

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

GRAN CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Tesis para optar el grado académico de Magíster en
Investigación Jurídica

AUTOR

José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno

ASESOR

Walter Jorge Albán Peralta

LIMA – PERÚ

2018

Resumen

En esta tesis “Gran corrupción y derechos humanos”, pretendemos reflexionar sobre la corrupción como fenómeno sistémico de gran envergadura que ocurre desde el poder. Este es típico de nuestros tiempos y se denomina gran corrupción. Además, buscamos determinar si existe una diferencia cualitativa entre ésta y la corrupción tradicional, regular o de menor escala. Aunque no existe consenso en cómo definir la corrupción y pese a que algunas voces minoritarias señalan que tiene efectos positivos en la economía, la corriente mayoritaria la caracteriza como un fenómeno negativo. La corrupción es concebida como un abuso de poder para obtener un beneficio personal a costa del bien común.

Luego de analizar las características de la gran corrupción (autores con poder político o económico, movilización de grandes cantidades de recursos e impacto en los derechos ciudadanos), concluimos que se trata de un fenómeno cualitativamente distinto al de la corrupción regular. Se diferencian por el factor social, es decir, el impacto en los derechos fundamentales de quienes padecen sus consecuencias. La gran corrupción afecta de manera particular a los sectores más vulnerables de la sociedad porque incrementa la pobreza y la inequidad. Ello limita o niega el goce de derechos, como la vida, la salud, la educación o el acceso a vivienda digna.

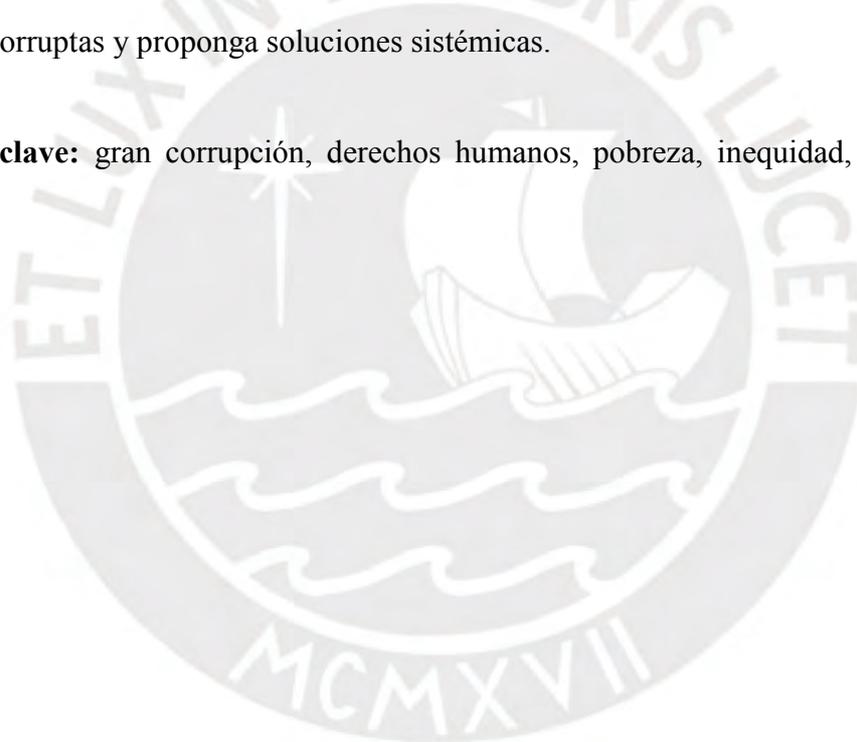
Aclarada la primera interrogante, buscamos establecer si la gran corrupción constituye una violación a los derechos humanos. De ser el caso, indagamos si es posible recurrir a mecanismos judiciales o del sistema internacional derechos humanos para identificar a los autores, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Para ello, partimos por señalar que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. Este deber de cuidado puede ser infringido por acción u omisión debido a prácticas corruptas de gran envergadura. Cuando los Estados incumplen esta obligación, ellos y los actores individuales incurren en responsabilidad legal, exigible por quienes se ven afectados en sus derechos.

Entendida la gran corrupción en clave de derechos humanos, es factible recurrir a los sistemas de derechos humanos - universal o regional - para emplazar y sancionar al Estado, buscar una remediación del daño y solicitar medidas cautelares para el cese de

prácticas de corrupción o impunidad. Dada la lesividad de estas, planteamos que no es necesario acreditar un daño específico ni una intención dirigida a generar la violación. En esos casos, basta acreditar el potencial dañoso de la acción y que los responsables hayan podido representarse el resultado, atendiendo a la grave naturaleza de su proceder.

Finalmente, la gran corrupción reviste suma gran gravedad y complejidad en América Latina. Esto se evidencia en casos de nivel regional, como Lava Jato, y nacional, como las redes de corrupción en el sistema forestal en Perú. Ambos han sido incluidos en la presente tesis para una mejor comprensión del problema. Debido a casos como esos, concluimos con la propuesta de crear un Relator Especial que, en el marco de la OEA, evalúe la situación de afectación de los derechos humanos como consecuencia de prácticas corruptas y proponga soluciones sistémicas.

Palabras clave: gran corrupción, derechos humanos, pobreza, inequidad, Lava Jato, tala ilegal



Abstract

In this thesis “Grand corruption and human rights”, we intend to reflect on the existence of corruption as a systemic phenomenon of great magnitude happening from power. It is typical of our times and it is named grand corruption. Also, we look for determining if there is a substantial difference between grand corruption and the traditional, regular or petit corruption. Even though there is no consensus about how to define corruption, and despite that some minority voices point that it could have some positive effects for the economy, in general, the majority explain it as a negative phenomenon. Corruption is conceived as case of abuse of power to obtain a personal benefit at the cost of the common good.

After analyzing the features of grand corruption (authors with political or economic power, mobilization of immense amounts of resources and impact in the citizens’ rights), we conclude that it is a qualitatively different phenomenon compared to regular corruption. They differ because of the social factor, meaning, the impact on the human rights of those who suffer its consequences. Grand corruption affects in a special way the most vulnerable sectors of society. It increases poverty and inequality, limiting or denying the enjoyment of fundamental rights like the right to life, education and access to decent housing.

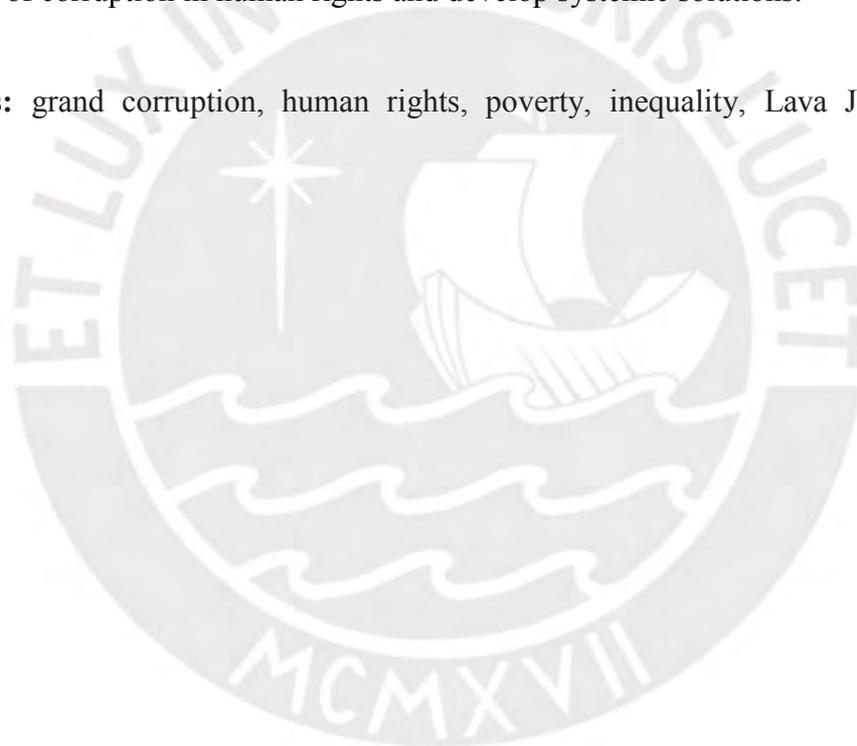
Once this first question is responded, we intend to establish if this type of corruption of power constitutes a violation of human rights, and if so, if it is possible to use the judicial mechanisms of those from the human rights system to identify the authors, sanction the responsible and compensate the victims. The States have the obligation to respect, protect and satisfy human rights. This obligation can be violated by action or omission due to corrupt practices of significant entity. When the States do not comply with this obligation, they and the individual actors incur in legal liability that can be demanded by those whose fundamental rights have been affected.

Grand corruption, understood in human rights key, can be challenged in the human rights system - regional or universal - to sanction the State, seek remediation of the damages and request precautionary measures to cease practices of corruption or

impunity. We propose, attending the harmfulness of these actions, that it is not necessary to demonstrate a concrete damage nor an intention directed to generate the violation. It is enough to demonstrate the potential harmfulness of the action and that the responsible were able to represent the result in their minds due to the serious nature of their conduct.

Finally, grand corruption is a very complex and serious problem in Latin America as demonstrated by cases of regional level, such as Lava Jato, and national level, such as the corrupt networks in the forestry system in Peru. Both as been included in this thesis for a better comprehension of the problem. Because cases like these, we propose the appointment of a Special Rapporteur in the framework of the OAS in order to evaluate the impact of corruption in human rights and develop systemic solutions.

Keywords: grand corruption, human rights, poverty, inequality, Lava Jato, illegal timber



El gran enemigo del progreso latinoamericano es la corrupción. Ella hace estragos en los gobiernos de derecha o de izquierda y un enorme número de latinoamericanos ha llegado a convencerse de que aquella es inevitable, algo así como los fenómenos naturales contra los que no hay defensa: los terremotos, las tormentas, los rayos. Pero la verdad es que sí la hay y precisamente Brasil está demostrando que es posible combatirla, si se tienen jueces y fiscales gallardos y responsables, y, por supuesto, una opinión pública y unos medios de información que los apoyen.

**Mario Vargas Llosa, Madrid, abril del
2018 (La República 3/5/18)**

Índice

Introducción	9
Capítulo 1. Definiendo la Corrupción.....	19
1.1. Múltiples Abordajes	19
1.2. ¿Es sólo un fenómeno público? La Corrupción Privada	22
1.3. Entre lo público y lo privado: Corrupción y Financiación de la política.....	24
1.4. Más allá de las definiciones, la corrupción en los instrumentos y organismos	
Internacionales.....	25
a) Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).....	25
b) Convención contra el Soborno Transnacional.....	26
c) Convenio Penal sobre la Corrupción	27

d) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).....	27
e) Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG).....	28
f) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS).....	28
g) La “Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero” de los Estados Unidos (FCPA).....	30
1.5.Causas e impacto de la corrupción	30
15.1 Causas.....	30
1.5.2 Impactos de la Corrupción.....	36
a) Impacto económico social.....	36
b) Impacto político e institucional.....	38
Capítulo 2. La Gran Corrupción.....	41
2.1 Factores de la Gran Corrupción.....	43
2.1.1 Factor Económico.....	43
2.1.2 Factor Político.....	45
2.1.3 Factor Sistémico.....	46
2.1.4 Factor Social.....	49
2.1.5 Factor Impunidad.....	50
2.2 Gran Corrupción y Derechos Humanos.....	51
2.2.1 Derechos Humanos.....	52
2.2.2 Pobreza y Derechos Humanos.....	56
2.2.3 Pobreza, Desarrollo y Corrupción.....	60
2.2.4 Corrupción y Derechos Humanos.....	65
Capítulo 3. Responsabilidad legal por violación de derechos humanos derivada de la corrupción	69
Capítulo 4. Posibilidad de procesar casos de corrupción ante el sistema de Derechos Humanos	81
4.1. El sistema universal de Derechos Humanos (mecanismos de Naciones Unidas),,81	
4.1.1 Organismos basados en el Estatuto de Naciones Unidas.....	82
4.1.2 Organismos basados en los tratados de Derechos Humanos.....	84
4.2 El sistema Interamericano de Derechos Humanos	85
4.3 Hacia una estrategia anticorrupción en calve de derechos humanos.....	88
4.4 Dos casos ejemplares de gran corrupción y su impacto negativo en los derechos humanos.....	96

4.4.1 El caso Lava Jato, la Gran Corrupción en América Latina y sus consecuencias negativas en la vigencia de los Derechos Humanos	97
a) Antecedentes.....	97
b) Lava Jato en el Perú.....	102
c) Epílogo.....	111
4.4.2 El caso de la comunidad de Saweto: corrupción y tala ilegal.....	113
a) Antecedentes.....	113
b) La corrupción maderera y su impacto en los derechos fundamentales	116
c) Impunidad y responsabilidad del Estado Peruano.....	118
d) Epílogo.....	121
Conclusiones.....	122
Anexo I: Entrevista a la viuda, hermana e hija de Jorge Ríos y su abogada	124
Bibliografía.....	145



Introducción

(i) **Corrupción: consideraciones generales**

La corrupción es un fenómeno inherente a los seres humanos. Se la considera una de las causas de los males que han aquejado al planeta desde sus orígenes, en particular la pobreza y la inequidad. Aunque hoy también se la asocia con la generación de violencia e inestabilidad política. Como sostienen Graf Lamdsdorff, Taube y Schramm (2006), la corrupción parece ser un fenómeno que se manifiesta en toda sociedad con algún grado de complejidad y se remonta a los primeros momentos de la vida humana organizada. Entre los factores que la originan, uno tiene que ver con la búsqueda de autosatisfacción, propia de la naturaleza humana, que también la impulsa a perseguir oportunidades de auto enriquecimiento. Sin embargo, esta explicación por sí misma no justifica la corrupción porque, a pesar de las circunstancias que caracterizan al mundo moderno (sociedad de consumo, individualismo, éxito basado en la riqueza, entre otras), aún existen sorprendentes niveles de integridad. Estos, obedecen, en parte, a motivaciones intrínsecas e individuales que reducen las tendencias naturales.

Pese a su estrecha relación con parte de la naturaleza humana y a que se trata de un fenómeno global, hoy existe un entendimiento generalizado de que la corrupción es un obstáculo para el desarrollo y genera una serie de consecuencias negativas para vastos sectores de la humanidad. Ya en 1789, como destaca Anne Peters (2018), el prefacio de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de Francia, del 26 de agosto de 1789, afirmaba que "la ignorancia, abandono o desacato de los derechos del hombre, son la única causa de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos".

Como se afirma en el prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) (2003):

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el

floreCIMIENTO de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

Como afirma Klitgaard, existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales sobre los de las personas e ideales que está obligado a servir. En su opinión, la corrupción generalizada o sistémica produce un conjunto de efectos negativos (1990, p. xi). Entre los costos de la corrupción, se cuentan la distorsión de los incentivos, el socavamiento de las instituciones y la distribución injusta de la riqueza. La corrupción paraliza el desarrollo económico y político cuando compromete el derecho a la propiedad, el imperio de la ley y los incentivos de inversión (Klitgaard, 2000, p. 2).

Por su parte, Hartmut Schweitzer (2006), señala que la corrupción no implica necesariamente la violación de normas. En muchos casos obedece más bien al conflicto entre “normas universalísticas” y “normas particularísticas” que compiten entre sí creando una ambigüedad normativa. La corrupción surge cuando las normas particularísticas son más vinculantes que las universalísticas. Se entiende por “normas particularísticas” a aquellas que se relacionan con grupos primarios o secundarios (familia, amigos, clubes, religiones, entre otros) y se caracterizan por no ser neutrales ni en lo personal ni con relación al status. Por lo tanto, dependen mucho de las personas y del entorno social en que se desenvuelven.¹ Por el contrario, las “normas

¹ Un claro ejemplo de este tipo de normas es aquella que permite el nepotismo. Otro ejemplo es el proyecto de ley aprobado por la bancada fujimorista de mayoría, que dispone restituir una exoneración tributaria para las empresas de transporte aéreo. La SUNAT explicó que 66 empresas aéreas se beneficiaron con US\$ 1,341,452,468 millones de Dólares Americanos que dejaron de pagar al fisco. Esta iniciativa, sin ninguna razón fiscal que la justifique, aparentemente está destinada a beneficiar a un determinado grupo (La República, 24 de octubre de 2017)

universalísticas” son aquellas que se dirigen a grupos terciarios y son neutrales respecto de las personas y su status. Por lo general requieren de una autoridad externa que cuide su cumplimiento. En este tipo de normas, se basa el principio jurídico *ignorantia juris non excusat* (la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento) (citado por Graf Lamdsdorff, Taube y Schramm, 2006, p.7-8).

(ii) Corrupción y cultura

El debate sobre la relación entre cultura y corrupción no ha sido pacífico; muchas veces se ha sostenido que existen culturas más proclives a la corrupción. En un reciente trabajo, Klitgaard (2017) señala que la decisión de ser corrupto implica tanto normas culturales como un análisis costo-beneficio. Según sostiene el autor, citando a Smith (2007), no es que las personas de ciertas culturas aprueben la corrupción, sino que perciben un conflicto de valores, por ejemplo, entre favorecer a un familiar o cumplir un deber cívico. Mediante el cruce de una serie de variables, el autor demuestra que, los países donde los lazos familiares son fuertes y las instituciones débiles, tienden a ocupar los puestos más altos en los *rankings* sobre corrupción. Cuando los seres humanos se organizan en estados modernos para lograr el desarrollo a través de instituciones políticas, aprenden a trascender los lazos de amigos y familia. En cambio, cuando las instituciones se quiebran o debilitan, ellos se revierten hacia el clientelismo y nepotismo. Por ello, Klitgaard (2017) sostiene que las diferencias culturales tienen que ver con la corrupción.

Adicionalmente, el autor cita a Sowell (1996) para afirmar que las culturas no son meras costumbres con ataduras sentimentales o etiquetas de identidad, sino formas particulares de conseguir cosas que hagan la vida posible (e.g. perpetuación de la especie o transmisión de conocimientos.). Por ello, las culturas difieren al momento de realizar sus elecciones sociales, o generar eficiencia económica y estabilidad política. En ese sentido, sociedades más individualistas, con ciudadanos más empoderados y con menor diversidad cultural tienden a tener menos corrupción. Sin embargo, estas desventajas culturales pueden ser evitadas cuando se incrementan los riesgos de ser sancionado si se incurre en un acto de corrupción. En su opinión, se puede reenfocar un asunto cultural o

de valores para convertirlo en uno de estructuras, información e incentivos (Klitgaard, 2017, p. 15).

(iii) Confianza y capital social

Mención especial merece, en este punto, el papel que juega la confianza en materia de corrupción (*trust* en la cultura anglosajona). Desde un punto de vista sociológico, la corrupción tiene que ver con normas, confianza e inserción social. La confianza generalizada es, de forma frecuente, un factor crucial para la existencia de integridad y niveles bajos de corrupción. Los corruptos necesitan un ambiente favorable para llevar a cabo sus transacciones ilícitas; por eso la corrupción florece cuando las instituciones permiten que la confianza sólo exista entre los corruptos en lugar de ser la base de toda la sociedad (Graf Lamdsdorff, Taube & Schramm, 2006, p. 7, 8 y 14).

