, economía, política, violencia, criminalidad y corrupción, parece que a la OEA le falta la capacidad para enfrentar las crisis multidimensionales y lograr una colaboración efectiva, que unifique los esfuerzos hemisféricos. Como observamos en otro artículo, “en el fondo, se notan los mismos desafíos de toda la historia en el Sistema Interamericano: las tensiones adentro y entre los estados regionales y la desintegración (y desconfianza) de las instituciones interamericanas”⁶⁴.

Los problemas, a raíz de esta incapacidad institucional, incluyen la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros y la des-alineación observada en políticas y conceptos de seguridad a nivel hemisférico.

Respecto al primer problema, la politóloga Ana Covarrubias argumenta que la debilidad institucional de nuestros Estados contribuye a su reticencia a rendir cuentas y fortalecer los regímenes regionales: “En otras palabras, puede que los estados latinoamericanos preserven su soberanía porque son demasiado débiles para manejar la integración de forma efectiva”⁶⁵.

El segundo problema que merece atención, es la falta de enfoque y alineación en los marcos conceptuales y las políticas de seguridad interamericanas. Observamos que “no se aprecia una

⁶² Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (Análisis Online del Latinobarómetro 2020, “Variación del nivel de corrupción en (País) desde el año pasado,” consultado el 5 diciembre de 2021).

⁶³ Jean-Philippe Thérien, Gordon Mace y Stefan Gagné, “The Changing Dynamics of Inter-American Security,” *Latin American Policy* 3 (2012): 147–163.

⁶⁴ Mark D. Hamilton, “Sistema Interamericano de Seguridad” en *Seguridad y Asuntos Internacionales*, eds. Alberto Lozano y Abelardo Rodríguez (Ciudad de México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, 2020), 620.

⁶⁵ Ana Covarrubias, “Integración latinoamericana: un regionalismo coyuntural” en *Promesas incumplidas: América latina hoy*, eds. Michael Shifter y Bruno Binetti (Washington DC: Inter-American Dialogue, 2019), 144.

visión compartida en relación a objetivos concretos y tampoco a enmarcar la actualización y adaptación de todos sus instrumentos y mecanismos para la prevención y resolución de conflictos en el Hemisferio”⁶⁶.

Para resumir, existen problemas substanciales en la piedra angular de nuestras instituciones, tanto a nivel estatal como supranacional. Parece que en ambos casos hace falta fortaleza, para enfrentar los desafíos hemisféricos de manera efectiva. Es probable que veamos costos a largo plazo, si no priorizamos una renovación. Según la profesora Mirlis Reyes, del Colegio Interamericano de Defensa, debemos “prestar más atención a los indicadores que demuestran grandes y sostenidas vulnerabilidades, para que en caso de crisis, no hagan colapsar a todo el sistema”⁶⁷.

Para responder a las crisis multidimensionales de nuestro hemisferio, debemos priorizar la lente de un arquitecto. Podremos visualizar nuestras instituciones estatales como la piedra angular de un edificio construido cerca de la orilla del mar. Hoy a nuestras estructuras les faltan las bases necesarias y el diseño adecuado para sobrevivir a las tormentas. Requerimos una nueva visión para mejorar la casa.

Recomendaciones para renovar y fortalecer nuestras instituciones estatales

Es necesario priorizar una renovación de las instituciones estatales en América, las cuales no pueden aguantar las tormentas multidimensionales analizadas a lo largo del capítulo.

Según el economista Daron Acemoglu, debemos emplear un enfoque institucional que priorice la “inclusividad”, caracterizada por tres elementos principales: 1) “Derechos de propiedad para un segmento amplio” de la población (para crear nuevos incentivos e inversiones); 2) “Límites a las acciones de la elite” y demás grupos poderosos (para evitar que expropien los ingresos nacionales); y 3) Mayor “igualdad de oportunidades” (para facilitar un modelo más sostenible del desarrollo económico)⁶⁸.

⁶⁶ Roberto Pereyra B., Mark D. Hamilton y Sergio Garma, “¿Fuera de alineación? Arquitectura, discursos y realidades de la seguridad hemisférica,” en *Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad y defensa contemporáneas*, ed. Alejandro Chanona (Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, en proceso de publicación para 2022).

⁶⁷ Mirlis Reyes S., “Implicaciones de las políticas de defensa: una visión económica para periodos de crisis,” *Seguridad, Ciencia y Defensa*, no. 6 (2020): 116.

⁶⁸ Daron Acemoglu, “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico.” *Finanzas & Desarrollo* 40, no. 2 (2003): 30.

Podremos reemplazar los materiales “excluyentes” de las instituciones actuales e insertar una nueva piedra angular, caracterizada por materiales más “inclusivos”⁶⁹.

Por lo tanto, con la reconstrucción de instituciones inclusivas, nuestros Estados podrán ser más eficaces para las poblaciones de alto riesgo (para defendernos de tormentas sanitarias). Además, podrán crear nuevos incentivos y oportunidades de participación para gran parte de la población (para defendernos de las tormentas económicas y políticas). Y por fin, podrán limitar la captura del Estado y la impunidad de los grupos de poder (para defendernos de las tormentas de violencia, criminalidad y corrupción). En las palabras de otro economista, Daniel Kaufmann, “la gobernabilidad de un país se observa, no en una utópica ausencia de corrupción, sino en la firmeza y la calidad de la respuesta institucional”⁷⁰.

Sugerimos cuatro recomendaciones para una renovación institucional, adaptando las ideas de “seguridad inteligente” de Blackwell⁷¹. Primero, será importante estudiar las crisis (tormentas) regionales con un análisis multidimensional. Segundo, debemos priorizar el desarrollo de políticas inclusivas, para iniciar el proceso largo de “reconstruir mejor.” Este proceso incluye la colaboración intersectorial y transnacional en la definición de los problemas y el desarrollo de las respuestas preliminares. Tercero, será necesario evaluar los avances con criterios claros y un sistema transparente de indicadores y monitoreo. Y cuarto, tenemos que unir los esfuerzos a nivel hemisférico, fortaleciendo los regímenes regionales y alineando los mecanismos de cooperación.