Algunos autores consideran la confianza como un componente de valores y normas compartidos que constituyen un capital social, mientras otros sostienen que es un resultado del capital social. El concepto de “capital social” se refiere a ciertas relaciones positivas de intercambio recíproco entre actores. Este tipo de capital permite a las personas conseguir objetivos que no hubieran podido lograr sin él. Cuando un corrupto decide invertir sus recursos de la manera más eficiente para concretar una transacción corrupta y conseguir una ventaja personal, podría decirse que aquellos constituyen también un capital social. En ese caso, se requiere la confluencia de dos elementos: que exista reciprocidad en la transacción corrupta y que el resultado obtenido no hubiera sido posible de otra forma (Escribano & Calleros, 2014). Desde esta perspectiva, introducir cambios en el capital social a partir de la confianza generalizada puede, a su vez, constituir un factor importante de cambio en los niveles de corrupción. En ese sentido, una estrategia anticorrupción debe alentar la desconfianza entre las partes para desestabilizar los pactos corruptos y fomentar la confianza generalizada entre los ciudadanos, y entre éstos y sus autoridades e instituciones.

(iv) ¿Corrupción positiva?

No todos creen que la corrupción es negativa. Como señaló décadas atrás el científico, político y profesor de la universidad de Sussex del Reino Unido, Colin Leys (1965), la

corrupción puede ser beneficiosa y tener el aspecto positivo de dinamizar la economía. En su opinión, la corrupción no es necesariamente mala, pues, si uno elimina las transacciones corruptas, los recursos que se hubieran desviado para el beneficio de los responsables tampoco tendrían un destino con efectos positivos. En igual sentido se expresó Samuel Huntington, cuando señaló que la corrupción es un “poderoso lubricante que facilita el camino hacia la modernización” (2014, p. 71). Leys (1965, pg. 215) no ignora el efecto nocivo que la corrupción generalizada tiene sobre el desarrollo. Se trata de una situación que, según él, se debería resolver con el surgimiento de “líderes puritanos”, provenientes de las clases profesionales o medias, que ejerzan presión para el establecimiento de códigos de ética pública. Sin embargo, reconoce que la ausencia de surgimiento de estas clases profesionales medias independientes en los nuevos Estados es un problema, debido al atraso económico.

En el caso de la “corrupción positiva”, como veremos más adelante, hasta hace muy pocos años, los pagos de sobornos realizados por empresas de países desarrollados en países del tercer mundo podían deducirse de impuestos. Se consideraba a estos como parte del costo natural que implicaba fortalecer y dinamizar la economía de las exportaciones. Para ilustrar que este no es un tema cerrado, una publicación aparecida en el diario El Comercio el 14 de marzo de este año, bajo el título “¿La Corrupción favorece el crecimiento de las economías?”, cita un reportaje de la BBC Mundo, según el cual “nuevas investigaciones realizadas en Asia y América Latina sugieren que estudiosos como Nathaniel Leff, Samuel Huntington y Colin Leys, partidarios de que la corrupción puede tener algún lado positivo, no estaban del todo equivocados”. Si bien señala que son estudios incipientes, y que el pensamiento mayoritario considera los efectos de la corrupción como extremadamente nocivos para la sociedad como un todo, no descarta que futuras investigaciones demuestren lo contrario.

Además, el autor del artículo de la BBC cita a Chiung-Ju Huang, profesor de la universidad de Feng Chia de Taiwán, quien ha publicado un artículo en el North American Journal of Economics and Finance, sostiene que los resultados de su estudio sobre trece países de Asia no apoyan la percepción de que la corrupción impide el crecimiento económico. Es más, él afirma que, en el caso de Corea del Sur, el desarrollo económico del país estaba relacionada con prácticas inmorales e ilegales del gobierno y los empresarios. Finalmente, el artículo hace referencia a un estudio realizado por el

profesor italiano Luciano Ciravegna, del King's College de Londres, publicado en el Journal of World Business (2018), que, luego de analizar los datos de quinientas treinta y seis empresas de Brasil, Argentina, Perú y Chile, concluye lo siguiente:

- La corrupción tiene un impacto positivo en el desempeño de las empresas en estos países (por ejemplo, parece que crecen y lucran cuando sobornan para ganar una licitación sin ser castigadas)
- Donde hay más corrupción, el lucro de las empresas tiende a ser mayor
- Hay una interacción positiva entre corrupción e internacionalización de las empresas (salen a competir en mejores condiciones al exterior porque están acostumbradas a lidiar con un sistema adverso en el nivel local y normalmente no exportan sus comportamientos corruptos, lo que llaman “conocimiento transferible”)
- Donde hay muchas trabas burocráticas, la corrupción “aceita los engranajes”

Ambas investigaciones han sido duramente criticadas por Graf Lambsdorff, Taube y Schramm, quienes afirman, en la misma nota, que “la búsqueda del lado bueno de la corrupción no tiene el menor sentido”.

Los hallazgos y afirmaciones de los investigadores pueden ser ciertos, pero, planteados como están, llevan a conclusiones equivocadas. En efecto, la corrupción puede ir aparejada de crecimiento económico, pero a su vez genera efectos negativos, como el enriquecimiento de unos cuantos a costa de la mayoría (inequidad); la evasión tributaria que implica menores recursos para redistribuir en los servicios públicos a los más necesitados; la corrosión de la administración pública; o el socavamiento de la gobernabilidad. Es evidente que estos “costos” no necesariamente se miden en términos macroeconómicos y que sus consecuencias negativas son mucho más perjudiciales que sus “beneficios”.

En las reuniones del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), realizadas en la primavera del 2018, Christine Lagarde, directora ejecutiva del último anunció que la corrupción sería considerada - junto con la gobernanza - como parte del diagnóstico y las recomendaciones en los informes anuales de países. Ello quiere decir que el FMI puede empezar a establecer condicionalidades en sus préstamos en los casos

donde no haya un buen desempeño de determinados países en materia de control de la corrupción. Según su dicho, “se busca un enfoque más imparcial, efectivo y generalizado” (citado por Mars, 2018). Los técnicos del FMI han concluido que, a mayor corrupción, menor crecimiento. En el estudio que justifica el anuncio, se señala que un empeoramiento en el *ranking* de corrupción, desde una posición media (percentil 50) a una considerablemente peor (percentil 25), se asocia a una merma en el crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) per cápita, de entre 0,4 y 0,5 puntos porcentuales. Sin embargo, este organismo ha sido claro en afirmar su interés solo en los casos que impliquen un riesgo macroeconómico, es decir, cuando las vulnerabilidades en materia de gobernanza y corrupción sean lo “suficientemente severas” como para perjudicar la estabilidad del país (Mars, 2018).

Desde nuestro punto de vista, el enfoque en el “riesgo macroeconómico” es equivocado en tanto distorsiona la percepción del daño social que ocasiona la corrupción. Cuando se analiza la economía desde una perspectiva global, con indicadores como balanza de pagos, empleo, bienes y servicios producidos e ingreso, se puede obtener una foto que no se condice con la realidad en términos del perjuicio que ocasiona la corrupción. Tal enfoque, aunque muestre números globales positivos, no necesariamente reflejará graves problemas como la inequidad o el empobrecimiento de un sector. Podría darse el caso de que los indicadores macroeconómicos sean positivos, pero haya un deterioro social real como consecuencia de la gran corrupción que afecta a un país.

De manera similar, las investigaciones antes citadas señalan el desarrollo de empresas que crecen y obtienen mayores utilidades al incurrir en prácticas corruptas. Sin embargo, aquellas obvian mencionar que, mientras esas empresas crecen y ganan más, un sector mayoritario de la población se mantiene en la pobreza o, incluso, pasa a la categoría de pobreza extrema. Resulta preocupante que una institución como el FMI no tenga problemas en prestar ingentes cantidades de dinero a gobiernos corruptos, complacientes o indiferentes con la “gran corrupción”. Lo hacen porque ésta no afecta su macroeconomía, a sabiendas – o pudiendo presumir razonablemente – que esos fondos van a ser desviados y apropiados por unos cuantos, y que, al final, será el resto de ciudadanos, especialmente los más pobres, quienes deban pagar la factura de los ajustes y las deudas.

En el mes de abril de este año, el Instituto Nacional de Estadística (INEI) reveló que la pobreza ha aumentado en el Perú por primera vez, después de diez años en que venía reduciéndose de forma sostenida a partir del 2017. El crecimiento fue de un punto porcentual respecto del 2016 (a 21.7), lo que implica 375,000 nuevos pobres, que, sumados a los ya existentes, totalizan casi 7 millones. En contraste con esa situación, el Banco Mundial (2018), en un reciente informe, afirma que “el Perú ha sido uno de los países latinoamericanos que más ha crecido en la última década. Su Producto Bruto Interno (PBI) per cápita aumentó a una tasa promedio de 3.8%, sólo superado por Panamá, que reportó un aumento de 4%. Este crecimiento se ha dado en un marco de estabilidad macroeconómica”, creando condiciones para mejorar el bienestar de la población (Prado, 2011).

Sin embargo, el mismo informe del Banco Mundial también señala que el Perú no ha mejorado sus niveles de pobreza y desigualdad. El organismo multilateral afirma que, en la sierra rural, “el 66% de la población es pobre, un tercio vive en la extrema pobreza (...) y siguen existiendo grandes desigualdades rural-urbanas, a la vez que un alto porcentaje de la población es vulnerable de caer en la pobreza” (Banco Mundial, 2018). Es más, la brecha entre ricos y pobres ha aumentado en el Perú, que está ubicado en el tercio interior de la tabla que mide el índice de Oportunidades Humanas (IOH) en los países. Esto significa que no ofrece igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos.

Lo descrito da cuenta de cómo un país que padece severos problemas de “gran corrupción”, demostrados en los escándalos ocurridos en gobiernos regionales, municipales y el propio gobierno central en los últimos años a raíz del caso Lava Jato - que ha llevado a prisión a un presidente y a grandes empresarios, obligado a renunciar a otro mandatario, e investigado penalmente a todos - puede mostrar indicadores macroeconómicos positivos. Pese a ello, considero que muy pocos se atreverían a afirmar que la corrupción ha sido positiva para el desarrollo y crecimiento del país. Este problema no nos ha modernizado en términos de Huntington, sino que, de forma contraria a la dinamización económica que pregonaba Leys, ha enfriado la economía, paralizado las grandes obras de infraestructura, y quebrado o llevado al borde de la quiebra a numerosas empresas. A su vez, eso ha implicado que decenas de miles de personas pierdan su empleo.

Actualmente existe una posición mayoritaria de los estudiosos que consideran la corrupción como un problema que afecta el desarrollo y tiene efectos muy negativos en la distribución de la riqueza y la capacidad de prestación de servicios de los Estados, en particular a los estratos más pobres de la sociedad. Por esa razón, también se convierte en una importante fuente de inequidad.

En ese sentido, este trabajo pretende confirmar la existencia de uno de esos graves efectos negativos: la relación causa - efecto entre la corrupción - la “gran corrupción”, en particular – y el goce de los derechos fundamentales por los ciudadanos. Para ello, partimos de la hipótesis de que, en sociedades con mayores niveles de corrupción, habrá una menor vigencia y respeto de los derechos humanos. En este contexto, las variables corrupción, pobreza, subdesarrollo, gobernabilidad y respeto a los derechos fundamentales se conjugan en una trama compleja que analizamos a fin de arribar a ciertas conclusiones.

A lo largo del capítulo primero, en una aproximación general al fenómeno, explicamos algunas de las múltiples formas de abordaje a la corrupción, dejando constancia de la complejidad y relativa utilidad que importa intentar una definición comprensiva. A fin de dar cuenta de la relevancia que ha ido asumiendo la corrupción en el contexto internacional, hacemos un recuento de los principales instrumentos internacionales que la contemplan o intentan regularla, culminando con el análisis de sus principales causas y las graves consecuencias que genera.

En este capítulo, intentamos sentar las bases para una mejor comprensión de la tesis central de este trabajo. Para entender a cabalidad el fenómeno de la gran corrupción y sus consecuencias, es necesario comprender que en un país como el nuestro, la corrupción es sistémica -- y no producto de conductas individuales desviadas --, y que sus causas se remontan a los orígenes de nuestra historia a raíz de la implementación de una matriz clientelista, de base patrimonialista y centrada en un modelo extractivista.

No se percibiría adecuadamente cómo la gran corrupción puede ser fuente de violación a los derechos fundamentales sino se advierte su actual dimensión (es considerada el principal problema del país), el tremendo impacto material que importa en términos de

desvío de recursos, y peor aún, el efecto negativo que tiene en términos de socavamiento de la confianza y generación de debilidad institucional.

Finalmente, nos parece importante dejar sentado al inicio del trabajo que la gran corrupción es una forma de criminalidad de poder, que no se agota en el ámbito público, sin que se extiende también al privado y tiene expresiones público – privadas, como el financiamiento ilegal de la política, problema que hoy está afectando seriamente a varios de los países de la región.

En el capítulo segundo, desarrollamos el concepto de gran corrupción y los diversos factores que la componen, para luego ingresar a la temática de los derechos humanos y su relación con la pobreza, el desarrollo y la corrupción, demostrando cómo esta última constituye una amenaza a los primeros y una fuente permanente de su violación.

A lo largo del capítulo tercero explicamos las obligaciones que tienen los Estados de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, al punto que cuando incumplen con este deber, por acción u omisión, directamente o a través de sus agentes, surgen responsabilidades legales por las que deberán responder. En este capítulo sugerimos también la adopción de algunos criterios que desde nuestra perspectiva deberían adoptarse al momento de determinar la responsabilidad legal de los Estados y sus agentes.

Finalmente, en el capítulo cuarto, hacemos una breve descripción de los sistemas Interamericano y Universal de Derechos Humanos, para explorar una estrategia de lucha contra la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, proponiendo algunas medidas que a nuestro parecer pueden contribuir a una mayor eficacia de los esfuerzos anticorrupción.

Para mayor ilustración, desarrollamos dos casos de gran corrupción que en nuestra opinión, reflejan los postulados de la tesis, mostrando las características principales de la gran corrupción y su impacto en los derechos fundamentales de diversos colectivos humanos.

Capítulo 1

Definiendo la corrupción

1.1 Múltiples abordajes

Existen muchos intentos de definir la corrupción, al punto que varios autores se preguntan si tiene alguna utilidad hacerlo. Ciertamente no es una tarea fácil, pues puede haber diversas aproximaciones dependiendo la perspectiva desde la cual se quiera abordar. Se puede hablar de corrupción pública o privada, moral, económica o política, sistémica o episódica, de pacotilla, generalizada o gran corrupción.

Siguiendo el razonamiento de Graf Lambsdorf, (2006), Schweitzer define la corrupción como la obtención de “ventajas individuales por intercambio cuando la legitimación o el derecho moral es por lo menos dudoso o cuando los métodos usados son considerados moral o legalmente inaceptables. Por lo tanto, la corrupción es una manifestación de una competencia irresuelta entre normas particularísticas y universalísticas, o de un conflicto irresuelto entre diferentes normas univesalísticas que no son compatibles o incluso son contradictorias” (2006, p. 22). El autor la clasifica en tres categorías:

(i) Corrupción particularística

La corrupción particularística se produce cuando las acciones derivan de normas particularísticas, que deben estar sujetas a normas universalísticas (por ejemplo, cuando ambas son incompatibles). Es el típico caso en que, para beneficiar a un grupo económico específico, se legisla contra el interés de la mayoría (por ejemplo, eso ocurre con cierta frecuencia con los regímenes legales de exoneración de impuestos).

(ii) Corrupción universalística

La corrupción universalística tiene lugar cuando existen acciones basadas en normas universalísimas específicas, pero son valoradas por una mayoría de la sociedad o el sistema judicial sobre la base de diferentes normas universalísticas incompatibles con las primeras. Cuando esto ocurre, individuos o grupos se creen legitimados para definir el valor jerárquico de las normas y lo hacen de una manera desviada. Así, en el Perú se ha planteado la necesidad de regular la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito que, de acuerdo a información empírica, se han convertido en un instrumento frecuente de lavado de activos. Sin embargo, un grupo de cooperativas y legisladores vinculados a ellos, se oponen a las medidas de supervisión oponiendo normas vigentes como las que garantizan la libertad de empresa, o el fomento del ahorro y la pequeña empresa.

(iii) Corrupción sistémica

La corrupción sistémica se produce cuando las estructuras permiten que las acciones corruptas aparezcan como normales y conformes con el sistema social – o, por lo menos, con partes muy influyentes de él - por un período largo de tiempo (por ejemplo, las mafias en Italia o Japón). En este caso, las estructuras no son exitosas en resolver el conflicto entre los sistemas normativos en favor de las normas universalísticas. Al respecto, Graf Lamdsdorff, Taube y Schram señalan que la corrupción como fenómeno no es la causa primaria de debilidad institucional de un sistema. Por el contrario, la corrupción puede intensificar la debilidad institucional existente y conducir a un auto-refuerzo del proceso de declinación moral y desintegración social al que los sociólogos llaman anomia (p. 2006, p. 36). Como señala Sarah Chayes,

[e]n unas 5 docenas de países alrededor del mundo, la corrupción no puede seguir siendo entendida como el accionar perverso de individuos. Más bien es el sistema operativo de sofisticadas redes que cruzan fronteras sectoriales y nacionales en su impulso por maximizar ganancias para sus miembros (...). Para competir en esta carrera, las élites de países subdesarrollados o desarrollados por igual, han venido escribiendo las reglas que gobiernan la actividad política y económica (o implementándolas selectivamente) para su propio beneficio. Corrupción

como perversión del funcionamiento del gobierno y no solamente como dinero en efectivo en un sobre o una orden de compra sobrevaluada (...). El primer paso es reconocer la corrupción de estos tiempos como el sistema operativo intencional de redes sofisticadas y exitosas (2017, p. 112-114) (la traducción es nuestra).

Con la introducción del concepto “gran corrupción” como “sistema operativo”, Sarah Chayes da cuenta no sólo de un fenómeno en el que las estructuras permiten su desarrollo, sino de un diseño sistémico. En este, el gobierno está ordenado intencionalmente, por las élites, sobre la base del control de la actividad económica y política para su exclusivo beneficio, con el obvio perjuicio para el bien común.

Por su parte, Heidenheimer (1970), quien plantea una división cromática de la corrupción (blanca, gris y negra, dependiendo del nivel de tolerancia social que genere), sostiene que las definiciones de corrupción se refieren a tres dominios posibles: jurídico, cuando la infracción es cometida por un funcionario público a favor de intereses privados; económico, en el caso de decisiones económicas adoptadas por un funcionario público; y político, cuando existe subversión del interés público por intereses privados.

Si recurrimos al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2014), encontraremos una primera definición que se refiere a la corrupción como la “acción o efecto de corromper o corromperse”, entendiéndose por corromper “alterar o trastocar la forma de algo”, “echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo”, “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, “pervertir a alguien” o “hacer que algo se deteriore”. Aunque esta definición hace referencia a una transformación, en la mayoría de las acepciones se advierte una carga negativa que implica una degradación en el cambio. En otra acepción, de corte más funcional, la RAE hace referencia a la dimensión pública de la corrupción y señala que “en las organizaciones, especialmente en las públicas, (es una) práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

Desde un punto de vista etimológico, el término emana del vocablo *corruptio*, que se encuentra conformado por los siguientes elementos: el prefijo “con-”, que es sinónimo de “junto”; el verbo *rumpere*, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y,

finalmente, el sufijo “-tio”, que es equivalente a “acción y efecto” (Pérez & Merino, 2014). Esto quiere decir que corrupción es la acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción; también la acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien (Diccionario etimológico, 2018).