Reflexiones finales

En conclusión, iniciamos este capítulo con un análisis de las seis tormentas que más nos afectan en el hemisferio. A partir de allí, evaluamos la construcción actual de nuestra “Casa Americana,” con un enfoque en la piedra angular de las instituciones a nivel estatal y hemisférica. Por fin, empleamos la metáfora de un arquitecto para ayudarnos a visualizar posibles renovaciones institucionales para reducir los riesgos y reconstruir mejor. Cerramos el análisis con cuatro

⁶⁹ Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012).

⁷⁰ Daniel Kaufman, “La corrupción importa,” *Finanzas & Desarrollo* 52, no. 3 (2015): 23.

⁷¹ Adam Blackwell, *Si la guerra contra las drogas llega a su fin... ¿qué sigue? Seguridad sin respuestas fáciles. Un análisis de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016), 161-65.

recomendaciones integrales: 1) desarrollo de un enfoque multidimensional; 2) priorización de inclusión en los procesos de gestión; 3) evaluación de resultados; y 4) mejor alineación de las respuestas hemisféricas.

CORRUPCIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN EL HEMISFERIO. RESULTADOS DE LOS FOROS DE DISCUSIÓN CON ESPECIALISTAS¹

Katherine Almeida²
Colegio Interamericano de Defensa

RESUMEN:

Este artículo recoge la síntesis de las discusiones realizadas por los especialistas subregionales que participaron en el Taller de Corrupción e Institucionalidad, realizado por el Colegio Interamericano de Defensa (CID), los días 3 y 4 de noviembre del 2021. Este grupo de expertos de Perú, México, Brasil, República Dominicana, Colombia, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador y España, entre otros, profundizaron en aspectos como la falta de transparencia, el poco uso de la inteligencia estratégica, la falta de confianza mutua y la débil cooperación interinstitucional para combatir la corrupción estatal y su impacto erosionando las instituciones en los diferentes países, la legitimidad de estas y la estabilidad estatal de los miembros de las subregiones.

Palabras Claves: corrupción, cooperación, legitimidad, debilidad estatal, impunidad.

ABSTRACT:

This article summarizes the discussions carried out by the subregional specialists who participated in the Corruption and Institutions Workshop, held by the Inter-American Defense College (IADC),

¹ Cite: Almeida, Katherine J. “Corrupción e institucionalidad en el hemisferio. Resultados de los foros de discusión con especialistas.” In *Corruption and Institutionalization in America*, edited by Mariano César Bartolomé, Marcio Adriano Anselmo and Marcio Borges Ferreira, 152-165. Washington, DC: Inter-American Defense College, 2022

² Professor Katherine J. Almeida Ramos, originally from Santo Domingo, Dominican Republic, received her bachelor’s degree in Business Administration from Instituto Tecnológico de Santo Domingo –INTEC, where graduated Summa Cum Laude. She earned a M.A in Entrepreneurship Development and Innovation at University of Salamanca, Spain. Later earned a M. A. in Social Innovation at Universidade da Beira Interior, Portugal, where she graduated with Excellence. Other specialized studies earned are Develop of Sustainable Cities, and Development Projects, within others. Couns. Katherine Almeida graduated on Master in Science of Defense and Security of the Western Hemisphere at Inter-American Defense College -IADC, Washington-DC, USA, as graduate with distinction. With experience in the private sector and non-profit organizations, she currently serves as diplomat for the Ministry of Foreign Affairs of the Dominican Republic. She was the co-chair for Western Hemisphere of Women in International Trade organization in Washington, DC from 2016-2018. Awardee for contributions on development for communities. On academics fields, Couns. Katherine Almeida has being an inaugural professor of the Master in Social Innovation of University of Salamanca, Spain, where she leads the Social Innovation course. Has being mentor for projects of underdog entrepreneurs and resilience process. She conducted Creative Thinking training workshops for teachers and leadership; to empower and engage communities to develop growth goals and resilience. Counselor Katherine Almeida is an Assistant Professor of the Faculty at Inter-American Defense College. Core academic courses include Multidimensional Security in the Americas; Political Economy of Defense and Security; Conflict Analysis and Resolution; Illicit Economy; Crisis Simulation Exercise

on November 3 and 4, 2021. This group of experts from Peru, Mexico, Brazil, Dominican Republic, Colombia, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador and Spain, among other countries, delved into aspects such as lack of transparency, little use of strategic intelligence, lack of mutual trust and weak inter-institutional cooperation to combat state corruption and its impact eroding the institutions in the different countries, their legitimacy, and the state stability of the members of the subregions.

Keywords: corruption, cooperation, legitimacy, state weakness, impunity.

Introducción

Desde las distintas regiones del Hemisferio Occidental, la corrupción y la institucionalidad se observan con una profunda preocupación. Constituye la corrupción un denominador común, y la debilidad institucional una característica, a pesar de sus distintos grados, presentes en todos los países de la región.

Como se anticipó en el prólogo del presente libro, en el marco del Taller realizado en el Colegio Interamericano de Defensa, especialistas de varios países realizaron encuentros para discutir las particularidades que exhiben, y las preocupaciones que generan, las mencionadas cuestiones en cinco subregiones geográficas del continente: Andes, Cono Sur, América Central, Caribe y América del Norte.

Algunos Conceptos

Uno de los temas debatidos por los especialistas fue la “gobernanza criminal”. La misma sostiene que la criminalidad y la corrupción, como resultado y a la vez retroalimentación de estos fenómenos, son consecuencia de una *cultura del privilegio* extendida en la sociedad, en la cual el poder es patrimonial; es decir, pertenece a un grupo o sector sociopolítico, el cual fomenta y nutre, en muchos casos, la inexistencia práctica de la *cultura de la legalidad*.

Sonia Alda Mejías, de la Universidad de Comillas, España, quien participó como conferencista del mencionado taller, sostiene que tanto la concepción patrimonialista del poder, como la cultura del privilegio, son catalizadores de la gobernanza criminal.

Latinoamérica enfrenta, como uno de sus principales desafíos, que el Estado preste los servicios que su ciudadanía requiere, en forma sostenible. Al no responder a estas demandas, actores no estatales, como organizaciones criminales -locales, regionales o transnacionales-, se convierten en proveedores que, en forma paralela al Estado, proporcionan seguridad, imparten justicia o brindan servicios/bienes necesarios y demandados por la población.

Esta ausencia del Estado es real y tangible en las distintas subregiones americanas. Esto, a la vez, coloca en un rol de gobernanza a otros actores, legales o ilegales. Ellos asumen funciones que, en el contexto democrático, corresponden a los gobiernos, a la administración de la cosa pública. Funciones que, en el contexto democrático, atañen a la gobernabilidad.

Actores privados, locales o regionales, asumen el rol de garantes de alguna forma la funcionalidad, de cara a la sociedad. Esta inversión “social” se realiza a cambio de “rentabilidad”, generando cuotas de poder o influencia que les aportan capital político en el territorio. Tales actores, es justo resaltar, no corresponden exclusivamente al crimen organizado transnacional, pues otros grupos de interés también desafía la cultura de la legalidad. Lo que resulta interesante y preocupante, es que esta gobernanza cuenta con la participación de responsables estatales, o -en muchos casos- al menos con su tolerancia o connivencia a la transgresión.

Pero ¿a qué se refiere la *cultura del privilegio*? Según Alda Mejías, significa que hay *stakeholders* o grupos de interés que logran quedar eximidos del cumplimiento de la norma legal. Esto abarca desde la cotidianeidad de una multa por faltas leves, hasta el logro de espacios de gobernanza o “soberanía”, sectorial o parcial, de espacios o actividades territoriales.

Esta tolerancia, connivencia, y hasta legitimación, cuentan a la vez con la pasividad societal. Representantes estatales y de la sociedad civil, aceptan y se comportan como corresponsables, por acción u omisión, de la sesión del control de los espacios estatales.

Un patrón que se ha hecho presente en el hemisferio se refiere a lo que Douglas Farah llama “Estados criminalizados”. En este modelo, el Estado se convierte en socio activo, copartícipe en actividades criminales para garantizar la obtención o permanencia en el poder. Incluso, puede llegar a criminalizar total o parcialmente a la oposición.

Reflexionando al respecto, las implicaciones son significativas: cambian las reglas y los marcos legales de referencia para la vida estatal, y para el desempeño de las actividades propias de las instituciones; la ruptura con la legalidad, e incluso la perversión de la ley, se convierten en

mecanismos de operación regular; y se normaliza la corrupción en los procesos, sistemas, instituciones y estructuras estatales.

La pandemia, por ejemplo, puso de manifiesto la debilidad de muchos Estados y sus instituciones. Simultáneamente, creó oportunidades para nuevas alianzas para actividades criminales. Así, los insumos y equipos de respuesta al Covid-19, así como productos y servicios de primera necesidad, se convirtieron en mercancía de alto atractivo para que actores corruptos del Estado se dejaran motivar por corruptores oportunistas, tanto internos a su estructura, como externos a ella.

Las drásticas medidas restrictivas que, por tantos factores de incertidumbre, se produjeron en los Estados, abrieron un espacio para el “mercado negro” de la influencia. Ese mercado se adicionó al creado para los productos y servicios, a partir del momento en el cual la salud pública se priorizó sobre otros sectores estratégicos. En muchos países, incluso, se autorizó o legitimando la vulneración de derechos fundamentales, justificando la medida se justificó como un requisito para reducir el riesgo a la salud pública, en el contexto pandémico.

Otra de las características interesantes de este fenómeno, del cual el Estado es parte activa, es su condición transnacional, aprovechando su capacidad de relacionarse con otros actores externos, tanto estatales como no estatales. Estas redes permiten la realización de actividades criminales y procesos corruptos, usando de medios lícitos e ilícitos para garantizar esferas de influencia.

Subregiones

Con una mirada atenta a las particularidades de las subregiones, durante los foros de discusión del taller, los especialistas identificaron algunos puntos de reflexión interesantes, detallados a continuación.

En la subregión de los **ANDES**, por ejemplo, se remarcó la gran capacidad adquisitiva, el poder económico y los recursos logísticos, operativos y políticos de las organizaciones criminales. Se resaltó también su capacidad coercitiva (poder de represión y de coacción) para influenciar las decisiones políticas y leyes que favorecen la corrupción.

A este contexto, se adiciona la dificultad de los gobiernos para articular estrategias y medidas para el combate de la corrupción, sus implicancias y efectos. Este desafío a su vez, se retroalimenta de una voluntad política individual en los países, y colectiva en la subregión, caracterizada por ser

débil. No se considera la necesidad de responder a las amenazas comunes con estrategias regionales, normas y leyes coherentes entre sí, para colaborar de forma eficaz frente a los desafíos transnacionales compartidos.

Las instituciones democráticas y sus procesos legítimamente establecidos son utilizados como medio para la generación de capital político, debilitando el rol institucional en dos sentidos: como mecanismo de respuesta a las demandas sociales, por un lado, y como entidades garantes de la estructura del sistema democrático, por otro. Esta alianza perversa de corrupción e institucionalidad débil, o manipulada para generar capital político, desfigura la institucionalidad y su función en el área de los Andes. La transforma en una fachada para influir en favor de regímenes que se revisten de ciertos atributos democráticos, pero que en el fondo poseen características que no coinciden totalmente con los valores democráticos consensuados en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la cual son miembros plenos. O que directamente se oponen a esos valores, teniendo efectos en la gobernabilidad nacional y regional.

Los especialistas coincidieron en que el problema de la corrupción es extenso, profundo y enraizado dentro de las instituciones vinculadas directamente a la seguridad, como las policiales y tutelares de la seguridad interna. Más allá de un problema sistémico y de la desconfianza por parte de los otros actores sociales, en especial la población, existe un rechazo a las organizaciones estatales y sus respectivos liderazgos que atenta contra la legitimidad, o al menos la coloca en un equilibrio frágil que debe considerarse con atención no sólo sus efectos, sino también las causas.