Desde sus orígenes la corrupción ha sido percibida esencialmente como un problema de índole moral individual, vinculado a la violación de normas éticas por parte de personas poco escrupulosas. No son pocos quienes, desde este punto de vista, sostienen que se trata de un problema de probidad circunscrito a la falta de valores que determinan una conducta contraria al bien social. Desde una posición moralista, para resolver el problema de la corrupción se requiere una educación en valores y un cambio de cultura que permita una renovación moral.

Transparencia Internacional, fundada en 1993 y con presencia en más de 100 países, es la coalición mundial más relevante en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad. Ella define la corrupción como el “abuso de poder para obtener una ganancia personal”, siendo probablemente ésta la definición más popular a nivel global (2017). Tal definición, dada la brevedad de su formulación, se puede aplicar por igual a la corrupción pública como a la privada, pero ciertamente resulta insuficiente para la complejidad que los fenómenos de corrupción presentan en nuestros días.

1.2. ¿ Es sólo un fenómeno público? La Corrupción privada

A partir de la popular definición de Transparencia Internacional y de las muchas otras que circulan en el medio, se ha asumido que la corrupción es un fenómeno de naturaleza pública en la medida que implica el abuso de una función en el ejercicio del poder conferido y compromete fondos públicos.

Sin embargo, existen muchos casos en los que se aprovecha una posición de privilegio para obtener una ganancia personal sin que se comprometan fondos públicos o el agente sea un funcionario del Estado.

Esta situación ha generado un debate sobre la existencia de corrupción privada y su naturaleza, entendida como el desvío o apropiación de fondos que no provienen del erario público, sino de fuentes particulares. Algunos sostienen que, como el derecho penal no la considera un delito en muchos países, no es estrictamente corrupción, por lo que esa calificación debe reservarse únicamente para los casos en que se hallan comprometidos funcionarios y fondos públicos (incluso con participación de agentes privados). En sentido contrario, autores como Malem sostienen que “La corrupción también puede aparecer entre agentes privados. En el mercado, la corrupción surge con el fenómeno de la representación, cuando un agente dispone de capacidad de acción en nombre del principal y de una información de la que éste último carece. Dicho agente se comprometerá en comportamientos corruptos cuando utilice irregularmente su posición en provecho propio” (2002, p. 14)²

Dada la magnitud que ha asumido la corrupción privada en estos tiempos y el perjuicio material e inmaterial que acarrea a la sociedad (distorsionando los mercados, por ejemplo), la tendencia actual es a procurar su criminalización, ya que las soluciones privadas resultan insuficientes frente al daño social que importan.

Siguiendo esa tendencia, en el Perú se ha legislado recientemente para incorporar la corrupción privada al Código Penal. Con fecha 4 de setiembre del presente año, se promulgó la el decreto legislativo 1385, denominado “Decreto Legislativo que Sanciona la Corrupción en el Ambito Privado”, norma que busca “sancionar penalmente los actos cometidos entre privados que afectan el normal desarrollo de las relaciones comerciales y la competencia leal entre empresa”.

Este nuevo delito comprende a los directivos, empleados o asesores de empresas privadas que acepten directa o indirectamente, para sí o para otro, una ventaja, donativo o promesa para realizar u omitir un acto que favorezca a un tercero en la adquisición o comercialización de bienes o mercancías, en la contratación de servicios comerciales o

² Recientemente un caso de trascendencia mundial, el de la Federación Internacional de Fútbol Asociada (FIFA), ha llamado la atención por tratarse de un hecho de corrupción privada de gran magnitud. Se descubrió que ha sido una práctica común en dicha institución autónoma, que administra ingentes fondos propios derivados de su actividad particular, el pago de sobornos y la apropiación de dinero proveniente de los derechos de transmisión de partidos de fútbol. Los dirigentes de la FIFA siempre se escudaron en su autonomía y en la naturaleza privada de sus recursos hasta que, en el 2016, la justicia norteamericana activó una investigación penal por fraude y arrestó a varios dirigentes de diversos países, quienes hasta la fecha están sujetos a un proceso penal.

en las relaciones comerciales. Al igual que en el caso del delito de cohecho, también sanciona a quien ofrezca o prometa tal ventaja o beneficio.

Igualmente se tipifica como delito de corrupción privada al directivo, empleado o asesor que realice las mismas conductas para realizar u omitir un acto en perjuicio de una persona jurídica.

1.3. Entre lo público y privado: corrupción y financiación de la política

Casos como el del financiamiento ilegal de la política se encuentran en una frontera entre corrupción privada y pública, pues si bien los actores no son funcionarios públicos y los recursos utilizados no proceden del erario nacional, sus efectos tienen un gran impacto en la cosa pública. Como se ha confirmado con el caso Lava Jato³, es frecuente que los partidos políticos o candidatos sean financiados por grupos de interés económico a cambio del otorgamiento de prebendas una vez lleguen al poder. También lo es el financiamiento de la política con fondos provenientes de actos de corrupción pública o del crimen en general, lo que en rigor constituye un delito de lavado de activos.⁴

Existen múltiples propuestas para criminalizar el financiamiento ilegal de las campañas políticas en el Perú - entre otras medidas destinadas a reducir la corrupción en la política-, pero han encontrado una tenaz resistencia en los partidos políticos y el Congreso de la República. Estos se niegan a cambiar las reglas por unas que sean más transparentes y brinden mejores oportunidades a quienes tengan interés en incursionar en la política⁵.

³ Esquema de gran corrupción ocurrido en Brasil y exportado a doce países de América Latina y dos de África.

⁴ En España, el financiamiento del Partido Popular (PP) con fondos provenientes de sobornos y otros actos de corrupción pública es un ejemplo. En el contexto latinoamericano, el caso Lava Jato ha revelado cómo fondos provenientes de prácticas corruptas, mezclados con fondos privados de empresas involucrados en éstas, terminan siendo inyectados en las campañas políticas de diversos partidos en el nivel regional. Este parece ser el caso del presidente Santos en Colombia y del expresidente Ollanta Humala en el Perú, entre otros.

⁵ En días pasados (mayo del 2018), se ha vuelto a abordar el tema en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, incluso con la presencia de expertos en la materia. Pese a que la presidenta de la Comisión, Úrsula Letona, afirmó que existen varios aspectos consensuados sostuvo que se requiere “ser extremadamente cuidadosos con la tipificación” y augura que no habrá decisión en el corto plazo.

El historiador peruano Alfonso Quiroz, en su libro “Historia de la Corrupción en el Perú”, realiza un recorrido por nuestra historia desde el inicio de la república, y concluye que, en el Perú, nunca hubo ciclos bajos de corrupción, todos han sido ciclos altos o muy altos. Al referirse a la corrupción, la define como el “mal uso del poder político- burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados para así obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos y la distorsión de políticas e instituciones” (2013, p. 38).

Si bien el autor se refiere a la corrupción pública, incluye el componente privado en su definición, pues generalmente esta requiere de dos partes, una que representa los intereses del Estado – y por ende de la colectividad – y otra que busca satisfacer un interés privado, particular. Este encuentro de intereses contrapuestos se traduce en el derecho penal como los “delitos de encuentro”, pues se necesita del concurso de dos partes para que la conducta pueda tipificarse.⁶ Esta definición incluye los diversos elementos que generalmente caracterizan una práctica corrupta: abuso de poder por parte del funcionario público, colusión con intereses privados, obtención de ventajas materiales o inmateriales y, como consecuencia, el desvío de fondos públicos o la distorsión político/institucional.

Como veremos más adelante, la definición de Quiroz no sólo señala las consecuencias materiales de la corrupción, sino que incorpora las inmateriales. Estas muchas veces son más graves que las primeras en términos de privación de derechos fundamentales.

1.4. Más allá de las definiciones, la corrupción en los instrumentos y organismos internacionales

Dada la importancia que ha tomado el problema de la corrupción en el mundo, se han generado múltiples instrumentos internacionales para combatirla. Una característica de estos tratados o convenciones es que no definen la corrupción. Normalmente se limitan a consignar sus efectos negativos en sus preámbulos y un conjunto de acciones delictivas que se califican como prácticas corruptas.

⁶ Es el típico caso del delito de colusión ilegal previsto en el artículo 384 del Código Penal (1991).

a) Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

Uno de los primeros instrumentos contra la corrupción fue la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), adoptada en 1996.⁷ Si bien esta contiene una definición de la corrupción (lo que sí hace con el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito), señala que se aplicará a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. (1996, art. VI, núm. 1)

⁷La Convención fue adoptada el 29 de marzo de 1996 por la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana Contra La Corrupción de la OEA, y entró en vigor el 3 de junio de 1997.

La Convención extiende su aplicación para los actos de corrupción no contemplados en ella, cuando exista un mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes (1996, art. VI, núm. 2).

b) Convención contra el Soborno Trasnacional

En 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.⁸ En ella, se define el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros como una de las modalidades más perniciosas de corrupción para el comercio internacional (1997, Primer considerando).

La Convención afirma que el soborno trasnacional consiste en que

(...) una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales. (1997, art.1, núm. 1).

Como su nombre lo indica, se trata de un instrumento enfocado en las prácticas de soborno que la OECD busca erradicar mediante el establecimiento de un conjunto de reglas (sobre tipificación, jurisdicción, extradición, entre otras).

c) Convenio Penal sobre la Corrupción

En 1999, el Consejo de Europa, integrado por 48 países de Europa más los Estados Unidos de Norteamérica, crea el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) con el objetivo de monitorear el cumplimiento, por parte de los Estados, de los estándares

⁸ Fue adoptada por la Conferencia Negociadora de la OECD, el 21 de noviembre de 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999.

anticorrupción establecidos por la organización. Ese mismo año, en el contexto de este foro, se adoptó el Convenio Penal sobre la Corrupción⁹ que, si bien no contiene una definición de corrupción, consigna y desarrolla los diversos delitos de soborno (público, privado, internacional doméstico, activo y pasivo), lavado de activos, influencia ilegal en el comercio y delitos contables (1999, arts. 2-15).

d) Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC)

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) fue aprobada en el 2003 y hoy cuenta con 126 países signatarios.¹⁰ Sus objetivos son: (i) adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; (ii) fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención, y la lucha contra la corrupción; y (iii) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas, y la adecuada gestión de los asuntos y bienes públicos (2003, art. 1).

La Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno. Asimismo, esta indica que, para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable extender la aplicación de sus normas al sector privado e involucrar a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia. Se trata del texto internacional más completo en la materia. Sin embargo, siguiendo el modelo de la CICC, tampoco define la corrupción, sino que se limita a consignar algunas definiciones colaterales (por ejemplo, funcionario público o bienes.) y a señalar que sea aplicará “a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la [...] Convención.” (UNCAC, 2003, art. 3)

e) Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG)

⁹ El Convenio fue aprobado el 27 de enero de 1999 por el GRECO y entró en vigencia el 1 de julio de 2002.

¹⁰ La Convención fue aprobada el 31 de octubre de 2003 mediante Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y entró en vigor el 14 de diciembre del 2005.

En junio del 2010, el Grupo de los 20 (G20)¹¹ creó el Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG por sus siglas en inglés), el cual elaboró el Plan de Acción Anticorrupción G20 que fue adoptado en noviembre de 2010. Si bien este documento tampoco opta por una definición de la corrupción, reconoce su impacto negativo que “amenaza la integridad de los mercados, socava la competencia justa, distorsiona la asignación de recursos, destruye la confianza pública y debilita el estado de derecho” (2010, párr.40).

f) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS)

En septiembre de 2015, los líderes de las naciones del mundo aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).¹² Se trata de un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta, y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Cada objetivo está compuesto por un conjunto de propósitos específicos e indicadores que permiten medir su avance.

Los ODS son: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos. El objetivo 16, “paz, justicia e instituciones sólidas” está integrado por doce metas específicas, de las cuales cuatro están relacionadas directamente con la corrupción:

16.4: Para el 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

16.5: Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus

¹¹ El G20 fue fundado en 1999 por el grupo de los veinte ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de las economías industrializadas y en desarrollo más relevantes, para debatir cuestiones clave de la economía mundial.

¹² La Agenda 2030 adquirió impulso desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 hasta la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2015, y fue producto de extensas negociaciones.

formas (...)

16.6: Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles (...)

16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

De esta forma, se plantea a las naciones del mundo asumir un compromiso por la lucha contra la corrupción, el soborno y el lavado de activos; y la promoción de la transparencia y el acceso a la información. Actualmente, se reconoce que el objetivo 16 y, en particular, la lucha contra la corrupción, constituye un presupuesto necesario para el logro de los otros objetivos. Como se ha señalado, la corrupción impide el desarrollo y profundiza la pobreza, siendo uno de los factores que tiene un impacto negativo muy significativo en los derechos fundamentales de la persona humana.¹³

Los ODS constituyen un mapa de ruta que impone a los Estados la obligación moral de implementarlos, como elementos esenciales de la Agenda 2030. Al mismo tiempo, ellos proporcionan, a las organizaciones de la sociedad civil, una herramienta útil para exigir medidas y políticas que permitan reducir la corrupción y fomentar la transparencia. En muchos países, la implementación de estos objetivos se ha plasmado en planes nacionales.

g) La “Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero” de los Estados Unidos (FCPA)

Aunque es una norma unilateral implementada por el gobierno de Jimmy Carter en los Estados Unidos de Norteamérica en 1977, Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA por sus siglas en inglés) constituye un hito precursor en materia de instrumentos de lucha contra la corrupción. Se promulgó cuando era usual que en los países

¹³ Según la Resolución 23/9 del 13 de junio de 2013, “The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights”, emitida por Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la corrupción “constituye uno de los obstáculos para la promoción efectiva y protección de los derechos humanos, así como el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente” (2013, Quinto considerando) (traducción propia).

desarrollados dedujeran sus impuestos por el pago de sobornos en el extranjero. La Ley prohíbe a las empresas norteamericanas que paguen sobornos o incurran en otras prácticas corruptas cuando realizan negocios en el extranjero. Además, prevé un conjunto de severas sanciones para quienes lo hacen.

1.5. Causas e impacto de la corrupción

1.5.1. Causas

¿ Es la corrupción un fenómeno individual producto de la falta de valores morales desarrollada por personas mal formadas, o es por el contrario un problema social con raíces estructurales, institucionales e históricas? No parece existir una sola explicación que abarque de manera comprensiva una realidad tan compleja, que además asume condiciones muy particulares dependiendo del contexto en el que opera.

El autor Theobald, refiriéndose al estado del debate a fines de la década de los noventa, señala que los científicos sociales han tratado de explicar el creciente problema de la corrupción desde la teoría de los estados patrimonialistas, neo-patrimonialistas y las administraciones modernas (1999, p. 491-502).¹⁴ Los regímenes neo-patrimonialistas son un grave problema para los países del tercer mundo pues frecuentemente incurren en perversos y descarados saqueos de los fondos públicos. Esto genera parálisis institucionales de gran escala e incluso el colapso de los Estados en algunos casos. Sin embargo, el autor cuestiona la centralidad en este problema y se pregunta si las teorías analíticas se limitan a describir los síntomas, pero no abordan las causas subyacentes (Theobald, 1999, p. 493-494).

Refiriéndose a América Latina, Theobald señala que, por lo menos en los países más desarrollados - a diferencia de los países del África sub-sahariana - parece haberse

¹⁴ Se entiende por regímenes patrimonialistas aquellos que no distinguen las fronteras entre lo privado y lo público, mientras en los neo-patrimonialistas, dichos límites se reconocen, pero no se observan. Como consecuencia de esto último, los beneficios sólo circulan en una élite hegemónica y las grandes mayorías quedan en el margen debido a políticas de intimidación y represión, o de cooptación, en el caso de los países más desarrollados. Por su parte, las administraciones modernas se caracterizan por una estricta observancia de la diferencia entre lo público y lo privado. Estas han surgido como consecuencia de circunstancias económicas contingentes (Theobald, 1999, p. 2-3).

avanzado desde un neo-patrimonialismo “crudo” hacia un modelo corporativista en el que grupos sociales y económicos han creado estructuras burocráticas con cierta racionalidad legal. La ausencia de instituciones centrales fuertes y de reglas de juego político determinan un estado de permanente confrontación, caracterizado por una brecha entre el control formal y el real, que, a su vez, generaría una particular actitud de los latinoamericanos frente a la ley (1999, p. 494-495).

Thomson también se refiere al clientelismo como un factor que subyace a la corrupción en América Latina y diferencia el clientelismo comunitario o periférico (relación patrón-cliente) del clientelismo central (favores a cambio de apoyo político). Desde su perspectiva, los países menos desarrollados, afectados por el clientelismo, se diferencian de los desarrollados porque en estos últimos, la posibilidad de obtener rentas de fuentes diversas es mayor (por eso no se saquean las arcas públicas con frecuencia, sino que ocurren más casos de corrupción privada), existe una meritocracia que valora las habilidades y eficiencia del servicio, y se ha logrado institucionalizar el servicio público a lo largo de años de estabilidad y profesionalización (1999, p. 495-496).

Desde nuestra perspectiva, el patrón colonizador de base clientelista y patrimonialista impregnó la matriz de desarrollo del Perú, y tiene un papel relevante al explicar los niveles de corrupción que lo aqueja históricamente. Al respecto, Quiroz describe cómo el Perú se asentó sobre la base de relaciones clientelistas que se iniciaban cuando los recién nombrados virreyes desembarcaban por Paita con toda su corte y se dirigían a Lima. En el trayecto, ellos recibían atenciones de personalidades locales que, luego de instalados en el poder, se convertirían en un sistemático intercambio de favores al margen de la ley y en busca constante del beneficio personal (2013, p. 76). A ello se agregaba la “práctica de la venta venal de oficios y cargos públicos” imperante en el virreinato peruano en 1633, que se hacía al mejor postor, la cual incluía los cargos de oidor y corregidor (Quiroz, 2013, p. 70). En la década de 1690, hubo por lo menos dos virreyes, uno del Perú y otro de México, que compraron sus puestos mediante un contrato con la corona española (Quiroz, 2013, p. 71).

Como señala Torres Arancivia, si algo caracterizó al Estado moderno de los siglos XVI y XVII fue su naturaleza patrimonialista. Se reemplazó la antigua nobleza feudal por un “ejército de administradores” que ayudaba al soberano a gobernar su reino, en buena

cuenta, su patrimonio. Este sistema patrimonial se lubricaba a través de un “complejo aparato de reciprocidades mutuas y lealtades que iban desde la cúspide palaciega hasta el grupo más pequeño de la comunidad” (2007, p. 74). El surgimiento de la Corte - la familia real y los servidores cercanos del monarca en su origen, pero luego extendida a ministros, consejeros, asesores, secretarios o letrados - creó un centro de poder en el que “se repartían los premios favores y dádivas del Estado, y a partir de ella se iniciaba una compleja red de clientelismos que unía todo el país.” (Torres Arancivia, 2007, p. 78). El caso de los virreyes de Nieva y Villar, del conde Castellar y del príncipe de Esquilache constituyen ejemplos claros de abuso del poder cortesano, casos típicos de corrupción (Torres Arancivia, 2007, p. 78).

Si bien Torres Arancivia alerta sobre el error de confundir los parámetros de corrupción del denominado antiguo régimen con los del sistema moderno liberal, no cabe duda que la corrupción del pasado, impuesta por el modelo de conquista español, tiene mucha relación con la corrupción actual. En efecto, para que en aquellos tiempos un acto se considerara corrupto, debía cumplir tres requisitos: la desvirtuación de la justicia del rey hacia sus súbditos, la violación intencional de la ley (y las costumbres), y la afectación de los intereses reales (2007, p. 94). En igual sentido podríamos afirmar que hoy la corrupción implica acciones contrarias al bien común (justicia) consistentes en violaciones de la ley, que afectan los intereses de terceros. Por ello, el propio Torres Arancivia (2007) concluye que el Estado patrimonial ha determinado que, en la actualidad, el servicio público haya devenido en la satisfacción de intereses personales o de grupo, al ser desnaturalizado por la cultura autoritaria (con su correlato de servilismo) y la corrupción institucional.