En este último aspecto, la región andina, de acuerdo con los expertos, incluye como causales relevantes, la formación valorativa y ética en la formación policial, la retribución justa y los incentivos para la probidad. Por otro lado, los incentivos perversos, como el miedo al crimen organizado, los beneficios que produce la corrupción y otras actividades criminales, atrapan a muchos efectivos policiales, guardias, militares y servidores públicos, que se ven involucrados en sus redes.

En muchos casos, miembros de las instituciones de seguridad con cuotas de poder (pequeñas/medias/grandes) y acceso a diversos ámbitos de la sociedad, perciben beneficios inmediatos y cuantiosos -con relación a su retribución legalmente establecida-, que motivan esta participación. Y en otros, el miedo a los costos en términos de integridad familiar y el temor a represalias personales, juega un rol “motivacional” perverso.

La subregión de los Andes evidencia una correlación entre la corrupción y la desconfianza ciudadana hacia sus gobiernos, las instituciones gubernamentales y los políticos, que genera alta insatisfacción con la democracia. Se llega así a una real amenaza al ejercicio democrático que afecta la gobernabilidad, y por ende afecta la seguridad nacional y el orden interno, como hemos visto en otros países de esta zona, especialmente en el contexto de la pandemia, particularmente en los últimos dos años.

La pandemia del Covid-19 ha influido en el fenómeno de la corrupción y en su forma de combatirlo, considerando que la reactivación económica será lenta. Aumentará la pobreza, la desigualdad y se propiciarán nuevos y más amplios espacios de acción de las organizaciones criminales, originando innovadoras oportunidades de corrupción. Para enfrentarlas, se requiere que los países consideren su multidimensionalidad y su carácter transnacional, en sus decisiones políticas y en el compromiso asumido.

En **AMÉRICA DEL NORTE** la violencia generalizada, amalgamada con la corrupción, ha creado espacios para que la delincuencia participe en procesos políticos, retando y dificultando al Estado de Derecho.

Benjamin Jensen, especialista del ejército estadounidense en ciberseguridad, mencionó en una participación anterior en el Colegio Inter Americano de Defensa, que, para él, “la corrupción es un arma de destrucción masiva”. Hacía referencia a la capacidad, alcance e impactos que ésta logra en las sociedades y sus grupos de interés e instituciones.

Los especialistas de la subregión norteamericana coinciden en la relevancia del fenómeno de la corrupción para la seguridad, nacional y regional, por la capacidad de las organizaciones criminales de penetrar al Estado, captar e influenciar en sus instituciones a políticos y servidores públicos.

Para la subregión, de acuerdo con el consenso en los foros del taller, se propone como una oportunidad a la utilización de las instituciones de inteligencia del Estado, como un instrumento para hacer frente a la corrupción; para generar confianza y colaboración entre los actores estatales, enfatizando la necesidad de transparencia.

Estos países valoran los mecanismos internacionales de apoyo y cooperación en contra de los desafíos regionales, con especial atención a la corrupción. Se considera necesaria la evaluación de los sistemas y mecanismos, a fin de determinar qué tan operativos son, y su armonización con los programas gubernamentales en cada Estado.

Según los expertos, los organismos multilaterales como la OEA deben generar sinergia con los gobiernos, actualizando en forma conjunta sus entidades, componentes y mecanismos operativos para lograr los objetivos políticos de la subregión en materia de seguridad, desarrollo y derechos humanos. En la reflexión se contemplan nuevos desafíos y amenazas en el contexto de los ciberdelitos, la delincuencia transnacional, la corrupción y el lavado de activos; los gobiernos deben entenderlos como una nueva realidad, para adecuar su abordaje de la seguridad y, a partir de allí, generar estrategias colaborativas basadas en una mayor confianza.

De manera coincidente con los Andes, hay consenso en la necesidad de fortalecer regionalmente el flujo real de inteligencia operable, que contribuya a la prevención y detección de la corrupción, enfatizando en los esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales transnacionales, cuyas características dificultan este objetivo.

La delincuencia organizada transnacional tiene una estructura horizontal, lo que facilita su adaptabilidad al contexto actual y su articulación con de otras redes especializadas, para sus operaciones delictivas principales y marginales. Así pueden mutar con agilidad sus procesos, actores, aliados y mercados, aventajando a los Estados, que son mucho menos flexibles y tienen mayores limitaciones, debido a las normativas y las capacidades disponibles.

En **AMÉRICA CENTRAL**, el escenario frente a la corrupción y la institucionalidad es diferente. En esta subregión, el abordaje de la corrupción la considera una “hermana siamesa” de la impunidad, siendo en el hemisferio, una de las más afectadas. Este fenómeno y su contribución a los altos niveles de violencia, es uno de los principales responsables de la falta de desarrollo humano en los países del istmo. También se erige en un impedimento constante para el logro de los objetivos trazados por las políticas de desarrollo, y la implementación de las estrategias nacionales.

El sistema burocrático existente es “muy permeable a la corrupción”, ejemplificando una y otra vez, en los distintos países, una alianza entre el crimen y la política. A diferencia de otras regiones, en estos países los esfuerzos por fortalecer las instituciones se aunaron a la intención de separar los poderes del Estado, dando al combate contra la corrupción y la impunidad un respaldo desde el Poder Judicial. Se ha logrado que los más altos niveles de los gobiernos hayan sido objeto de procesos judiciales, e inclusive en varios países se lograron sentencias de culpabilidad por corrupción, juzgada y condenada, hasta el rango de presidente.

Las tareas de seguridad pública descansan en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, donde se tiene la percepción de una seguridad “selectiva”, en la cual el crimen organizado trata de mantener aislado al Estado, como ejemplo de la cultura del privilegio en el contexto de esta zona geográfica.

El uso de poder público para los intereses particulares excluye a amplios sectores de la sociedad, en el acceso a bienes y servicios, especialmente en materia de seguridad, desarrollo y acceso a oportunidades. Esto es un caldo de cultivo para la desigualdad extrema y el resentimiento social, que desencadena diferentes tipos de violencia (directa, estructural, cultural), desestabiliza la subregión y genera zonas cada vez más amplias gobernadas por organizaciones delictivas, locales y transnacionales.

El ejercicio ciudadano de responsabilidad está en continua hostilidad con los mecanismos de cooptación de la gobernanza criminal. Centroamérica tiene un 30% de reincidencia de la población privada de libertad. La población delictiva, en cumplimiento de penas juzgadas y trasladadas al régimen penitenciario para los efectos, ha fracasado en el modelo de reeducación y reinserción. En América Central parece que el sistema penitenciario ofrece, más que un método de reinserción social, un método de especialización criminal, donde la educación no cumple su tarea transformadora de generación y acceso a oportunidades legales.

Desde la sociedad civil, hay una connivencia que acepta múltiples niveles de corrupción. Para participar en política, la tolerancia a los actos de corrupción no genera suficiente rechazo como para disuadir a los actores políticos.

Las demandas sociales en este espacio geográfico continúan insatisfechas, y las instituciones son débiles, a pesar de continuos esfuerzos por fortalecerlas. La OEA ha contribuido con la sensibilización y puesta en el foco de prioridades institucionales, tales como transparencia, rendición de cuentas y regímenes de consecuencias. A pesar de esta intención, las inversiones y los proyectos de colaboración, todavía no se ha logrado consolidar una cultura de la legalidad, ni se ha generado un liderazgo por parte de alguno de los países. No ha surgido una potencia capaz de transformar o guiar a Centroamérica en el combate de la corrupción, la reducción de la impunidad y el fortalecimiento institucional.

El **CONO SUR** como primer desafío, según los especialistas que participaron en este foro subregional, enfrenta la carencia de una base de datos concreta que aporte información específica, pertinente y confiable respecto a la corrupción, y los fondos involucrados. A falta de esta

información, la corrupción es muchas veces estimada subjetivamente, en base a percepciones y victimización, entre otras cosas por considerar los datos como parte sensible de la “seguridad”, justificando la falta de transparencia en el secretismo requerido por la seguridad de los Estados.

Resulta muy peculiar en los países del cono Sur, la lectura ideológica al tratar el tema de la corrupción. Al no utilizar datos económicos consistentes, y carecer de transparencia en las distintas instancias estatales, para abordar el fenómeno desde un enfoque de costo-beneficio, el impacto en las políticas públicas, y las consecuencias en la sociedad, son difíciles de atribuir directamente. Por consiguiente, es difícil definir e implementar con eficacia un régimen de consecuencias que desestime la corrupción, o al menos disuada su diseminación. En algunos países se refieren a la evasión fiscal como un fenómeno aún más perjudicial que la corrupción, a pesar de ser un delito que suele estar vinculado con actividades corruptas.

En esta zona del hemisferio, preocupa más, al contrario que en otras regiones, el vínculo de la corrupción con la seguridad nacional, por considerar el riesgo de politizar más el debate y criminalizar a la oposición política.

La corrupción es multidimensional, implica redes muy complejas a nivel mundial, además de estar arraigada en todo el hemisferio, de forma estructural, sistémica y cultural. El crimen organizado es fuerte porque el Estado es débil, lo que implica fortalecerlo con una estrategia a corto, medio y largo plazos. Debe incluir múltiples sectores y considerar la cooperación interestatal. El problema es que no hay una verdadera conciencia social de este flagelo. La cultura de la transgresión y el privilegio, así como la tolerancia a la corrupción -que a la vez permea la sociedad-, se convierten en un círculo vicioso que dificulta la superación del fenómeno. O al menos, su contención bajo límites razonables para la funcionalidad estatal, en el contexto democrático y de apego a los derechos fundamentales.

Una de las consideraciones del grupo de discusión, incluye generar una matriz de valores, empezando por la sociedad, con centro en lo que identificaron como su pieza fundamental: la familia. Dieron importancia a la participación social, mediante el empoderamiento ciudadano, con el fin de su involucramiento en los procesos de fortalecimiento y legitimidad institucional del Estado. Aspectos que entienden necesarios para que las respuestas estatales puedan tener efectos sostenibles.

Observando el **CARIBE**, se encuentra una particularidad importante: es la más disímil subregión en lenguas, cultura, economías y tamaño. A pesar de esto, para los expertos, el

denominador común para todos sus países es que la falta de educación, la brecha en el acceso a oportunidades y la desigualdad dentro de las zonas en un mismo país, nutren las bandas criminales. Y también influye a los participantes en el escenario político, que se incorporan al servicio estatal, teniendo una función de gran influencia en el fenómeno de la corrupción.

La falta de organización institucional, cumplimiento del ordenamiento jurídico, la definición clara de roles y el imperio de un sistema de impunidad (falta o debilidad del régimen de consecuencias) hace posible los altos niveles de corrupción, alimentando la cultura del privilegio, es decir, del “me salto la norma” con complicidad del sector público y la sociedad.

Esta característica subregional, es coincidente con datos proporcionados por el último Latinobarómetro, el cual indica que existe hasta un 42% de tolerancia a la corrupción, en determinadas circunstancias.

El Caribe, de acuerdo con los especialistas, considera a la organización jurídica y la madurez de las instituciones del Estado como “línea de freno” al empuje de las organizaciones criminales y la corrupción. La zona reconoce la importancia de la colaboración internacional y la aplicación de mecanismos comunes en el ejercicio de combate contra la corrupción, valorando los esfuerzos de transparencia en las instituciones y en la gestión pública. A pesar de esto, la fragilidad de los sistemas judiciales, y la consecuente penetración del fenómeno en distintos estamentos, es retroalimentada por la impunidad y la debilidad en los procesos; esto dificulta o impide la aplicación de la ley de forma consistente y equitativa.