La falta de conciencia e interés por el bien común, sacrificado de forma permanente en ventaja de intereses individuales o de élites dominantes, ha sido recientemente explicada con lucidez por Acemoglu y Robinson (2014). Citando casos como el de Egipto o la República Democrática del Congo, estos autores afirman que “el poder político se ha concentrado en pocas manos y se ha utilizado para crear riqueza en favor de quienes lo ostentan, como la fortuna valorada, según parece, en setenta mil millones de dólares, acumulada por el ex presidente Hosni Mubarak” (2014, p. 18). En el Congo, mientras la población se batía en la pobreza extrema, el presidente Mobutu Sese Seko y la élite que lo rodeaba “pasaron a ser tremendamente ricos. Mobutu se construyó un

palacio en su lugar de origen, Gbadolite, al norte del país, con un aeropuerto lo suficientemente grande como para que pudiera aterrizar un *jet* Concorde supersónico, el avión que solía alquilar a Air France para viajar a Europa. En Europa, compró varios castillos y era propietario de grandes extensiones en Bruselas, la capital belga” (2014, p. 106).

Los autores Acemoglu y Robinson parten de la teoría de que la pobreza y el estancamiento de los países en el subdesarrollo, así como los altos niveles de corrupción que aquejan a la mayoría de ellos se deben, fundamentalmente, a la existencia de instituciones extractivas, de naturaleza económica o política, que son opuestas a las instituciones inclusivas (2014, p. 95-111).

Según la teoría de los autores, las instituciones económicas extractivas son aquellas que “tienen como objeto extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto” y carecen de centralización política (Acemoglu & Robinson, 2014, p. 98). Mientras, las instituciones económicas inclusivas son las que fomentan la actividad económica, y se caracterizan por garantizar la propiedad privada, así como y el acceso a la tecnología y la educación, para procurar beneficios no sólo para la élite sino para la población en general (Acemoglu & Robinson, 2014, p. 99). Estas son generadoras de lo que Schumpeter denomina “destrucción creativa”, la cual consiste en el cambio de lo obsoleto por la nuevo, el surgimiento de nuevos sectores que atraerán recursos antes destinados a los tradicionales, y la irrupción de nuevas tecnologías que generarán ganadores y perdedores en la política y el mercado. Es lo que en estos tiempos conocemos como innovación, actitud que ha dado surgimiento a una nueva generación de empresarios llamados innovadores (Acemoglu y Robinson, 2014, pg. 107, 108).

Las instituciones políticas extractivas son de corte absolutista y tienen aversión a la destrucción creativa. Las élites se valen de ellas para establecer instituciones económicas que les permitan enriquecerse a costa del resto de la sociedad. A diferencia de ellas, las instituciones políticas inclusivas son centralizadas y pluralistas, y se caracterizan por la distribución del poder entre diversos sectores sociales. Cuando se conjugan instituciones políticas y económicas extractivas, se dan las condiciones para el surgimiento de prácticas corruptas generalizadas, pues habrá un afán de enriquecimiento

personal de las élites en el poder a costa de las mayorías y gobiernos autoritarios que concentran el poder para ese propósito.

El factor de poder concentrado que por su propia naturaleza se caracteriza por la falta de transparencia y acceso a la información, típica de los sistemas corruptos, también ha sido abordado por Klitgaard. Este ha logrado acuñar una fórmula para definir la corrupción:

$$C = M + D - R$$

En ella, “C” equivale a corrupción, “M” a monopolio, “D” a discrecionalidad de los funcionarios públicos y “R” a rendición de cuentas (Klitgaard, 1988, pg. 75).

En opinión de Klitgaard, cuando existe concentración de poder en un Estado, donde los funcionarios tienen amplia discrecionalidad en su función, pero no están obligados a rendir cuentas de sus actos, la corrupción estará garantizada (1988, pg. 74). Para ilustrar la fórmula, pensemos en el caso de un director municipal que está encargado de otorgar licencias de funcionamiento para desarrollar negocios en su jurisdicción. Si este funcionario es el único que tiene la capacidad de decisión sobre la base de su subjetividad y no existen instancias de control funcional (autoridad revisora superior) o disciplinario, u otro mecanismo de rendición de cuentas, la probabilidad de que ocurran prácticas corruptas es muy alta. Es pertinente aclarar que la discrecionalidad de los funcionarios públicos no es negativa en sí misma. Por el contrario, es deseable que ellos cuenten con un margen razonable de discrecionalidad que les permita ejercer su función con criterio suficiente para proveer un servicio eficiente y de calidad. Sin embargo, cuando la discrecionalidad se convierte en ejercicio arbitrario del poder sin control ni rendición de cuentas, se generan nichos en los que surgirá la corrupción.

Para llegar a la fórmula propuesta, Klitgaard (1988) utiliza el modelo económico denominado “principal – agente – cliente” (1988, pg. 69). Se entiende por “principal” al regulador (*policymaker*) que empleará “agentes” que a su vez interactuarán con los clientes en su nombre. Aplicada la fórmula al análisis de la corrupción, se establecerá que la conducta de los agentes y los clientes estará determinada por los costos o incentivos que cada uno de los intervinientes encuentre en el desarrollo de su actividad.

El autor pone como ejemplo el de la autoridad tributaria de Filipinas. En ésta, el “principal” será el jefe de la institución que está tratando de reducir la corrupción en la agencia que dirige; los “agentes” serán los funcionarios encargados de recolectar los impuestos; y los “clientes”, los ciudadanos que pagan impuestos.

Según el modelo propuesto, al tener la posibilidad de incurrir en un acto de corrupción, el “agente” evaluará sus opciones. Es muy probable que lo haga si, a su juicio, los beneficios que recibirá sobrepasan los costos. Si opta por la corrupción, su beneficio será el soborno y el costo será moral (sentirse mal por ser corrupto), a lo que se agrega la posibilidad de ser descubierto y sancionado. Dependiendo de varios factores (religión, subcultura, formación, etc.), el costo moral puede ser cero. En cambio, si el agente no incurre en actos de corrupción, entonces sus incentivos serán el sueldo que recibirá por cumplir con su función, más la satisfacción moral de no ser un corrupto. Partiendo de estas premisas, Klitgaard sostiene que, para el “principal”, es muy importante contar con la máxima información sobre las actividades de los “agentes” a fin de determinar en qué casos lo sancionan o gratifican (1988, pg. 72).

Luego de explicar este modelo, Klitgaard concluye que las actividades ilegales serán más probables cuando los “agentes” desarrollen una actividad monopólica, tengan amplia discrecionalidad para decidir sobre los “clientes” y los procesos de rendición de cuentas sean pobres. Por su parte, los “clientes” serán más proclives a pagar sobornos cuando pueden extraer rentas monopólicas del servicio realizado por los “agentes” (1988, pg. 74).

1.5.2 Impactos de la corrupción

Como explicamos en esta parte, la corrupción tiene un impacto económico-social, pero también político-institucional. No todas las consecuencias negativas de la corrupción, son medibles en cifras económicas, siendo muy frecuente que las consecuencias inmateriales acarreen efectos tan o más graves que las propiamente materiales.

a) Impacto económico y social

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señaló que, según el 48.1% de los peruanos, la corrupción ha pasado a ser considerada el principal problema del país en el 2017 (Perú 21, 2017). Además, según la encuesta de Ipsos Perú, realizada en abril del 2018, el 57% de los peruanos considera que la corrupción es el principal problema del país (31% cree que es la educación y 25% el desempleo y la falta de trabajo). Esto difiere de los años 2008, 2010 y 2015, en que la corrupción fue considerada el principal problema por el 43%, 47% y 52%, respectivamente, sin ocupar el primer lugar, pese ser considerada uno los tres problemas más importantes del Perú (RPP Noticias, 2018). Habla de su magnitud el hecho de que, en tres años, desde enero del 2013 hasta setiembre del 2016, 5,068 funcionarios públicos fueron denunciados penalmente por la Contraloría General de la República.

En el Perú, en términos económicos, el monto comprometido en la corrupción ascendía a S/10,000 millones de soles durante el 2013 (30 veces el presupuesto del Programa Nacional Cuna Mas) (El Comercio, 2015). Como lo ha establecido la Comisión Presidencial de Integridad¹⁵ en su informe final, presentado el 14 de diciembre de 2016, S/ 12,600 millones le son arrebatados anualmente al Perú por la corrupción, lo que equivale al 10% del presupuesto general de la república del 2016 (La República, 2016).

En el ámbito internacional, entre 1995 y 2001, Haití, Irán, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Perú y Ucrania, reclamaron pérdidas que iban desde los \$500 millones hasta \$35 billones debido a la corrupción de sus ex-líderes políticos (Ben, 2014, p. 629). Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el nivel global, un empeoramiento en 2.5 puntos en el índice de corrupción reduce la tasa de crecimiento del ingreso de los pobres en 7.8 puntos porcentuales por año (Mars, 2018). Según el secretario general de

¹⁵ El año 2016, el presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, tuvo que hacer frente a un escándalo de corrupción originado en que su asesor personal, Carlos Moreno, con oficina en Palacio de Gobierno, estaba traficando con la salud de pacientes pobres del sistema de salud pública en favor de algunas clínicas privadas. Para ello, el 26 de octubre del 2016, tuvo que dar un mensaje a la nación para zanjar con su asesor y anunciar la creación de la Comisión de Integridad Presidencial (CPI). La función de la CPI fue proponer medidas para prevenir y compartir la corrupción. Para ello, se designó como presidente al ex - Defensor del Pueblo, doctor Eduardo Vega, y como sus integrantes a destacados miembros de la sociedad civil peruana. Al culminar los cuarenta y cinco días de plazo, la CPI entregó un informe que contenía un diagnóstico y cien recomendaciones para el gobierno.

Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial estima que la corrupción cuesta 2.6 billones de dólares o el 5% del Producto Interno Bruto mundial. Esta cantidad de dinero podría ser utilizada para elevar por encima de los US\$ 1,25 dólares diarios a los millones de personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años (ONU Noticias México, 2018).

En el año 2007 se estimaba que nivel mundial, entre US\$ 20.000 y US\$ 40.000 millones de dólares se pagaban en sobornos a funcionarios públicos de países en desarrollo (Ikeda, 2007). En el 2016, el Fondo Monetario Internacional estimó que al año se pagan entre 1.5 y 2 trillones de dólares en sobornos a nivel mundial, lo que en realidad cuesta mucho más si se considera la pérdida en falta de crecimiento económico, la falta de pago de impuestos y el mantenimiento de la pobreza (Lawder, 2016). Según Naciones Unidas, la evasión fiscal cuesta a los países en desarrollo US\$ 100,000 millones de dólares al año a los países en desarrollo, lo que permitiría educar a 124 millones de niños (Naciones Unidas, 2018). UNICEF, sostiene que 1000 millones de niños en el mundo carecen de alguno de los bienes o servicios necesarios para sobrevivir, crecer o desarrollarse. Esa misma institución señala que 300 millones de niños se van hambrientos a la cama todos los días, de los cuales 90% sufren de desnutrición a largo plazo. Cerca de 270 millones de niños carecen de los servicios de atención en salud. Uno de cada tres niños en el mundo (500 millones), carece de acceso a cualquier tipo de servicio de saneamiento, y uno de cada 5 niños, no tiene acceso a agua potable (400 millones). La falta de agua potable y saneamiento, causa alrededor de 4000 muertes infantiles al día en el mundo (UNICEF, 2015)

La organización no gubernamental OXFAM afirma que 1,400 millones de personas en el mundo padecen de extrema pobreza, y que de ellos 900 millones sufren hambre (Natural, 2015). Según la FAO (agencia de Naciones Unidas para la alimentación), se necesitan US\$ 267,000 millones de dólares al año para erradicar de manera sostenible el hambre del mundo (0.3 del PIB mundial). Es decir, sólo con una mínima parte de los que se gasta en corrupción (5% del PIB mundial), se resolvería el problema del hambre en el mundo de manera sostenible (Natural, 2015).

b) Impacto político e institucional

La corrupción no sólo genera consecuencias materiales medibles en cifras o índices. Como señalamos, Quiroz (2013) introduce las consecuencias inmateriales de la corrupción como una variable cuando se refiere a las ganancias contrarias al desarrollo social y a la distorsión de políticas públicas. Existe un impacto producido por las prácticas corruptas que es tan o más grave que el estrictamente económico (Ben, 2014, p. 629). Estos conceptos nos asoman a la problemática de la relación entre corrupción y derechos humanos - que abordaremos más adelante - respecto del daño no medible a través de indicadores “duros”. Nos referimos, como ya hemos mencionado líneas arriba, a la pérdida de la confianza ciudadana en las autoridades o la clase política (*trust*), y al daño institucional.

La pérdida de la confianza ciudadana en la autoridad, en la clase política e, incluso, entre los ciudadanos socava el tejido social porque produce una situación de sospecha generalizada. También se genera un estado de ánimo que oscila entre la frustración, expresada en frases comunes como “esto nunca va a cambiar” o “es que somos así”, y el cinismo cómplice, plasmado en “roba, pero hace”, “el que no es conchudo muere cojudo” o “acá rige la ley de Herodes, si no chingas, te jodes”. Además, el impacto de la corrupción en las instituciones va más allá de la afectación del presupuesto originada en el saqueo por los corruptos. Esta se vincula con una “cultura institucional” que, una vez penetrada por la corrupción, no es fácil de restaurar.

En el Perú, por ejemplo, es de conocimiento general que el Banco Central de Reserva (BCR), con independencia de cuál sea la autoridad de turno, ha mantenido niveles de profesionalismo e integridad. Ello lo ha convertido en una institución sólida y respetable, al punto que no ha podido ser manipulada o debilitada pese a los regímenes corruptos de turno. Se asume que, desde su fundación, el BCR, cuyo desempeño implica un alto componente tecnocrático, se ha formado sobre la base de una meritocracia. Esta es promovida mediante una política que combina el fomento de la capacitación constante de sus funcionarios con las mejores condiciones de trabajo del sector público.¹⁶ Un alto funcionario del BCR explica que los buenos niveles de

¹⁶ En la década de los 80, el presidente y el gerente del BCR fueron procesados por haber trasladado fondos de reserva del país al Banco Internacional de Crédito y Comercio (BCCI), de dudosa reputación, a cambio de sobornos. Ambos funcionarios fueron extraditados y condenados por el delito de colusión. Este suceso se considera una excepción en la historia del BCR, que sigue siendo valorado como una institución ejemplar en términos de integridad.

integridad del BCR se deben a la independencia constitucionalmente asignada, pues sus decisiones no son revisadas por el Poder Ejecutivo (Constitución Política, 1993, art. 86) ; su internalización como parte de una comunidad de bancos centrales del mundo, que exige estándares elevados de integridad (el BCR es parte Bank of International Settlements,- BIS, que tiene estrictas exigencias de transparencia e información monetaria), y la visión de sus fundadores que apostaron por una institución escuela (comunicación personal con el Dr. Manuel Monteagudo, gerente legal del BCR, sostenida en Agosto del 2018).

Otro ejemplo interesante es la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Esta institución recaudadora de los impuestos nacionales ha sido considerada por muchos años un nicho de corrupción generalizada. Sin embargo, a raíz de una gestión que apostó por la limpieza institucional y el desarrollo técnico, a la que se sucedieron otras que le dieron continuidad, hoy se le considera una “institución recuperada” con niveles de integridad aceptables para la media nacional.¹⁷ Por el contrario, la cooptación total del Poder Judicial, y las Fuerzas Armadas y Policiales durante el decenio del régimen corrupto del expresidente Alberto Fujimori y, su asesor, Vladimiro Montesinos (1990 – 2000) ha dejado una secuela de daño institucional que hasta ahora no les permite recuperarse y cumplir la misión que les corresponde.

Conforme se han ido desarrollando las Ciencias Sociales, actualmente se entiende que la corrupción no sólo es un fenómeno que genera un gran impacto en la economía, sino también en la política. Se trata de un factor de inestabilidad por el descontento que genera en importantes sectores de la población, los cuales se ven privados de la satisfacción de necesidades básicas debido al desvío de importantes cantidades de recursos públicos en beneficio de unas cuantas personas. Esta perspectiva económico-

¹⁷ El autor del cambio inicial fue Manuel Estela, curiosamente un ex - funcionario emblemático del BCR, a quien luego sucedieron Sandro Fuentes, Adrián Revilla, Luis Arias, Beatriz Merino, entre otros. En palabras de Estela, se trató de “la SUNAT fundacional, un corte, un rompimiento con el Estado improvisado y un primer pero frágil paso en la dirección del Estado tecnocrático. Eso fue lo que hizo la SUNAT en 1991 y 1992” (publicado en sunat.gob.pe). Durante el régimen del expresidente Alberto Fujimori, su asesor Vladimiro Montesinos logró penetrar la institución para encubrir ciertos actos de corrupción a través del llamado “RUC sensible” en mayo de 1997. Este era un mecanismo para proteger la información tributaria de un selecto grupo de contribuyentes. Se trataba de un sistema de almacenamiento electrónico de información a cuya clave solo tenían acceso ciertas personas seleccionadas por el jefe de la SUNAT. Sin embargo, se considera un caso excepcional en la historia de la SUNAT ya reformada.

social de la corrupción da cuenta de la existencia de élites encumbradas en el poder que buscan su beneficio personal exclusivo a costa de vastos sectores sociales.

Capítulo 2

La gran corrupción

Aunque la corrupción ha existido siempre, cabe preguntarse si en el mundo globalizado actual, caracterizado por el desarrollo exponencial de la tecnología y las comunicaciones, la existencia de mayores recursos y dinero, y el surgimiento de múltiples y nuevas formas de crimen organizado con un poder sin precedentes, nos encontramos frente al mismo fenómeno o se trata de uno de distinta naturaleza. Como afirma Chayes, “...el sistema financiero globalizado, los paraísos offshore, las transferencias electrónicas de dinero, han revolucionado los usos a los que pueden ser destinadas las ganancias mal habidas. Así los controles son incapaces de determinar cómo la riqueza es adquirida” (2017, p. 112).

Algunos analistas, para diferenciar la corrupción contemporánea de gran dimensión de otras formas de corrupción (regular, administrativa, cotidiana, entre otras.) han empezado a llamarla “gran corrupción”. Desde nuestro punto de vista, la corrupción contemporánea de grandes proporciones constituye un fenómeno cualitativamente distinto a la corrupción que hemos conocido en el pasado. Ella no solo es diferenciable por la cantidad de recursos que moviliza, sino por un conjunto de elementos que la caracterizan. Este capítulo no pretende incursionar en un análisis ontológico del concepto. Por el contrario, intentamos identificar, a partir de los elementos de la gran corrupción, una categoría operacional que permita establecer una clara diferencia con otros tipos de corrupción y a partir de ello, explorar nuevas alternativas y estrategias para controlarla.

Según el Manual de Naciones Unidas para Medidas Prácticas Anticorrupción para Fiscales e Investigadores, “Gran corrupción es una expresión usada para describir la corrupción que penetra los niveles más altos de gobierno, generando graves abusos de

poder... la diferencia esencial entre gran corrupción (captura del Estado) y corrupción menuda (corrupción administrativa cotidiana), es que la primera implica la distorsión de funciones centrales de gobierno por funcionarios públicos de alto nivel, mientras que la última se desarrolla en el contexto de un gobierno en funciones e infraestructura social” (United Nations, 2004, p. 23) (traducción propia).

En opinión de Bloom, “[e]n contraste con las formas de corrupción de bagatela, la ‘Gran Corrupción’ involucra formas muy enraizadas de corrupción en los niveles altos de gobierno que generan una apropiación indebida de significativos recursos y distorsiones sociales generalizadas. La ‘Gran Corrupción’ se distingue por (1) el involucramiento de funcionarios públicos de alto nivel y (2) la importancia de su impacto, normalmente en términos de graves abusos de poder o apropiación de riqueza pública para beneficio privado” (2014, p. 629). La gran corrupción implica el abuso de poder a altos niveles para el beneficio de unos cuantos a costa de muchos. Esto incluye sobornos a gran escala, malversación de activos del Estado y otros delitos de corrupción previstos en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Se entiende que la gran corrupción causa daños extendidos y violaciones de derechos humanos fundamentales.

Como señala la Hava, Transparencia Internacional (2009) sostiene que “el fenómeno [de la corrupción] ‘puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca’” (2016, p. 64). Sin embargo, la misma organización ofrece otra definición, la de “corrupción a gran escala” (o *high corruption* en la versión inglesa), que es identificada con “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (citado en Haya, 2016, p. 64).

Recientemente, Transparencia Internacional (2016) ha desarrollado la siguiente definición legal de gran corrupción: “es el abuso de poder de alto nivel que beneficia a pocos al costo de muchos y causa un daño extendido y serio a individuos y a la sociedad. Usualmente permanece impune” (traducción propia). Esta definición puede servir de punto de referencia para identificar los elementos que caracterizan al fenómeno de la gran corrupción, a saber: i) los actores son personas que pertenecen a

los niveles más altos de gobierno, es decir, cuentan con un nivel significativo de poder político o funcional, o individuos privados que detentan un poder económico relevante, ii) los actos que cometen implican la distorsión de políticas o funciones centrales del Estado, y iii) el beneficio se obtiene a expensas del bien común. Partiendo de estos elementos, Hava deduce las siguientes características esenciales de la gran corrupción:

- a) involucran enormes sumas de dinero (*factor económico*),
- b) son ejecutados, auspiciados, dirigidos o tolerados por personas con altas cotas de poder en o sobre el gobierno (*factor político*)
- c) no constituyen comportamientos aislados, sino un conjunto de actos planificados que se insertan en el propio funcionamiento del país o región afectada (*factor sistémico*)
- d) el perjuicio causado no es sólo económico, sino que afecta también a los derechos fundamentales y libertades políticas del conjunto de los ciudadanos (*factor social*)
- e) la relación de los corruptos con las altas esferas del poder y el carácter planificado de sus actos les permiten eludir la acción de la justicia, ya sea impidiendo coactivamente su actuación, ya sea premiando su tolerancia (*factor impunidad*) (2016, p. 5)

Para nuestro análisis, seguiremos la propuesta de Hava para desarrollar los factores que integran la gran corrupción.

2.1. Factores de la gran corrupción

2.1.1. El factor económico

Hemos señalado las ingentes cantidades de recursos que moviliza la corrupción a gran escala. Como informan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se trata de miles de millones de dólares que, en algunos casos, como el del soborno y la defraudación, pueden llegar a sumar trillones de dólares al año. Hace un par de décadas, eran contados los casos de corrupción que implicaban cifras de gran magnitud, como el de los dictadores Sani Abacha en Nigeria, Mohammed Suharto en Indonesia, Ferdinand

Marcos en Filipinas, Mobutu Sese Seko en Zaire, como describimos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Tabla de los 10 ex líderes deshonestos del planeta

	<p>1</p> <p>Mohammed Suharto Presidente de Indonesia.</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 15.000 a US\$ 5.000 millones.</p>		<p>2</p> <p>Jean Claude-Duvalier Presidente de Haití</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 100 a US\$ 800 millones.</p>
	<p>3</p> <p>Ferdinand Marcos Presidente de Filipinas.</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 5.000 a US\$ 10.000 millones.</p>		<p>4</p> <p>Alberto Fujimori Presidente del Perú</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 600 millones.</p>
	<p>5</p> <p>Mobutu Sese Seko Presidente de Zaire</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 5.000 millones.</p>		<p>6</p> <p>Pavlo Lazarenko Primer Ministro de Ucrania</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 114 a US\$ 200 millones.</p>
	<p>7</p> <p>Sani Abacha Presidente de Nigeria</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 4.000 a US\$ 5.000 millones.</p>		<p>8</p> <p>Arnoldo Alemán Presidente de Nicaragua</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 300 millones.</p>
	<p>9</p> <p>Slobodan Milosevic Presidente de Serbia/Yugoslavia</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 4.000 millones.</p>		<p>10</p> <p>Joseph Estrada Presidente de Filipinas.</p> <p>Fondos supuestamente malversados: US\$ 75 a US\$ 80 millones.</p>

Fuente: Transparencia Internacional (1996)

Sin embargo, en la actualidad, los escándalos de corrupción que involucran cifras multimillonarias son cotidianos. Ello se explica, en parte, porque existe más dinero disponible sobre la mesa, pero también porque el carácter sistémico y de criminalidad

organizada que reviste la corrupción de estos tiempos, sumado a la tecnología, permite movilizar ingentes cantidades de recursos para beneficio de los corruptos. Los casos de los expresidentes de Ucrania (Viktor Yanukovich), Túnez (Zine El Abidine Ben Alí), Guinea Ecuatorial (Teodoro Obiang), Angola (José dos Santos), Egipto (Hosni Mubarak) y Panamá (Ricardo Martinelli) son claros ejemplos de la magnitud económica de la gran corrupción actual. Ellos han desviado cientos y miles de millones de dólares de sus países para su beneficio personal y el de sus allegados. Recientes escándalos como el del presidente de Cataluña en España (Jordi Pujol, acusado de implementar un sistema de sobornos de miles de millones de euros en más de una década), el llamado caso “Lava Jato” (que involucra a once países de América Latina y dos de África, y con un posible impacto que bordea los cincuenta mil millones de dólares en pagos de sobornos a presidentes y altos funcionarios de Estado para hacerse de grandes obras de infraestructura sobrevaluadas), y el de la FIFA (pagos de sobornos por derechos de televisión y definición de sedes del mundial), confirman la magnitud económica de la gran corrupción.

2.1.2. El factor político

La naturaleza de los actores de la gran corrupción es un elemento distintivo que la diferencia de la corrupción regular que también comprende la corrupción de bagatela, cotidiana o de pacotilla (*petit corruption* en inglés). En el primer caso, los agentes de la corrupción son altos funcionarios del Estado, quienes cuentan con una amplia cuota de poder político que les permite acceder a cuantiosos recursos económicos. Ello genera un impacto significativo en los presupuestos nacionales y en las instituciones, y distorsiona las políticas públicas. Desde nuestra perspectiva, también los actores privados con considerable poder económico que se coluden con funcionarios para apropiarse de grandes cantidades de recursos públicos pueden ser agentes de gran corrupción.

Como afirma Hava, “quedarían fuera del ámbito de la Gran Corrupción aquellas corruptelas que son protagonizadas por funcionarios de base (esto es, los que se relacionan directamente con los particulares en la gestión de la administración pública) y que generalmente implican pequeñas cantidades de dinero” (2016, p. 6). Como veremos más adelante, al abordar el caso Lava Jato, una situación típica de gran corrupción es la penetración en la política de grupos de interés económico o crimen

organizado. En ambas circunstancias, los financiadores explotan su gran capacidad económica - generada legal o ilegalmente - para realizar aportes a los partidos políticos o candidatos que participan en una contienda electoral. La finalidad es asegurar que, una vez en el poder, estos retribuyan el financiamiento con favores que convengan a sus intereses. El caso típico en América Latina es el de aportes a campañas electorales a cambio de la entrega de grandes obras de infraestructura sobrevaluadas, en el caso de grupos económicos, o la impunidad para realizar actividades delictivas, cuando se trata de grupos del crimen organizado.

El caso Lava Jato se caracterizó por comprometer a los niveles más altos de la política nacional a través del financiamiento de candidaturas presidenciales o municipales, el pago de servicios de costosas estrategias electorales o el pago directo de millonarios sobornos a autoridades ya elegidas. Esto ha traído como consecuencia la existencia de un numeroso grupo de expresidentes, vicepresidentes, ministros de Estado, viceministros, exalcaldes, dirigentes de partidos políticos y otros altos funcionarios de Estado, así como emblemáticos empresarios de diversos países, involucrados en investigaciones penales, detenidos o prófugos. El caso también ha motivado la caída de gobiernos en funciones, como ha ocurrido en Brasil y Perú, debido a la evidencia sobre presidentes en ejercicio que han incurrido en presuntos actos delictivos.

En igual sentido, es notorio que la candidata presidencial peruana con mejor opción para las elecciones del 2016, Keiko Fujimori, haya perdido la contienda electoral al conocerse que el secretario de su partido, Joaquín Ramírez, está siendo investigado por la DEA por presuntos vínculos con el narcotráfico. También se han conocido los vínculos societarios del congresista de Fuerza Popular Edwin Vergara con un narcotraficante colombiano. Finalmente, grupos criminales relacionados con la minería y la tala ilegal financian a varios congresistas y funcionarios públicos para que protejan sus intereses ilegales.

2.1.3. El factor sistémico

La gran corrupción no es episódica, se enquistó en las estructuras de poder, y se convierte en un problema que forma parte de la dinámica de funcionamiento del Estado y de las relaciones económicas entre los actores del mercado. Tratándose de una forma

de delincuencia de poder, los agentes ocupan puestos clave en sus estructuras y comprometen la operatividad del sistema. La autora Chayes se refiere a este tipo de corrupción como un “sistema operativo” y se lamenta de que los esfuerzos anticorrupción se hayan reducido a un enfoque individual. Esto les ha hecho perder la visión sistémica del problema y la compleja interrelación entre sus diferentes actores. Según la autora, “[l]as relaciones de refuerzo entre funcionarios públicos al más alto nivel, élites de negocios, y organizaciones criminales es mucho más orgánica e intrínseca que lo que sugiere el marco. En algunos casos, las bandas sirven como auxiliares policiales (2017, p. 8). En otros, la membresía a pandillas puede ser entendida como una reacción a la corrupción sistémica - un esfuerzo para construir un espacio social autónomo. Se trata de un sistema en el que se “tejen redes de geometría o grados dispares (gobierno y negocios, criminales y grupos violentos)” (Chayes, p. 112).

Un claro ejemplo de la gran corrupción y de su carácter sistémico es el ocurrido en el Perú durante el decenio del gobierno de Alberto Fujimori. Una vez en el poder, él implementó una red criminal en sociedad con su asesor personal en las materias de inteligencia y narcotráfico, Vladimiro Montesinos, (véase el cuadro 2) y el comandante general de las Fuerzas Armadas, Nicolás Hermosa Ríos.

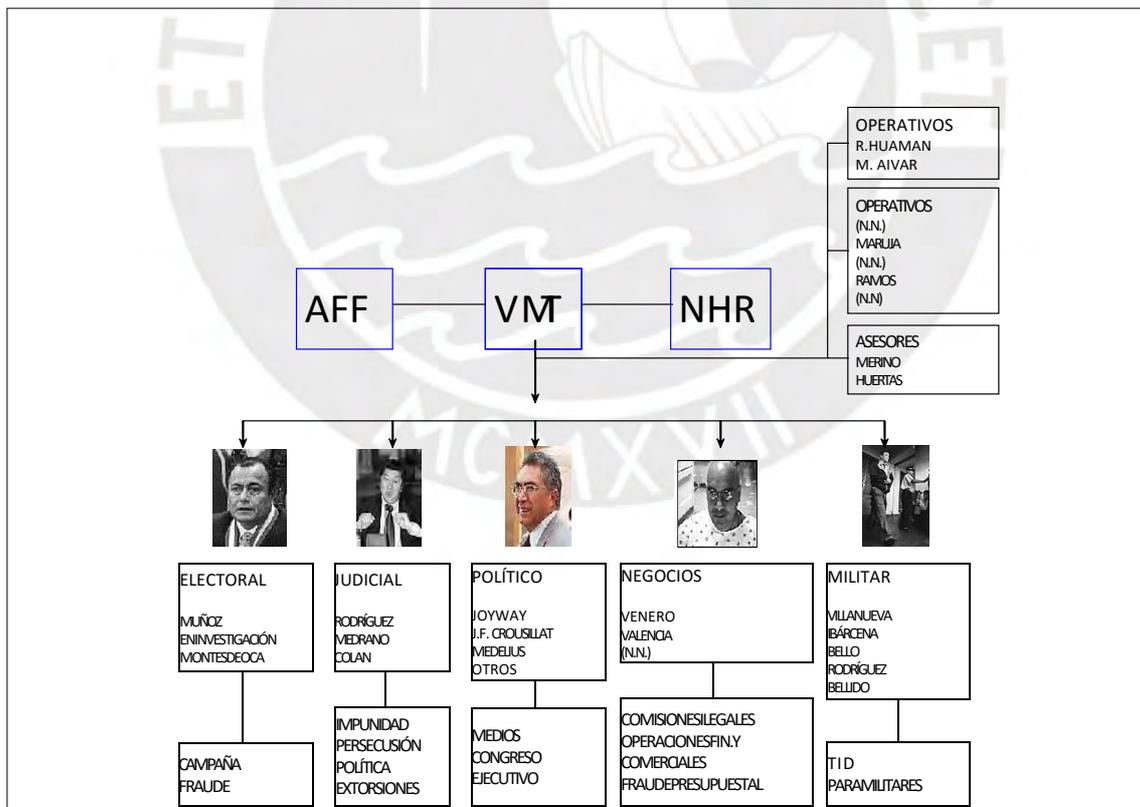
Cuadro 2
Retratos del expresidente Alberto Fujimori y de su asesor personal, Vladimiro Montesinos



Fuente: Procuraduría Ad-Hoc Fujimori - Montesinos

Esta red, también conocida como “Fujimori-Montesinos” copó todas las estructuras del poder público e incluso incursionó en el privado, logrando la captura del Estado. Salvo algunas excepciones, no hubo espacio de poder público que no fuera cooptado por la organización (véase el cuadro 3)

Cuadro 3
Red “Fujimori Montesinos”



A raíz de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, el 22 de noviembre del 2000 se instaló el gobierno de transición dirigido por el entonces presidente del Congreso de la República, Valentín Paniagua. Debido a la magnitud de la captura del Estado por parte de esta red corrupta, el nuevo presidente creó la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA). Se trataba de una comisión plural cuyo objetivo era realizar un diagnóstico de la corrupción en el Perú durante el régimen de Alberto Fujimori. La comisión también debía presentar recomendaciones orientadas a recuperar niveles de integridad y salir de la caótica situación en que había quedado el Estado peruano. Una de las conclusiones del diagnóstico de la INA fue que,

(...) la corrupción llegó a penetrar el centro mismo del poder del Estado, para ser utilizada como instrumento de gobierno. Para ello se organizó una red de corrupción que involucró a gran parte del Estado y que contó con la complicidad de sectores importantes de la clase dirigente. Se puede afirmar que el centro de la corrupción se trasladó del ámbito administrativo-institucional al núcleo del poder político. El Estado no se vio copado desde fuera por redes corruptas, sino que la iniciativa corruptora provino de su centro mismo, a través del Poder Ejecutivo y los servicios de inteligencia” (MINJUS, 2001, p.8)

Esta descripción de lo ocurrido en el Perú con la red “Fujimori Montesinos” ilustra las características sistémicas de la gran corrupción, instrumental a un régimen que la instaló en el centro del poder.

2.1.4. El factor social

El factor social de la gran corrupción es una de sus diferencias más relevantes respecto de la corrupción regular. Debido a los montos involucrados y al poder de sus protagonistas, su capacidad de daño social es inmensa. No solo produce daños en términos económicos, con sus consecuencias sociales (incremento de la pobreza, inequidad y desgobierno), sino en términos inmateriales, como la pérdida de la confianza pública y el deterioro de las instituciones más relevantes. Citando a Hava, “los casos más graves de gran corrupción (aquellos cuya impunidad debe evitarse a toda

costa) provocan otras lesiones de bienes jurídicos mucho más relevantes que los patrimoniales (vida, libertad, intimidad, entre otros)” (2016, p. 68).

En este punto se conectan la corrupción y los derechos humanos. Como veremos más adelante, existen efectos directos e indirectos en la violación de derechos fundamentales. Los grandes casos de corrupción que afectan al mundo contemporáneo son de tal magnitud que ponen en cuestión la economía de los países o regiones afectados, llevándolos a la inestabilidad política. Además, como hemos visto de manera reciente, estos son causa de diversos tipos de violencia y terminan afectando las condiciones de vida de millones de personas, especialmente de los más pobres.

2.1.5. El factor impunidad

Debido al poder que ostentan los actores de la gran corrupción, por lo general quedan impunes pues recurren a esquemas complejos y sofisticados, cuentan con asesores y abogados de alto nivel que evitan las consecuencias legales de sus actos, y tienen capacidad para interferir en las investigaciones o amedrentar. Paradójicamente el poder corruptor de los actores de la gran corrupción termina corrompiendo a las propias instancias de control (contraloría, fiscalía, judicatura o policía) por razones económicas o políticas. Esto ha determinado que, en países con corrupción sistémica, la norma haya sido la impunidad, es decir, que pese a tratarse de actos delictivos, no acarrear consecuencias jurídicas para sus autores. Refiriéndose a esta situación, Chayes sostiene que “Es una característica distintiva de los sistemas de gobierno cleptocráticos que las agencias que demuestran independencia o representan una amenaza potencial para los intereses de las redes son intencionalmente incapacitadas o recortadas. Casos de sabotaje deliberado a instituciones en los Estados Unidos tampoco son difíciles de encontrar” (2017, p. 51-52)

En términos de Gran Corrupción no sólo hablamos de impunidad legal, sino muchas veces también de impunidad social, es decir casos de corruptos notorios que no sólo no son señalados y rechazados socialmente, sino que son presentados como modelos de éxito social pese a que existe un conocimiento común del origen de sus fortunas y la naturaleza de sus prácticas ilegales. En palabras de Chayes, “[u]na característica

particularmente destructiva de esta evolución contemporánea es el escaso interés prestado a la procedencia del dinero o la forma cómo fue adquirido” (2017, p. 51-52)

No obstante, en los últimos años, la regla de impunidad de la gran corrupción ha sido perforada. Actualmente existen algunos casos en que, pese al gran poder de los corruptos, los responsables han sido llevados ante la justicia y se encuentran asumiendo las consecuencias legales de sus actos. En el Perú, el expresidente Alberto Fujimori y los demás dirigentes de su red criminal han sido condenados y parte de ellos aún están purgando prisión después de dieciocho años; el expresidente Ollanta Humala y su esposa han sido detenidos; el expresidente Alejandro Toledo se encuentra prófugo de la justicia y el expresidente Pedro Pablo Kuczynski fue obligado a renunciar; mientras que todos ellos, el expresidente Alan García y la congresista Keiko Fujimori están sometidos a investigación fiscal por presuntos actos de corrupción y lavado de activos.