Partiendo de una pregunta surgida en la conferencia, respecto a dónde se origina la corrupción, ¿desde el Estado o desde las organizaciones criminales?, la discusión la equiparó al permanente dilema no resuelto del huevo o la gallina. Asumiendo desde diversos ángulos que ésta es una relación circular, que a veces se inicia en un punto, y en ocasiones, en otro, sí existen oportunidades de intervención que permiten reducir, controlar, prevenir y transparentar los actos de corrupción. Al intervenir, se pueden establecer los hechos y responsables para que las instituciones públicas, logren, con voluntad política y desde el marco de la ley, aplicar un régimen de consecuencias que disuada la corrupción, reduzca los niveles de impunidad y disminuya sus consecuencias reales y potenciales.

Conclusiones

Estas reflexiones, dando una mirada a las Américas desde un enfoque subregional, con detenimiento en las particularidades de América del Norte, Centroamérica, el Cono Sur, el área andina y el Caribe, permite concluir que:

Las debilidades institucionales que tienen los Estados de nuestros países para jugar su rol, ha dejado espacios a grupos al margen de la ley para satisfacer necesidades de las personas, especialmente en el contexto de la pandemia. Este escenario se convierte en catalizador de muchos hechos de corrupción, desde el mismo Estado en algunos casos, originados desde el sector privado, en otros, e incluso incentivados desde la sociedad civil.

La característica de las legislaciones requiere que sean flexibles, no en cuanto a quién se aplican, sino en su capacidad para adaptarse a las nuevas formas de delincuencia organizada transnacional, que penetra los sectores sociales y estatales en forma de corrupción.

América tiene sin dudas una gran diversidad económica, sociopolítica, cultural, institucional, de gobernanza, y de desafíos a la seguridad. A pesar de también existir estas diferencias en los niveles de corrupción, de debilidad institucional e incluso de captación de espacios perdidos o cedidos por el Estado, por parte de las organizaciones criminales, la presencia del fenómeno de la corrupción extendida es un denominador común en todos los países, principalmente de Latinoamérica y el Caribe.

A pesar de que el fenómeno criminal está presente en todos los países, en distintos grados, es importante reconocer que estas diferencias se convierten en un reto para la colaboración efectiva en la lucha contra la corrupción. Primero a nivel institucional, luego a nivel gubernamental nacional, y finalmente a nivel regional.

Todos experimentan la corrosión de las instituciones públicas, la deslegitimación de los gobiernos y la sistematización de la opacidad de las dinámicas de gobernanza. Es decir, la falta de transparencia y, por tanto, la incapacidad (voluntaria o permisiva) para aplicar un régimen de consecuencias que reduzca la impunidad de forma sostenible y contribuya a la necesaria resiliencia organizacional, para enfrentar la creatividad incesante de los grupos criminales. Incluso en los países en los cuales existe una tradición de fortaleza institucional, de transparencia y rendición de cuentas, como son los casos de Estados Unidos y Canadá.

Queda mirar con detenimiento cuáles son los incentivos para la corrupción: la falta de sanciones, o las debilidades en los regímenes de consecuencias, en los procesos, sistemas e instituciones. También se debe considerar la cultura: los contenidos educativos que forman a los futuros ciudadanos y servidores públicos en los criterios relacionados a valores, cultura de la legalidad y las normas.

Es importante entender que la lucha contra la corrupción no es una bandera política, o un tema contextual, sino un elemento que, en la medida en que se arraigue en la cultura y permee la sociedad, redundará en instituciones más fuertes y ciudadanos más exigentes. Simultáneamente, requerirá políticos y procesos más transparentes. Lo cual representa actores criminales con menos incentivos y mayores costos en sus operaciones y pretensiones de influenciar al poder político, en sus países y en la región.

La OEA, consciente del costo de la corrupción, especialmente en la estabilidad democrática de sus miembros, ha reiterado su compromiso de trabajar conjuntamente con los gobiernos nacionales para incorporar medidas compartidas e integrales en su combate, y a favor del fortalecimiento institucional. Sin embargo, estos esfuerzos han mostrado poca efectividad, situación que requiere repensar el abordaje, la vinculación de las medidas y los recursos invertidos.

La decisión y voluntad política debe encontrar un mecanismo común para ser consistente en la lucha contra la corrupción, a nivel nacional y multilateral, estableciendo acciones que materialicen la intención de combatirla. También debe establecer consecuencias cuando esa voluntad no se traduzca en las labores acordadas, especialmente en el marco de las instituciones, los funcionarios y los gobernantes.

Para los expertos de estos países, la corrupción es un tema de Estado y una cuestión de seguridad, incluyendo la seguridad regional, debido a la capacidad de las organizaciones criminales para penetrar las instituciones públicas y sus servidores. Por eso, se requiere una visión regional que fomente y materialice el fortalecimiento de capacidades en la lucha contra la corrupción, especialmente a nivel institucional.

Nuestro hemisferio se enfrenta al impacto del Covid-19 en todos los aspectos. Estamos en un proceso de recuperación de la crisis económica, con empleo de las fuerzas de seguridad en más misiones, pero con menos recursos. En la acera opuesta, grupos armados con altos niveles de flexibilidad e innovación, con mayor actividad criminal “multidominio”, al incorporar el dominio cibernético. Esta agilidad para mutar en formas, estructuras, modos y medios utilizados en sus

acciones, ha puesto de manifiesto la fortaleza de esos grupos para combinar distintos tipos de crímenes y actividades ilícitas.

En algunos casos, han logrado crear una aleación entre acciones y medios lícitos manifiestos y actividades ilícitas de forma latente o subyacente. Es decir, han puesto de manifiesto una mayor capacidad de innovación y resiliencia que los Estados, instituciones, y organismos internacionales.

Por otro lado, la democracia ha manifestado una posición débil a lo largo del continente. Es necesario fortalecer su legitimidad y reivindicar su rol como sistema generador de institucionalidad, abocado a reducir las desigualdades.