En Guatemala, el expresidente Otto Pérez Molina y su ex vicepresidenta se encuentran detenidos, al igual que el expresidente Álvaro Colom y diez de sus ministros. Mientras, en Brasil, la expresidenta Dilma Rouseff fue destituida y el expresidente Luis Lula Da Silva fue condenado y se encuentra en prisión. En Panamá, el expresidente Ricardo Martinelli fue detenido en los Estados Unidos de Norteamérica. En El Salvador, el expresidente Elías Saca está en prisión y el expresidente Mauricio Funes se encuentra prófugo. Finalmente, en el Ecuador, el vicepresidente Jorge Glass está en la cárcel. A ellos se agregan otros varios casos de altos funcionarios en la región.

Grandes y poderosos empresarios, políticos, ministros, fiscales, presidentes de congresos, parlamentarios, gobernadores, alcaldes, dirigentes de instituciones privadas, entre otros, han sido procesados en los últimos años en diversos países del mundo. Aun cuando no son la mayoría y que muchas veces no se trata de esfuerzos sostenibles - ya que, a poco de ser detenidos o investigados, los responsables revierten la situación - se observa una tendencia que rompe la monotonía de la tradicional impunidad. Existen diversos factores que han contribuido a generar esta tendencia. Entre ellos se encuentra el profesionalismo del periodismo de investigación, la evolución de las comunicaciones en tiempo real, la explosión de las redes sociales como factor de comunicación y presión social, y la intolerancia ciudadana que ha movilizó a millones de personas en el mundo a protestar contra la corrupción y exigir cambios.

2.2. Gran corrupción y derechos humanos

La diferencia entre la gran corrupción y la llamada corrupción regular o tradicional no es solamente cuantitativa. Más allá de la cantidad de recursos comprometidos por la primera, el elemento que le asigna una diferencia cualitativa es su impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos y, en particular, en sus derechos fundamentales (lo que Hava denomina como el factor Social). Tal como ha señalado el anterior secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon (2016), “[l]a corrupción socava la democracia y el estado de derecho. Conduce a la violación de derechos humanos. Erosiona la confianza pública en el gobierno. Incluso puede matar, por ejemplo, cuando oficiales corruptos permiten que se alteren medicinas o cuando aceptan sobornos que permiten actos terroristas”.

Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navil Pillay, ha afirmado:

Seamos claros. La corrupción mata. El dinero robado a través de la corrupción cada año es suficiente para alimentar más de 80 veces el hambre mundial. Cerca de 870 millones de personas se van hambrientos a la cama cada noche, muchos de ellos niños; la corrupción le niega su derecho a la alimentación, y en algunos casos, su derecho a la vida. Una aproximación anticorrupción basada en los derechos humanos responde a un llamado resonante del pueblo por un orden social, político y económico que cumpla las promesas de libre de miedo y deseo (Natural, 2015).

En ambos casos, los funcionarios de las Naciones Unidas se están refiriendo no a la pequeña y cotidiana corrupción administrativa, sino a aquella cometida por personas con poder y con capacidad de generar un daño social que impacta negativamente en los derechos fundamentales de muchas personas.

El ser humano por su condición de tal posee dignidad,¹⁸ de la cual derivan ciertos atributos como la libertad, la seguridad y la sociabilidad. La dignidad humana exige que los atributos de la persona sean respetados tanto por los otros individuos que interactúan en sociedad, como por el Estado. Por ello, como sostiene García Toma, a lo largo de la historia se descubre y “posteriormente normativiza aquellas facultades que le sirven para asegurar las condiciones de una existencia y coexistencia cabalmente humanas” (2013, p. 5).

Como afirma Pérez Luño, “[l]os derechos humanos constituyen un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad humana, las cuales han de ser reconocidas por ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (2010, pg. 35). En ese proceso de reconocimiento y positivización de los derechos, se establece un catálogo de derechos fundamentales que ha ido variando con el tiempo. Estos llegan a su máxima expresión cuando son universalizados por las UN mediante la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Esta fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, en París. En sus treinta artículos, la declaración recoge los derechos humanos considerados básicos a partir de la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, en la ciudad de San Francisco.

El término “derechos fundamentales” se acuñó a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución Alemana de 1948. Este se usa para referirse a los derechos humanos, denominación que, como señala García Toma, fue incorporada al derecho peruano en la Constitución de 1979. En algunos ordenamientos también se les denomina derechos constitucionales (2013, p. 7). El autor también afirma que “[l]os derechos fundamentales son definidos como aquella parte de los derechos humanos que se encuentran garantizados y tutelados expresa o implícitamente por el ordenamiento constitucional de un Estado en particular. Su denominación responde al carácter básico o esencial que éstos tienen dentro del sistema jurídico instituido por el cuerpo político” (2013, p. 7). Debido a ello, los derechos fundamentales gozan de la máxima protección

¹⁸ Entendemos por dignidad humana el derecho que tiene cada ser humano de ser respetado y valorado como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona (DeConceptos.com, s.f.).

y, dado su carácter esencial, son irreversibles e inalienables en tanto su vigencia no puede ser desconocida, ni una persona privada de su goce y ejercicio.

Si bien existen varias formas de clasificar los derechos humanos y éstos son indivisibles, utilizamos la clasificación clásica por razones pedagógicas. Esta deriva del orden histórico-temporal en que los derechos fueron reconocidos, por lo cual se les refiere como derechos de primera, segunda y tercera generación.

a) Derechos de primera generación

Los derechos de primera generación son lo que aparecieron a inicios del siglo XIX y conforman el núcleo de los derechos civiles y políticos. Los derechos civiles “garantizan el disfrute de la libertad personal y la plena autonomía de la voluntad” (García Toma, 2013, p. 42). Estos se ubican como facultades de defensa frente al aparato estatal para impedir que irrumpa ilegítimamente en el libre desenvolvimiento de las personas. Mientras, los derechos políticos “permiten la participación activa en la formación de la voluntad del Estado en los distintos órganos y niveles de éste” (García Toma, 2013, p. 42). Gracias a estos derechos, la persona puede intervenir en el desarrollo de la sociedad y en los asuntos públicos.

Entre los principales derechos de primera generación se encuentran el derecho a la vida, la libertad, la igualdad ante la ley, la propiedad y la participación política.

b) Derechos de segunda generación

Los derechos de segunda generación surgieron a comienzos del siglo XX y están marcados por su carácter social, pues pretenden asegurar la vigencia de condiciones que permitan a la persona desarrollar su personalidad y vivir con una calidad acorde a su dignidad. Estos se clasifican en derechos sociales, económicos y culturales.

Según García Toma, los derechos sociales son “aquellas facultades tuitivas dirigidas a favorecer aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas en relación a otros, por factores culturales o que se encuentran en situación de desventaja por razones económico – sociales, o sea, con una posición o ubicación depreciada en

sus estándares de vida no acordes con la dignidad humana” (García Toma, 2013, p. 44). Por su parte, los derechos económicos están relacionados con el mundo del trabajo y la protección de las facultades derivadas de la relación laboral. Estos también se refieren a las actividades económicas de las personas, ya sea como agentes de producción que intervienen en el mercado, o como consumidores o usuarios de bienes y servicios. Finalmente, los derechos culturales permiten el acceso de las personas a la educación, a las expresiones artísticas de diversa índole y a la cultura que comprende el conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres características de un pueblo, clase social o época. Estos derechos también comprenden a los grupos étnicos y sus expresiones particulares que son producto de una herencia ancestral y les permite diferenciarse de otros grupos, comunidades o pueblos con un estilo de vida propio.

Entre los principales derechos de segunda generación se encuentran el derecho a la solidaridad, la igualdad y el desarrollo de la personalidad.

c) Derechos de tercera generación

Los derechos de tercera generación son los de más reciente reconocimiento y aparecen vinculados a un esfuerzo internacional por crear un ordenamiento que ampare colectivamente facultades que corresponden a la humanidad como conjunto, protección que trasciende a las jurisdicciones nacionales. Actualmente, la vivencia en una comunidad global, requiere condiciones de existencia que exceden los límites de un determinado Estado y constituyen la base para desarrollar, al igual que los derechos de primera generación, una vida acorde con la dignidad de seres humanos. Esta clasificación comprende derechos como el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, el derecho a la paz o el derecho a la determinación de los pueblos. Como señala Aguilera Portales,

[a]l Estado liberal de derecho le corresponde la primera generación de derechos fundamentales que son los derechos civiles y políticos, derechos individuales descubiertos en las revoluciones liberales. El Estado social de derecho expresa y encarna la conquista histórica de los derechos de segunda generación, los derechos económicos, sociales y culturales acaecidos durante la revolución industrial. El Estado

Constitucional, en cuanto Estado de derecho de tercera generación, expresa la última fase de derechos mucho más novedosos y plurales de nuestra sociedad contemporánea como el derecho a la paz, el derecho medioambiental, los derechos de los consumidores, el derecho a la calidad de vida o la libertad informática acaecidos durante la última revolución tecnológica o digital (2011, p.20)

Cabe resaltar que los derechos fundamentales se rigen por el principio de máximo grado de indeterminación, a fin de que puedan ser completados y desarrollados dinámicamente a través de las técnicas de interpretación. Según una sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el expediente 2488-2002-HC, estos tampoco tienen un carácter taxativo determinado por su reconocimiento constitucional, por lo que se incrementarán progresivamente mediante la interpretación jurisprudencial orientada a rodear de máxima protección la dignidad humana, la soberanía de los pueblos, el Estado democrático de derecho y la forma republicana de gobierno (2002, párr.11-12).

2.2.1. Pobreza y derechos humanos

Los derechos humanos no operan en el vacío, sino que están condicionados por la realidad en que la persona se desenvuelve. Algunas personas tendrán asegurado un mayor nivel de respeto a sus derechos fundamentales por vivir en una sociedad más desarrollada, tributaria de un Estado democrático de derecho, con instituciones fuertes y plena vigencia de la ley. Ello en comparación con las personas que viven en sociedades pertenecientes a Estados precarios que tienen una débil presencia del Estado de derecho y regímenes autoritarios o populistas.

La CIDH, en su informe Pobreza y Derechos Humanos del 2017, citó al Banco Mundial (2015) señalando que: “[d]e acuerdo con las últimas estimaciones, el 12,7 % de la población mundial vivía con menos de US \$ 1,90 al día en 2011, cifra inferior al 37 % de 1990 y al 44 % de 1981. Esto significa que 896 millones de personas subsistían con menos de US \$ 1,90 al día en 2012, en comparación con 1950 millones en 1990 y 1990 millones en 1981” (2017, párr. 41-43). Según la CIDH, la línea de pobreza extrema se ha establecido en US \$ 2,50 por día, mientras que una línea de pobreza moderada

consiste en un ingreso de US \$ 4,00 al día. Además, los últimos datos publicados por el Banco Mundial (2016) señalan que, aproximadamente, un cuarto de la población mundial vive con menos de US\$ 4, 00 (citado en CIDH, 2017, p. 43).

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano 2000, concibe los derechos humanos como una parte intrínseca del desarrollo, y a éste como un medio para hacerlos realidad (2001, p. 24). Además, se indica que, en los informes de desarrollo humano, la pobreza como más amplia que la falta de ingresos, ya que es una privación en muchas dimensiones. A partir del Informe de Desarrollo Humano 1997, la expresión “pobreza humana” se acuñó para distinguir esa privación más amplia de la más estrecha “pobreza de ingreso”, que es una definición convencional (2001, p. 73).

La pobreza es una de las violaciones de derechos humanos más preocupante en el hemisferio y comprende tanto a los derechos civiles y políticos, como a los económicos, sociales y culturales.

En el caso de América Latina y el Caribe, el informe de la CIDH, citando a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), se afirma que: “el número de personas en situación de pobreza creció en 2014 hasta alcanzar 168 millones, de las cuales 70 millones se situaron en condición de indigencia. Para el 2015, la CEPAL observó un aumento tanto de las tasas de pobreza como de indigencia, donde 175 millones de personas se encuentran en situación de pobreza por ingresos, 75 millones de las cuales están en situación de indigencia” (2017, p. 42). Según Oxfam (2015), “en 2014, el 10% de la población acaparaba el 71% de la riqueza, en comparación con la mitad de la población que se encontraba en situación de pobreza, que solamente habría acumulado el 3.2% (...) solo el 1% poseía el 40% de la riqueza” (citado en CIDH, 2017, p. 42). América Latina es la región es la más desigual del mundo.

La sociedad peruana - al igual que la mayoría de los países latinoamericanos - está marcada por una desigualdad social que es producto de las estructuras socio-económicas y socio-culturales. Estas determinan la existencia de vastos sectores de la población vivan pobreza y pobreza extrema. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017), en el año 2016, el 20,7% de la población del país se

encontraba en condición de pobreza (6 millones 518 mil personas). La incidencia de la pobreza en el área rural alcanzó al 43,8%, mientras que en el área urbana afectó al 13,9% de la población.

En el Perú, la medición de la pobreza objetiva monetaria y absoluta que desarrolla el INEI, compara el gasto promedio per cápita mensual de un poblador con el costo de una canasta mínima alimentaria y no alimentaria, llamada línea de pobreza. Por ejemplo, para el año 2016, esta se calculó en 328 soles por persona y en 1,312 soles para una familia de cuatro miembros. Las personas cuyos gastos son menores a la línea de pobreza son considerados pobres. Mientras, se considera pobres extremos a las personas cuyo gasto per cápita mensual no cubre el costo de la canasta básica de alimentos, calculada en 176 soles para el año 2016. Para una familia de cuatro miembros, el costo de una canasta mínima alimentaria ascendía a 704 soles mensuales. Así, en el año 2016, el 3,8% de la población (1 millón 197 mil personas) se encontraba en condición de pobreza extrema al no cubrir el costo de una canasta mínima alimentaria.

Según la misma fuente del INEI (2017), el perfil de los pobres en el Perú arroja los siguientes resultados para el año 2016:

- El 25,2% de los hogares en condiciones de pobreza no tiene acceso al servicio de agua por red pública
- El 49,1% de la población de 15 y más años de edad no estudió algún año de educación primaria
- El 28,7% de la población en condición de pobreza es de origen quechua, aimara, nativo de la Amazonía o afroperuano
- El analfabetismo afectó al 13,1% de la población de 15 y más años de edad en situación de pobreza; en tanto que, en nivel nacional, la población analfabeta fue de 5,9%
- La población ocupada en situación de pobreza labora principalmente en actividades agropecuarias
- El 93,4% de la población pobre ocupada trabajó en empleos informales y el 6,6%, en empleos formales.
- El 26,9% de la población en hogares integrados con al menos un niño o niña menor de 12 años son más vulnerables a la pobreza

- La población en hogares con al menos un integrante con discapacidad es más vulnerable a la pobreza (22,3%) frente a los hogares que no presentan esta condición (20,5%).
- El 18,7% de la población reside en hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha

Es evidente que la situación de pobreza y pobreza extrema en que viven millones de peruanos niega o limita severamente la vigencia de los derechos fundamentales. La falta de alimentación, de acceso a la salud, vivienda digna, agua potable y otras necesidades básicas impactan en los derechos de primera generación. A esto se suma la negación del acceso a derechos de segunda y tercera generación que importa la pobreza para quienes la padecen. Usualmente, ellos no podrán completar su educación o accederán a una enseñanza de mala calidad, no gozarán de un ambiente sano y no aspirarán a un sistema de justicia que ampare sus derechos en igualdad de condiciones.

En ese sentido, coincidimos con Aguilera Portales cuando señala que “[u]na de las causas tangibles y concretas que impiden la realización plena de los derechos fundamentales en nuestros países latinoamericanos proviene de las estructuras socio-económicas que producen y mantienen una fuerte polarización social producto de la desigualdad socio-económica y socio-cultural. La pobreza, en este momento, priva a los ciudadanos de nuestros países de sus derechos fundamentales: derechos políticos y civiles, culturales y socio-económicos” (2011, p. 16).

En coincidencia con Aguilera Portales, Gruenberg sostiene que “[s]i bien la pobreza no es en sí misma una violación a los derechos humanos, la acción o inacción gubernamental que crea las condiciones para aumentar y mantener en el tiempo la pobreza y la marginación, reflejan, a menudo, violaciones o negaciones a los derechos humanos” (2007, p. 8). La pobreza está íntimamente vinculada a restricciones severas o a la negación total del goce de los derechos humanos, y la corrupción es un factor para su generación o agravamiento. Por tanto, esta última también tendrá un impacto negativo en el disfrute de los derechos fundamentales. A ello se refiere Gruenberg cuando afirma que existe una “alta correlación entre la corrupción y bajos niveles de cumplimiento de los derechos sociales, culturales y económicos de las personas” (2007, p. 8).

Por lo señalado, la relación entre pobreza, capacidad de goce de los derechos fundamentales y corrupción sobra relevancia. En efecto, la corrupción implica desvío de cuantiosos recursos que, de haberse aplicado adecuadamente, hubieran impactado en la reducción de la pobreza y, por ende, en la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos a los sectores sociales más vulnerables. Por ello, las prácticas corruptas ejercidas desde la función pública (acción) o su tolerancia (omisión) son causa directa de afectación a los derechos fundamentales.

Luego de las reuniones de primavera del Banco Mundial y el FMI, en el 2018, la directora ejecutiva de este último anunció que la corrupción será considerada, junto con la gobernanza, como parte del diagnóstico y las recomendaciones en sus informes anuales por países (Mars, 2018). Los técnicos del FMI han concluido que, a mayor corrupción, menor crecimiento, lo cual implica una profundización de la pobreza en los países en vías de desarrollo. En estos casos, la corrupción puede llegar a tales niveles, que genere un riesgo macroeconómico, es decir, que produzca vulnerabilidades en materia de gobernanza que sean lo suficientemente severas como para perjudicar la estabilidad de un país.

2.2.2. Pobreza, desarrollo y corrupción

La pobreza y la equidad no son solamente el resultado de políticas económicas equivocadas y discriminatorias.¹⁹ Con independencia del modelo ideológico y económico aplicado en un país, la corrupción desempeña un papel muy importante en materia de desarrollo, pobreza, equidad y gobernabilidad. Como explicaremos más adelante, la corrupción y, en particular, la gran corrupción, se ha convertido en un factor de profundización de la pobreza, obstáculo para el desarrollo e incremento de la inequidad. Así, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que “...los procesos del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas han identificado regularmente a la corrupción como un factor crítico que contribuye al fracaso de los Estados en satisfacer sus obligaciones de derechos

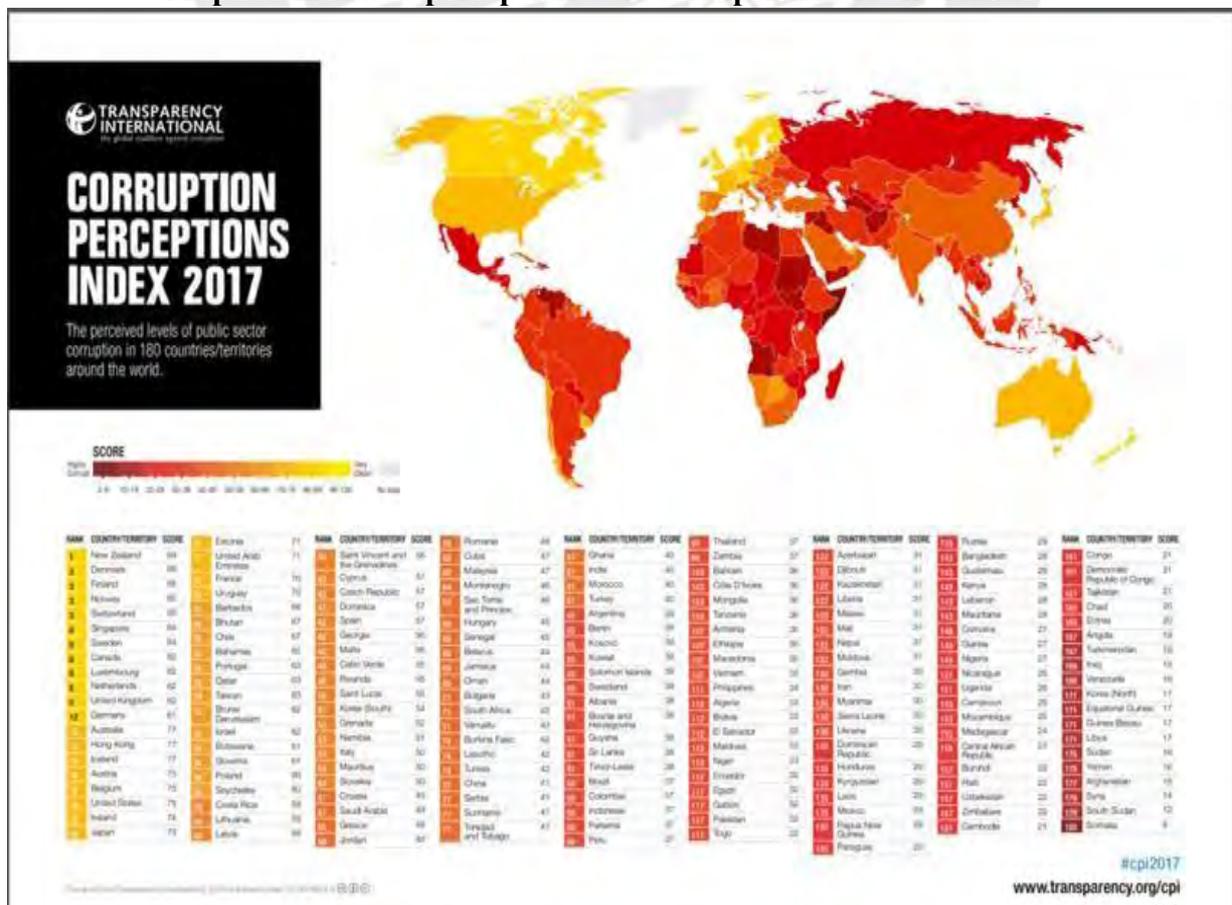
¹⁹ En este punto, no abordaremos el amplio e inacabable debate ideológico sobre las clases dominantes y los modelos económicos derivados de las diversas opciones ideológicas vigentes porque resultaría distractivo sobre el punto que queremos hacer: más allá de la ideología, la corrupción impacta negativamente en términos de pobreza y equidad.

humanos” (2013, p.4). Es así, como la corrupción se vincula con la vigencia de los derechos fundamentales.

Además, la corrupción es un problema global. Si nos remitimos al índice de percepción de la corrupción (CPI por sus siglas en inglés) que Transparencia Internacional emite todos los años, comprobaremos que más de dos tercios de la humanidad sufre de corrupción severa, sin que ello esté determinado por el modelo ideológico o económico imperante en cada país. En efecto, en el cuadro 4, el mapa del mundo ha sido pintado de acuerdo a los niveles de percepción de corrupción que caracteriza a cada país. Se ha coloreado de rojo intenso a los países con mayor percepción de corrupción, y ese color va bajando a rojo medio, naranja, amarillo y amarillo claro conforme los países son percibidos con menores niveles de corrupción.

Cuadro 4

Mapa de índice de percepción de la corrupción 2017 en el mundo



Fuente: Transparencia Internacional, 2017

Como se aprecia, el resultado es un mundo bastante rojo, siendo muy pocos los países que aparecen de amarillo y menos aún, los que figuran en amarillo claro.²⁰ Perú, al igual que la mayoría de países latinoamericanos (salvo Chile y Uruguay), aparece por debajo de la media con un puntaje histórico que prácticamente no se ha movido y que oscila alrededor de los 35 puntos.

Muchos de los países percibidos como muy corruptos están gobernados por regímenes de diversa ideología que, a su vez, aplican modelos económicos muy distintos. Así, China, un país con un gobierno de partido único dominado por una ideología de izquierda, aunque con una economía cada vez más liberal, figura con 40 puntos. Este puntaje lo comparte con India, país gobernado por un partido liberal y con una economía de mercado agresiva. En ese mismo sentido, si observamos los países de la región latinoamericana, veremos que prácticamente está dividida en dos bandos desde una perspectiva ideológica. Por un lado, están los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), reunidos en torno a una ideología nacionalista de izquierda en una economía con marcada presencia del Estado. Por otro lado, tenemos a los países que se adscriben a posiciones liberales con una economía de libre mercado. Sin embargo, veremos que ambos bandos no presentan mayores diferencias en lo que se refiere a la corrupción.

En efecto, un país con un gobierno de izquierda como Nicaragua, que tiene un régimen autoritario y corrupto, aparece con un puntaje de 26. Este es muy parecido al de Guatemala, país liberal que obtuvo un puntaje de 28 debido a sus severos problemas de corrupción. En sentido contrario, Uruguay, gobernado por un partido de izquierda, se

²⁰ El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional existe desde 1995. Este se construye sobre la información recogida por empresas encuestadoras de prestigio (se requiere un mínimo de tres encuestas para que un país pueda figurar en él), a la cual se aplica una fórmula que arroja un puntaje entre 0 y 100, donde los países totalmente corruptos 0 obtienen y los que no tienen corrupción, 100. En el 2016, ingresaron al índice 176 países. En el 2017, los países percibidos como menos corruptos son Dinamarca y Nueva Zelanda (con 90 puntos), mientras que los percibidos como más corruptos son Corea del Norte (12), Sudán del Sur (11) y Somalia (10).

ubica con muy buen puntaje de 71; muy cerca de Estados Unidos, considerado el país liberal por excelencia, que aparece con 74 puntos.

Diversos analistas como Ackerman y Klitgaard, coinciden al señalar que la mayor o menor incidencia de la corrupción en un país tiene que ver con la existencia o inexistencia de instituciones fuertes; libertades, como la de expresión y opinión; y el acceso a información pública. Ello explica por qué los países escandinavos, caracterizados por un diseño institucional muy fuerte y con plena vigencia de libertades democráticas, obtienen sistemáticamente muy buen puntaje en las mediciones de percepción de corrupción. De manera inversa, países con debilidad institucional, regímenes autoritarios o precario Estado de derecho, y escasa vigencia de derechos fundamentales tienen con altos niveles de corrupción. Un ejemplo extremo de esta situación son los llamados Estados fallidos que, como Siria, Sudán del Sur y Somalia, aparecen en la parte más baja de la tabla contenida en el cuadro 5. Asimismo, Venezuela, gobernada por una dictadura cruel, ha ingresado a esa categoría en los últimos años, por lo que aparece con un puntaje de 17 sobre 100.

Cuadro 5

Mapa de índice de percepción de la corrupción 2017 en América Latina



Fuente: Transparencia Internacional, 2017

Según hemos señalado en el capítulo anterior, la diferencia entre países pobres y aquellos con significativos niveles de desarrollo está centrada en lo que Acemoglu y Robinson (2014) denominan instituciones económicas extractivas o inclusivas. Como explicamos, las instituciones económicas inclusivas, a diferencia de las extractivas, promueven el desarrollo del bien común buscando no sólo beneficiar a las élites sino a la población en general. En el caso de las instituciones económicas extractivas, la mezcla de una búsqueda de beneficios para un grupo en el contexto de sistemas políticos autoritarios resulta propicia para la generación de prácticas corruptas. Así lo señala Aguilera Portales con referencia a América Latina, cuando afirma que “[l]a esfera pública en América Latina está fuertemente deteriorada debido a las prácticas históricas de nepotismo, clientelismo, prebendas, regresiones autoritarias y corruptelas. Este fuerte deterioro de la esfera pública nos conduce a un aumento de la desigualdad social, que contribuye a un grave déficit de integración ciudadana que socava a su vez la legitimidad y legitimación social del Estado de derecho” (2011, p. 19).

En la actualidad, nadie pone en duda que existe una relación entre corrupción, pobreza e inequidad. En un emblemático discurso, presentado en las reuniones de primavera del Banco Mundial y el FMI en 1996, el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, fue enfático en señalar que “el cáncer de la corrupción” (traducción propia) profundiza la pobreza e impide el desarrollo. En ese mismo sentido, Daniel Kaufmann, que fue director del Instituto del Banco Mundial por muchos años, afirma que “[l]a corrupción reduce la inversión interna y externa; merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social. Por ende, empeora la distribución del ingreso y distrae recursos que se podrían destinar para reducir la pobreza” (1998, p. 368).

En términos de inequidad, según información presentada por Oxfam (2017), únicamente ocho personas en el mundo poseen un patrimonio equivalente al que tienen 3,500 millones de seres humanos, es decir, la mitad de la humanidad. Si se revisa la lista de los hombres más ricos del mundo, se advertirá que varios han hecho sus fortunas bajo sospecha de haber incurrido en actos de corrupción. Es notorio el caso del millonario mexicano Carlos Slim, quien es citado en comparación con Bill Gates como un empresario que ha logrado su fortuna a través de diversas prácticas corruptas. (Acemoglu y Robinson, 2014, p. 55-57). Así, se ha reportado que del 2000 al 2009, los

países en vías de desarrollo perdieron US\$ 8.44 trillones en flujos financieros ilícitos, 10 veces más que la ayuda extranjera que recibieron (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 9).

Desde la perspectiva descrita, el impacto que tiene la corrupción sobre la población más vulnerable es enorme. Esta se convierte en un impuesto que se impone a los más pobres con un efecto desproporcionado en su calidad de vida. Así, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que “[l]os pobres son los que más sufren la reducción de la cantidad y calidad de los servicios públicos. Cuando las prioridades gubernamentales se orientan a satisfacer los intereses de corto plazo de los funcionarios corruptos descuidando la inversión social en salud y educación, los principales perjudicados son los más pobres” (2013, p. 7) (Traducción propia).

Diversos estudios demuestran que la corrupción está relacionada con la mortalidad infantil, y la restricción o negación a servicios de salud, agua potable, vivienda digna y educación. Kaufmann refiere que “[e]n general, donde prevalece la corrupción se puede esperar que los pobres cuenten con servicios sociales de menor calidad; que la inversión en infraestructura se sesgue en contra de proyectos que los beneficien; que enfrenten impuestos más altos o menores servicios; que se vean desfavorecidos en la venta de sus productos agrícolas, y se limite su capacidad empresarial.” (1988, p. 373). Citando ejemplos para ilustrar su afirmación, Kaufmann sostiene que el control de la corrupción en países como República Checa, Rusia, Indonesia o Corea del Sur, triplicaría el ingreso per cápita, y reduciría significativamente la mortalidad infantil y el analfabetismo. En igual sentido concluye que “si Bangladesh hubiera sido capaz de reducir su corrupción al nivel de Singapur, su tasa de crecimiento anual per cápita del PIB entre 1960 y 1985 habría sido 1,8 puntos porcentuales más alta. En otras palabras, en 1985 la corrupción le había costado a Bangladesh alrededor del 50% de su ingreso per cápita.” (1998, p. 371).

2.2.3. Corrupción y derechos humanos

Como se desprende de lo expuesto, existe una correlación negativa entre niveles de corrupción y vigencia de los derechos humanos. En palabras de Peters, “[e]mpíricamente, se puede demostrar que países con altos niveles de corrupción (o

altos niveles de percepción de corrupción), son también países con un pobre récord en derechos humanos...Es seguro afirmar que la corrupción y las violaciones a los derechos humanos se desarrollan en los mismos ambientes y probablemente tienen las mismas raíces que la pobreza y la debilidad institucional” (2015, p. 7).

Existen múltiples entradas de análisis de la relación entre corrupción y derechos humanos. Por un lado, existe un conjunto de derechos fundamentales, los cuales constituyen presupuesto necesario para evitar y/o combatir la corrupción (e.g. libertad de expresión y acceso a la información). En efecto, no es casual que los países mejor posicionados en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional sean aquellos que cuenten con una infraestructura institucional sólida, amplios espacios de transparencia en los procesos de toma de decisiones y acceso a la información pública por los ciudadanos, así como con una tradición de respeto a la libertad de expresión.

Por otro lado, los derechos humanos requieren para su plena vigencia de un Estado con instituciones fuertes y buenos índices de gobernabilidad. Por tanto, existe una correlación negativa con la corrupción porque ésta socava la institucionalidad y afecta la gobernabilidad, ya que su sola existencia implica una negación al Estado de derecho. En consecuencia, la corrupción y, en particular, la gran corrupción, dado su significativo impacto económico, social y político, afecta la vigencia y el goce de los derechos fundamentales. Más aún, como señala Peters, “debido a que la corrupción es una antítesis del Estado de derecho y a que el Estado de derecho a su vez es una condición necesaria para el respeto de los derechos humanos, entonces la corrupción constituye una negación de la idea de los derechos humanos” (2015, p. 9) (traducción propia).

La corrupción afecta derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Es muy frecuente su impacto en los derechos sociales, económicos y culturales (segunda generación), pero cada vez más – sobre todo en países subdesarrollados - en los derechos civiles y políticos (primera generación). Esto se produce especialmente en la gran corrupción por sus consecuencias negativas en la gobernanza y el desarrollo. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

En los países donde la corrupción ha penetrado los gobiernos y los sistemas legales, la aplicación de la ley y la reforma legal son impedidos por jueces corruptos, abogados, fiscales, oficiales de la policía, investigadores y auditores. Esto puede comprometer el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a un juicio justo, y especialmente socavar el acceso de grupos desvalidos a la justicia, en la medida en que no pueden pagar sobornos ni intercambiar influencias para obtener fallos favorables” (2013, p.4) (traducción propia).

El Alto Comisionado advierte que, cuando la corrupción afecta el cumplimiento de la ley, debilita las estructuras de rendición de cuentas, las cuales son responsables de proteger los derechos humanos. Todo ello contribuye a una cultura de la impunidad.

Desarrollo, gobernanza y corrupción están estrechamente imbricados y, a su vez, los dos primeros son necesarios para asegurar la vigencia plena de los derechos humanos. Como mencionamos al abordar el tema de los instrumentos internacionales, cuando se definieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las NU incluyeron la reducción de la corrupción en el objetivo 16, junto con la promoción del desarrollo, el acceso igualitario a la justicia, la promoción de instituciones eficaces y transparentes con adecuados mecanismos de rendición de cuentas, el acceso a la información y a los procesos de toma de decisiones, la inclusión social y la buena gobernanza. Cuando hablamos de gobernanza, la entendemos en el sentido propuesto tanto por el Banco Mundial como por el PNUD, es decir, como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. En otras palabras, es la administración de los recursos sociales y económicos para el desarrollo de un país, y la capacidad de un gobierno para diseñar, formular e implementar políticas públicas en función del bien común (Gruenberg, 2007, p. 3).

El Banco Mundial desarrolla seis dimensiones para medir la buena gobernanza: i) voz y rendición de cuentas, ii) estabilidad política y ausencia de violencia, iii) efectividad gubernamental, iv) calidad regulatoria, v) Estado de derecho, y vi) control de la corrupción. (Gruenberg, 2007, p. 3). En ese sentido Susan Rose-Ackerman (2013), una de las autoridades académicas en materia anticorrupción a nivel mundial, afirma, al referirse a los objetivos perseguidos por una adecuada política anticorrupción

internacional, que ésta debe “en primer lugar, mejorar el funcionamiento de los mercados globales, segundo, promover el crecimiento económico, tercero, reducir la pobreza y cuarto, salvaguardar la legitimidad del Estado. La anticorrupción ha sido largamente fusionada con la agenda de la buena gobernanza y el discurso del desarrollo, y buena gobernanza - al igual que el desarrollo - es en estos tiempos analizada a través de los lentes de los derechos humanos” (citado en Peters, 2015, p. 10) (traducción propia).

Cabe preguntarse, entonces, si la corrupción es un factor de violación de los derechos humanos en sí misma o solo un elemento que restringe su vigencia de forma indirecta al afectar las condiciones necesarias para su disfrute. Existen diversas posiciones al respecto. Así, Peters se sitúa en la primera posición y critica el débil lenguaje que emplea las Naciones Unidas al hacer la conexión entre corrupción y derechos humanos. La autora afirma que casi todos los textos se refieren sólo al “impacto negativo” en el disfrute de los derechos humanos, declaran que la corrupción “socava” los derechos humanos o enfatizan el “grave y devastador efecto de la corrupción en el goce de los derechos humanos” (2015, pg. 12) (traducción propia). Esta discusión resulta relevante desde el punto de vista legal pues, desde el punto de vista legal, “es crucial si se califica una situación como un mero debilitamiento de los derechos humanos, o si se le califica como una verdadera violación de derechos que debe considerarse ilegal y puede ser enfrentada con las sanciones usuales.” (Peters, 2015, p. 12) (traducción propia).

Uno de los aspectos medulares al plantear la relación entre corrupción y derechos humanos es el valor instrumental que puede tener en la práctica para la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos. Desde una perspectiva estratégica anticorrupción, llevar casos de corrupción para que sean procesados en el sistema de derechos humanos implicaría un claro beneficio. Ello por la dimensión que asumiría la corrupción, entendida desde una clave de derechos humanos, y por las ventajas que ofrece el sistema de derechos humanos frente a los sistemas judiciales nacionales. En muchos países del mundo, este es incapaz de procesar casos de corrupción complejos o vinculados al poder de manera eficiente. En algunas circunstancias, la causa es la falta de capacidad técnica y de recursos, pero muchas veces se debe a la falta de independencia de los órganos de investigación y juzgamiento, que se encuentran bajo el control de aquellos que deben ser investigados.

Los sistemas internacionales de derechos humanos han enseñado que, cuando la justicia nacional no puede o no quiere investigar y sancionar graves violaciones de derechos fundamentales, ellos son un mecanismo eficaz para remediar dicha omisión. Un buen ejemplo es el caso de Venezuela, país gobernado por un régimen autoritario y acusado de graves problemas de corrupción vinculados al narcotráfico, el tráfico de alimentos y la administración dolosa de instituciones públicas como Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la poderosa empresa estatal de petróleo. En la actualidad, la fiscal general y la mayoría de miembros de la Corte Suprema se encuentran en el exilio por falta de garantías para ejercer una justicia imparcial, y los principales responsables pertenecen a la cúpula en el poder. Resulta evidente que será imposible investigarlos y sancionarlos internamente. Sin embargo, se podría promover un espacio internacional de denuncia e investigación de estos hechos que conduzca a la aplicación de sanciones y la generación de presión internacional. Incorporar la corrupción como elemento de análisis permitiría una defensa más amplia de los derechos humanos, tanto desde un punto de vista sistémico como de casos concretos.

Capítulo 3

Responsabilidad legal por violación de derechos humanos derivada de la corrupción

Al identificar de qué manera la corrupción grande o pequeña impacta en los derechos humanos, podemos determinar las consecuencias legales para los perpetradores y el Estado en tanto sujeto de derecho internacional. Para ello, es necesario distinguir dos supuestos de violación de derechos humanos. Por un lado, está la generada por un individuo concreto al realizar un acto de corrupción (por lo general, un funcionario público que actúa en representación del Estado). Por otro lado, se encuentra la que corresponde al Estado como responsable de adoptar las medidas contra la corrupción a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los derechos fundamentales generan tres tipos de obligaciones para los Estados: i) las de **respeto**, entendidas como un no hacer, es decir, abstenerse de violarlos; ii) las de

protección, que consisten en evitar los daños provenientes de terceras personas;²¹ y iii) las de **satisfacción** de los derechos humanos, que importan una actitud proactiva para facilitarlos, proveerlos y promoverlos. Estas obligaciones comprometen a los tres poderes estatales: el poder ejecutivo debe adoptar las medidas administrativas necesarias; el legislativo, implementar las leyes que aseguren su vigencia; y el judicial, promover las medidas de prevención que se requieran y procurar la sanción legal cuando los derechos han sido violados. (2015, p. 40) (traducción propia).