La persecución efectiva de la corrupción, en todas sus formas, es una tarea pendiente. Por ejemplo, el caso del lavado de activos evidencia cómo es importante desarticular el flujo de recursos financieros, para detener la “inversión” en otros tipos de corrupción. Pero esto requiere una voluntad real y tangible de la cual carece el hemisferio como un bloque, y muchos miembros de forma individual, a pesar de ser el “mecanismo financiero transnacional” de todas las actividades ilícitas. Siendo, igual que en otros casos, asimétrica la respuesta estatal: un ejemplo es el de los paraísos fiscales en diferentes países, cuya legislación facilita la opacidad del flujo de capitales ilícitos. Realidad que dificulta la trazabilidad y persecución de la corrupción, además de no interrumpir la financiación de las actividades ilícitas.

Fortalecer la democracia es cada vez más importante para que no se generen espacios donde las organizaciones criminales encuentren un caldo de cultivo para robustecer sus estructuras y sustituir a los Estados, constituyendo primero una suerte de cogobierno que, si no es detenido, puede evolucionar hasta su relevo total.

Estas discusiones y reflexiones colaborativas han sido posible por la profesional participación de los facilitadores de los Foros de Discusión a cargo de las subregiones, a quienes se agradece especialmente por contribuir a liderarlas, de forma que permitieran profundizar la comprensión del contexto de las regiones del hemisferio. Este equipo estuvo integrado por los siguientes especialistas, todos ellos egresados del Colegio Interamericano de Defensa:

1. Hugo Quijano, Mayor General del Ejército de Perú, subregión de los Andes (Coordinador General)
2. Carlos Angulo, Capitán de Navío de la Armada de México, subregión de Norteamérica

3. Fabricio Kerber, Policía Federal de Brasil, subregión de Cono Sur
4. Erick Bayardo, General del Ejército de Guatemala, subregión de Centroamérica
5. Carolina Ramírez, Especialista Internacional en Seguridad de República Dominicana, subregión del Caribe.

AFTERWORDS

In November 2021, the Inter-American Defense College hosted the Seminar “Corruption and Institutionalism”, intending to discuss the issue of corruption and possible responses to the problem. Recognized as a threat by the 2003 OAS Declaration on Security in the Americas and the object of a specific Convention (the Inter-American Convention against Corruption) and its respective specific follow-up mechanism (the MESICIC), the treatment given to the topic demonstrates the relevance of the issue throughout the hemisphere.

This e-book highlights part of the discussions held during the three-day seminar. Representatives from across the continent discussed the culture of privilege, criminal networks, impunity as a risk to national security and development, models of confrontation, and institutionalized corruption. These themes seek to delimit the problem and its various forms of analysis, reinforcing its multidimensional aspect.

In terms of security, the hemisphere has been facing several multidimensional challenges due to issues related to transnational organized crime – especially drug trafficking, since the hemisphere contains large-scale producers and a large consuming market – increasing asymmetric threats, such as cybersecurity attacks and terrorism; or due to social vulnerability – notably natural disasters – social inequality, and extreme poverty.

Among these several challenges, corruption is certainly an issue that deserves to be highlighted because of its association to the fostering of many illicit activities, to the ineptitude in combating them, as well as the increasing social vulnerabilities. The term 'corruption' has numerous definitions, which may be summarized as the undue use of (public) power for non-official purposes. It goes far beyond receiving payment for undue advantages; it encompasses nepotism, embezzlement, fraud, etc.

When we analyze the reality of the continent, we can observe in recent years recurring drops in the perception indexes prepared by Transparency International - a large part of the countries of the hemisphere below the global average - high impunity indexes measured by the "global impunity index, as well as high social inequality index - which places fifteen countries of the hemisphere among the thirty with the highest social inequality indexes. These factors, associated with the weakness of institutions, have become the easy ground for allowing corruption

to advance. It should also be noted that in recent years, the problems have been further accentuated by the pandemic of COVID-19.

During three days, dozens of specialists from various countries provided deep discussions on corruption and the current scenario, where part of the conclusions are materialized in the present book.

In the opening chapter, **Major General James Taylor**, Director of the Inter-American Defense College, presents his vision, highlighting its importance in the inter-American context and the theme of institutionalized corruption in Afghanistan.

Sonia Alda Mejias talks about the culture of privilege - a recurrent feature of our societies - as a facilitating element for the development of organized crime in the region and the importance of developing the "culture of legality", whether from the perspective of state agents or citizens - highlighting corruption as the main element to achieving impunity.

The theme of institutionalized corruption is addressed by this author in the following chapter, as a new concept and pointing out its distinctions concerning organized crime and how this phenomenon has advanced in the hemisphere in recent years. The importance of inter-state or intrastate cooperation to fight against this recurring threat is highlighted here.

Gerardo Rodríguez Sanchez Lara presents the topic "impunidad como riesgo a la seguridad y desarrollo nacionales". In this article, he highlights the relations between impunity and organized crime, corruption, violence, money laundering, etc., presenting in a detailed manner the results and implications of the global impunity index for the American continent.

From the Guardia di Finanza, **General Salvatore Russo** discusses the Italian model of fighting corruption based on international regulations (United Nations Convention against Corruption, G20, International Monetary Fund) and the investigation actions of the Italian Guardia di Finanza.

The topic of illicit networks and the new post-pandemic world order was addressed by **Celina Realuyo**, analyzing the impacts of the COVID-19 pandemic and how nations can safeguard their sovereignty and counter growing threats of corruption and illicit networks in the new world order.

Mariano César Bartolomé seeks to address the advances in corruption, dealing with the phenomenon of organized crime and its relations with other concepts such as the rule of law, governance, state weakness, and prosperity.

Mark D. Hamilton, Marco Plancarte & Omar Rodriguez write about "a piedra angular de debilidad institucional y las crisis multidimensionales en América" seeking to situate the theme of institutional weakness with the multidimensional issues of the hemisphere.

At the end, Prof. **Katherin Almeida**, who led the expert discussion groups, presents us with the conclusions of the fruitful discussions and points of view presented by the experts from all over the American continent during the three days of the Seminar, highlighting the themes of lack of mutual trust and weak inter-institutional cooperation.

Corruption, especially the kind that is exercised in large-scale in the political realm, not only impacts democracy, but it also directly affects the population that loses resources that could be used in health, education, security, etc. It attacks the State and prevents it from even meeting the basic needs of the population, increasing the levels of inequality and, therefore, the levels of violence. Thus, its transversal effects make it one of the greatest current threats in the hemisphere, which directly impact other quadrants.

In conclusion, this book reinforces the mission of the Inter-American Defense College "To prepare military officers, national police and civilian government officials from member states of the OAS to assume senior strategic-level positions within their governments, through graduate and advanced-level academic programs in defense, security, and related disciplines focused on the hemisphere" as well as its vision "To be recognized as the premier academic institution in defense and security of the hemisphere", leading discussions on the relevant issue of corruption in the hemisphere.

Marcio Adriano Anselmo, PhD
Deputy Chief of Research and Publications Division

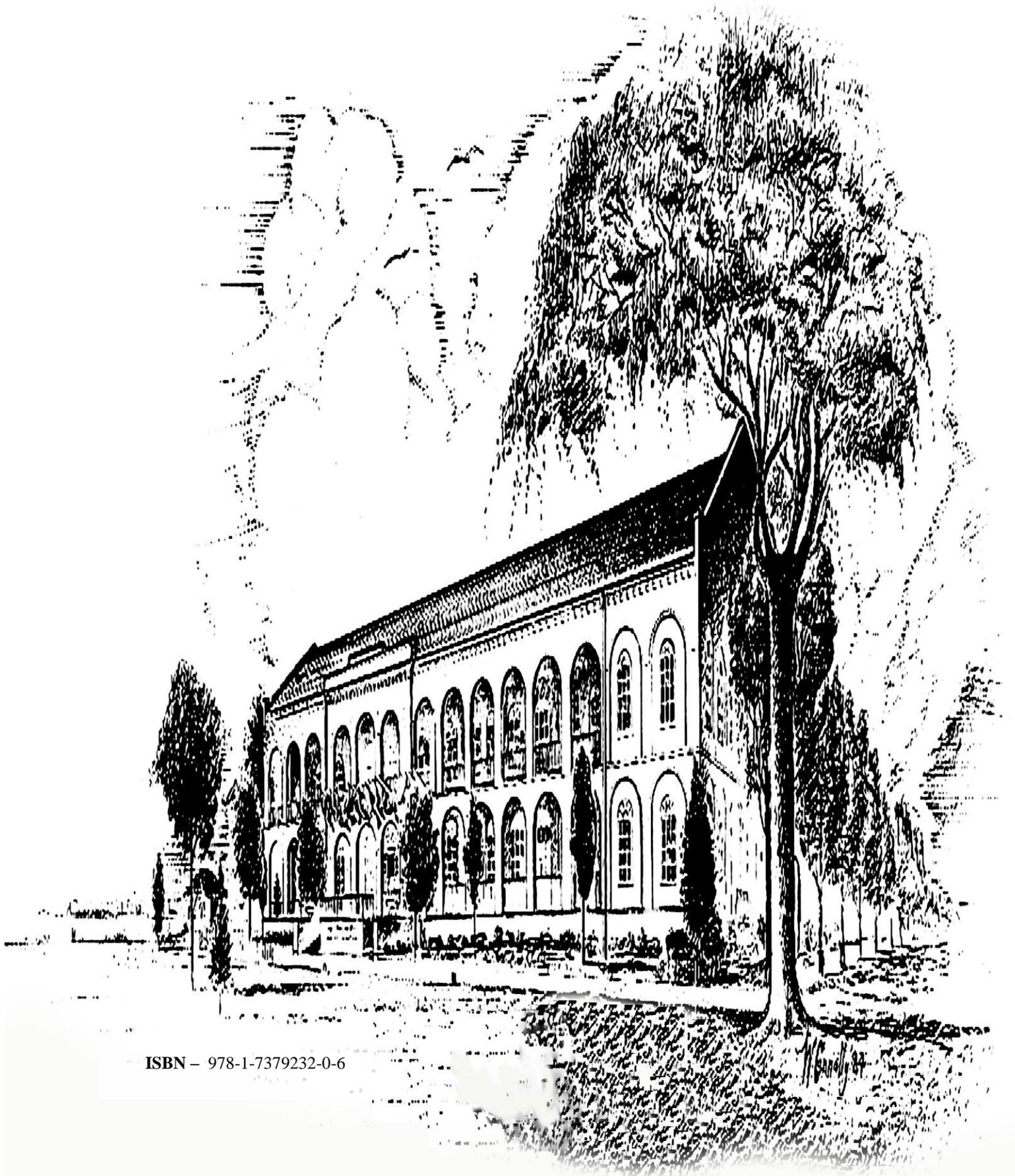
Una vez concluidos los días de presentaciones se solicitó a los ponentes que resumieran sus comentarios para esta publicación. El Colegio Interamericano de Defensa (CID) no se hace responsable de las opiniones vertidas en los artículos publicados. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o que queden implicadas en sus distintos artículos son las de sus autores y no reflejan necesariamente la política o posición oficial ni del Colegio Interamericano de Defensa, ni de la Junta Interamericana de Defensa, ni de la Organización de los Estados Americanos, ni la del país u organización representada por el autor.

Expresamos nuestro agradecimiento al Comando Sur de los Estados Unidos de América (US Southern Command) por su apoyo económico para la realización de este Seminario.

Este libro se publica bajo una licencia de Creative Commons Attribution – Non Commercial 4.0 Internacional (CC BY NC). Su contenido es de distribución gratuita, los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o crear un enlace que dirija a esta publicación. El derecho de utilizar este material no releva al usuario de la responsabilidad de otorgar el crédito correspondiente a los autores y a la publicación proveyendo una descripción bibliográfica completa del trabajo. El usuario debe notificar a los autores y a la publicación si intenta realizar algún cambio. El CID no cobra a los autores por presentar sus ponencias y tampoco cobra por la utilización de este material. Para más información sobre esta licencia puede visitar el sitio <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> o envíe una carta a Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

Para más información sobre el CID, por favor, visite nuestra web www.iadc.edu. Publicada en Washington, D.C. (EE. UU.)

ISBN 978-1-7379232-0-6



ISBN – 978-1-7379232-0-6