Las obligaciones del Estado pueden ser incumplidas por acción u omisión. En el primer caso, cuando un funcionario incurre en un acto de corrupción, dependiendo de su naturaleza y gravedad, puede terminar violando por acción los tres tipos de obligaciones frente a los derechos humanos.²² Esto es lo que ocurrió extendidamente en América Latina a partir de los años setenta en adelante, cuando los Estados implementaron prácticas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas como parte de una estrategia antisubversiva propia de una guerra de baja intensidad.²³ En el segundo caso, cuando el Estado no implementa medidas efectivas anticorrupción o lo hace de forma deficiente está incumpliendo las obligaciones por omisión. En ese sentido, la adopción de políticas o medidas adecuadas y razonables de protección contra la corrupción constituye una forma de cumplimiento de la obligación de satisfacer la vigencia de los

²¹ Como señala Peter, “[c]onforme a los derechos humanos, la obligación de proteger no sólo requiere que el Estado proteja frente a los actos de las personas privadas, sino también que reduzca los riesgos estructurales contra los derechos humanos en los que los propios funcionarios del Estado estén involucrados” (2015, p. 40) (traducción propia).

²² La autora Peters pone como ejemplo a un funcionario corrupto que, en la implementación de un programa de uso de tierras, evacúa forzosamente a quienes no acceden a pagar un soborno. Esto violaría el derecho a la vivienda y, por tanto, la obligación de respeto. Otro ejemplo es el de un funcionario de migraciones que se rehúsa a entregar un pasaporte porque no se le paga un soborno. En este caso, se viola el derecho al libre tránsito e incumple la obligación del Estado de facilitar un derecho (2015, p. 13) (traducción propia).

²³ El concepto “conflicto de baja intensidad” fue incorporado como fundamento de una estrategia contrainsurgente desarrollada por los Estados Unidos y sus aliados durante las décadas de los años 70 y 80, quienes veían como una amenaza a los gobiernos o movimientos sociales que se alejaban de su influencia, calificándolos como “enemigos”. La también llamada “guerra de baja intensidad” se desarrolló en tres frentes: el militar, el de las instituciones civiles y el de la opinión pública. El diario El País de España, en su edición del 11 de febrero de 1983, tituló una nota de la siguiente manera: “Más de 90,000 desaparecidos en Latinoamérica en los últimos años” (de esos, 50,000 corresponden a Guatemala, 30,000 a Argentina, 2,500 a Chile, 120 a Uruguay, y un número indeterminado a Paraguay, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Haití, Brasil, Colombia y Perú). Posteriormente, como consecuencia del surgimiento de Comisiones de la Verdad o de la Memoria Histórica, se supo que más de 200,000 personas fueron asesinadas durante el conflicto armado en Guatemala y que en el caso del Perú, 20,458 personas fueron muertas o desaparecidas. Esto último se produjo por acción de agentes estatales en el contexto de una práctica sistemática desarrollada durante el conflicto armado interno, entre 1980 y el 2000 (CVR, p.17).

derechos humanos. Esto ocurre incluso cuando el Estado se encuentra afectado por niveles significativos de corrupción.

En el marco de los convenios de derechos humanos, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en su Capítulo 2, establece medidas preventivas, entre las que destaca la formulación y aplicación de “políticas coordinadas y eficaces...que reflejen los principios del imperio de la ley”, y ayuden a prevenir la corrupción, al procurar instrumentos jurídicos y medidas administrativas para combatir la corrupción (2003, art. 5). En los artículos siguientes, la Convención exige que los Estados tengan órganos para asegurar la prevención de la corrupción, tanto en el sector público (poder judicial y ministerio público, acceso a la información, y gestión de la hacienda pública y ética de los funcionarios), como el privado (transparencia de las personas jurídicas, gestión de las empresas, e integridad de la contabilidad y tributación) y la sociedad civil.²⁴ (2003, art. 6-13). Mención aparte merecen las medidas para prevenir el blanqueo de dinero, eslabón final de la cadena de corrupción que constituye un aliciente perverso al permitir la circulación de capitales ilícitos (Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003, art. 14). Estas provisiones, interpretadas desde una perspectiva de derechos humanos, confirman la obligación del Estado de proteger los derechos humanos de una manera efectiva, previniendo cualquier ataque contra estos.

En materia tributaria, también es responsabilidad del Estado prevenir el fraude fiscal, que está vinculado a las prácticas de la corrupción. Los tributos son una forma de redistribución de la riqueza de un país, por lo que constituyen un instrumento de provisión de servicios esenciales a los más pobres y de sustento del bien común. Según lo señala Zucman, la cantidad de riqueza escondida en paraísos fiscales se estima en, por lo menos, US\$ 7.6 trillones de dólares, equivalentes al 8% de los activos financieros globales para hogares. De estos, se calcula que un 30% corresponde a África; mientras que un 50%, a Rusia y los países petroleros del medio oriente. Estados Unidos pierde el 20% de sus impuestos por la riqueza escondida en estos paraísos (2015, p.ix). En ese sentido, la defraudación fiscal constituye una causa muy relevante en la afectación de los derechos humanos de los más pobres y vulnerables de una sociedad. Cabe resaltar

²⁴ La Convención señala que “Cada Estado Parte adoptará medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción” (2003, art. 13).

que, desde su asamblea anual del 2016, realizada en Panamá, Transparencia Internacional aprobó considerar la evasión de impuestos como una forma de corrupción, tema que hasta ese momento era controversial.

Respecto de la Convención Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), autores como Peters señalan que, en determinadas circunstancias, la corrupción (pequeña o grande) puede constituir una violación a sus disposiciones (2015, p. 16) (traducción propia). Según el informe de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “[l]a administración corrupta de los recursos públicos compromete la estabilidad de los Estados para proveer servicios, incluyendo los de salud, educación y bienestar, que son esenciales para la realización de derechos económicos, sociales y culturales. La corrupción lleva al acceso discriminatorio de servicios públicos, favoreciendo a aquellos capaces de influenciar autoridades, incluso ofreciendo sobornos” (2013, p. 4)

De acuerdo a lo señalado por Peters, el artículo 2.1 de la Convención establece cuatro deberes fundamentales para los Estados parte, que incluyen medidas anticorrupción. Esto lo hace considerando que la obligación de velar por los derechos puede resultar de difícil o imposible cumplimiento en un entorno marcado por la corrupción o gran corrupción. Los deberes son los siguientes:

- Adoptar medidas, lo que implica la eliminación de todo obstáculo que impida la realización de los derechos sociales, económicos y culturales, e que incluye la adopción de medidas anticorrupción.²⁵
- Que las medidas se adopten con la intención de alcanzar progresivamente la plena realización de los derechos contenidos en la convención.
- Que las medidas agoten todas las posibilidades que el Estado tiene a su alcance, lo que implica la utilización de todos los recursos disponibles. Es evidente que la corrupción y, en particular, la gran corrupción, en la medida en que implica una desviación de recursos del Estado para el beneficio personal de unos cuantos, impide que éste cumpla con sus deberes sociales.

²⁵ La autora Peters apunta a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) incluye como indicadores del cumplimiento de esta obligación, la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la existencia de una autoridad doméstica anticorrupción con suficientes poderes y presupuesto.

- Que se agoten todos los medios adecuados, lo que muchas veces es impedido por un entorno corrupto (2015, p. 17-18).

Estas normas imponen a los Estados una obligación de hacer, de la que derivan responsabilidades ante el derecho internacional en caso de no implementarlas o de hacerlo de manera deficiente. En tal sentido, la omisión de adoptar las medidas a su vez se convierte en una omisión de cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. La autora Peters también hace referencia a las “obligaciones procedimentales”, definidas como requerimientos del proceso que cumplen la función de indicadores para evaluar el “cumplimiento de la obligación progresiva de implementar”, y se traducen en la necesidad de planificar y monitorear la lucha contra la corrupción. Desde su perspectiva, “la no satisfacción de estas obligaciones, constituye al mismo tiempo una violación de los derechos humanos respectivos” (2015, p. 43).

En este punto, la determinación del daño derivado de la inobservancia de las obligaciones señaladas cobra particular relevancia. No siempre es factible establecer el nexo entre los actos de gran corrupción y la afectación concreta a derechos fundamentales. Por ello, interesa saber si es deber de un Estado evitar el daño específico o si basta cumplir la debida diligencia para tratar de prevenir la corrupción y sus efectos negativos. Comparando la gran corrupción con los delitos de lesa humanidad, Bloom lo siguiente: “Actos de corrupción específicos no necesitan estar conectados a daños a individuos específicos; en cambio, si la corrupción crea daño o lesiones a la población en general suficientemente comparable con el daño o lesiones de los crímenes enumerados en el artículo 7, el *actus reus* (acto criminal) será satisfecho” (2014, p. 662) (traducción propia). Esto significa que los actos concretos de corrupción no tienen que estar relacionados con el daño ocasionado a personas individualizadas para ser actos criminales al amparo del Estatuto de Roma (1998).

Desde nuestra perspectiva, la lógica descrita en el párrafo anterior también es de aplicación para la determinación de responsabilidad desde una lectura de la gran corrupción, en clave de derechos humanos. El autor Bloom analiza el concepto de daño desde la teoría de los delitos de lesa humanidad, a la luz de su tesis que considera la gran corrupción como un acto inhumano. Él afirma que la lesión no tiene que ser la

consecuencia inmediata de la corrupción y puede resultar de acciones generales que causen daño colectivo a una población (2014, p. 639). La gran corrupción, en tanto implica el desvío de cuantiosos fondos presupuestarios y la distorsión de políticas públicas, puede constituir a un “ataque extendido y sistemático” en los términos del Estatuto de Roma (1998). Ello debido a que impacta sobre una cantidad significativa de la población y es consecuencia de actos organizados que, muy improbablemente, ocurrirían de manera aleatoria (Bloom, 2014, p. 652).

Para la población vulnerable, las consecuencias de la gran corrupción se traducen en daño físico y psicológico, que debe resultar en “grave y en una desventaja de largo plazo a la capacidad de una persona para desarrollar una vida normal y constructiva” (Bloom, 2014, p. 654). El daño, cuando es ocasionado por acciones sistemáticas del Estado, acarrea un daño colectivo a la población que es equiparable al “gran sufrimiento”, característico de los delitos de lesa humanidad. Este, en el caso de la gran corrupción, deriva del impacto negativo en los niveles de pobreza e inequidad de la población vulnerable. Así, estudios empíricos relacionan la gran corrupción con indicadores de crisis humanitarias que comprenden la caída de tasas de expectativa de vida, el incremento de pobreza infantil, el incremento de violencia, y el deterioro de la infraestructura esencial de educación y salud. En palabras de Bloom, “[l]a Gran Corrupción perpetúa tasas de baja expectativa de vida entre sus víctimas colaterales. La Gran Corrupción también puede infligir carencias severas, impactando las necesidades fundamentales de vida en una forma comparable con la deportación, desplazamientos forzados, y la persecución económica”. (2014, p. 654-656).

Desde una perspectiva clásica, el tema de la causalidad entre el acto corrupto o la omisión de hacer lo necesario para evitarlo, y su impacto negativo en los derechos humanos es un tema de suma importancia. El autor Peters distingue entre “causalidad acumulativa”, cuando varios factores causan la violación de un derecho humano y la corrupción es uno de ellos, y “causalidad concurrente”, cuando la corrupción y otro factor causan la violación, y ambos son suficientes para ocasionar el efecto (2018, p. 53). Cuando el Estado no cumple con su deber de prevenir la corrupción y, por ende, proteger los derechos humanos de los ciudadanos (causalidad por omisión) surge la duda de si se trata de una causalidad suficiente. Al respecto, el mencionado autor sostiene lo siguiente:

Regularmente la causalidad jurídica en caso de omisión se afirma si la acción positiva legalmente requerida podría, con cierto grado de certeza, haber eliminado el resultado (indeseado). Cuando se trata de omitir meras obligaciones de conducta, no obstante, esta prueba de la *conditio sine qua non*, no tiene ningún sentido y no puede aplicarse, ya que estas obligaciones no requieren que el Estado logre un resultado particular. Se puede hacer responsable a un Estado por un alto nivel de corrupción, aunque no se pueda establecer un vínculo causal entre su omisión de llevar a cabo políticas particulares (p. ej. el establecimiento de una autoridad anticorrupción con facultades amplias y recursos financieros generosos) y los escándalos de corrupción específicos” (Peters, 2018, 56-57).

El tema de la causalidad no es una cuestión pacífica en la doctrina: Un sector sostiene que, para reputar un acto de corrupción como causante de una violación de un derecho fundamental, tiene que haber cierta proximidad entre ambos. Si la práctica corrupta se ubica en una posición muy remota respecto del daño, el resultado no le será imputable.

A la proximidad, deben agregarse los criterios de “previsibilidad o probabilidad” que, siendo subjetivos, se convierten en elementos complementarios. Una vez más, haciendo una analogía con el derecho penal, para hacer imputable un determinado hecho de corrupción a una específica violación de un derecho humano, no basta la proximidad de la relación causal, se requiere un elemento subjetivo equivalente al dolo. Sin embargo, como ocurre con un conjunto de delitos, no se requiere un dolo directo (conciencia y voluntad deliberada de cometer un acto ilícito), sino que basta el dolo eventual (el autor se representa la posibilidad del resultado dañoso derivado del acto ilegal, pero es indiferente ante la eventualidad de que se produzca).

El profesor norteamericano Bloom sostiene que, si bien la intención criminal (*mens rea*) incluye formas directas de “intención y conocimiento”, una interpretación del artículo 30 del Estatuto de Roma (1998), concordado con otros, admite la posibilidad de “responsabilidad para los perpetradores en circunstancias en las que no tuvieron intención de realizar los elementos objetivos del crimen, pero sin embargo, sabían que

la consecuencia ocurriría en el curso ordinario de los eventos” (2014, p. 637). Para el autor, “...esto incluye todas las consecuencias que ocurrirían en el ordinario curso de los hechos” (2014, 656). En cuanto a los funcionarios que actúan desde una posición de poder, él sostiene que serán responsables si lo hacen “con intención de supervisar la cadena de comando, aunque no realicen personalmente los actos prohibidos” (2014, 657). A su entender, “[b]ajo el artículo 25, actuar con intención de jugar un papel ‘esencial en la implementación de un plan común’ y teniendo conciencia de la centralidad de ese rol, basta para crear responsabilidad penal” (2014, 657).

En ese sentido, Bloom concluye que por el “efecto acumulativo” de los estándares comprendidos en el Estatuto de Roma, se “crea responsabilidad para aquellos que gobiernan con el efecto predecible de infligir daño significativo y sufrimiento contra sus poblaciones civiles. Con relación a la comisión de Gran Corrupción, uno puede inferir intención de la relación entre gravedad del acto corrupto y la vulnerabilidad de la población” (2014, 657). Desde esta perspectiva, la cual compartimos plenamente, al despliegue de actos de gran corrupción que, por su dimensión, tendrán un impacto social negativo, se suma la naturaleza de la población que sufrirá sus consecuencias. Como ya hemos señalado, la corrupción y la gran corrupción perjudican a los sectores más pobres de una sociedad porque son más dependientes y, en muchos casos, exclusivamente dependientes de los servicios sociales que brinda el Estado en materia de salud, educación, subsidio alimentario, entre otros. Al distraerse cuantiosos fondos públicos para el beneficio de algunos privados, estos sectores serán los que sufran las consecuencias más dañosas de las prácticas corruptas.

La intención, por tanto, cuando no es directa, se puede configurar al concurrir la gravedad del acto (de consecuencias previsibles) con la situación de desvalimiento de la población que padecerá sus consecuencias. A ello se agrega que, para ser responsable en esos términos, no se requiere la participación directa en actos ejecutivos de gran corrupción, sino que es suficiente una posición de poder esencial para el desarrollo del plan a través del cual estos se realizan. Estamos frente a una figura de “autoría mediata por control de aparatos de poder organizados” tal como la entiende el derecho penal inspirado en la teoría de Claus Roxin.²⁶ Esta teoría “...se apoya en la tesis de que en

²⁶ Este penalista alemán desarrolló dicha teoría para construir una base de imputación que pudiera aplicarse a los jefes del nazismo juzgados por el Tribunal de Nuremberg. Ella afirma la

una organización delictiva los hombres de atrás [Hintermänner], que ordenan delitos con mando autónomo, pueden, en ese caso, ser responsables como autores mediatos, aun cuando los ejecutores inmediatos sean, asimismo, castigados como autores plenamente responsables.” (Roxin, 2006, p. 245)

A manera de ejemplo, podemos citar el caso reciente del médico Carlos Moreno, asesor del presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski en materia de salud. Esta persona, que simultáneamente ostentaba el cargo de jefe del servicio de gastroenterología del hospital de salud pública Arzobispo Loayza, abusó de su cercanía con el presidente y de su condición de asesor, para derivar pacientes del sistema de salud pública a una clínica privada con la que tenía un acuerdo corrupto. Para ello, evitó de forma deliberada disponer el arreglo de equipo médico en el hospital y, con ese pretexto, canalizaba a los pacientes de escasos recursos a la clínica. Luego, esta cobraba elevadas sumas de dinero al sistema de salud pública por haber proveído sus servicios y pagaba una comisión al asesor Moreno. Como consecuencia de esta práctica corrupta, se derivaron consecuencias directas e indirectas de violación del derecho fundamental a la salud:

- Daño directo a la salud de varios pacientes que no pudieron ser atendidos gratuitamente en el servicio de gastroenterología del hospital Antonio Loayza.
- Daño indirecto a la salud de un conjunto de pacientes, pues, al haberse distraído cuantiosos recursos del sistema de salud pública para beneficiar a una empresa privada y a un asesor corrupto, vieron disminuida la posibilidad de ser atendidos o atendidos de forma adecuada y gratuita en el hospital. Más aún cuando este de por sí carece de recursos necesarios para cubrir la demanda de los sectores más pobres de la población.

En ambos casos la previsibilidad del daño es evidente: Carlos Moreno pudo imaginar que su proceder terminaría afectando la salud de i) pacientes concretos - que no tendrían acceso a una clínica privada por falta de recursos - de forma directa, por no haber

responsabilidad de quien ejerce el control de grupos de poder criminal que se caracterizan por su orden jerárquico y la fungibilidad de los ejecutores. Luego de ser utilizada exitosamente en el caso de los nazis, la teoría cobró vigencia en América Latina, donde se ha aplicado a casos como los de violaciones de derechos humanos por la junta militar argentina, o de Sendero Luminoso y la red criminal de Fujimori y Montesinos en el Perú.

dispuesto el arreglo de equipo médico, y ii) una masa indeterminada de pacientes, por el desvío de cuantiosos recursos a una clínica privada, como producto del engaño y la sobrevaluación, que disminuiría la capacidad del hospital de atender a pacientes pobres. Sin embargo, en las dos situaciones previsibles, la proximidad entre el actuar corrupto del asesor y el daño a un derecho fundamental no es la misma. En el primer supuesto, estamos frente a una relación próxima entre el acto de corrupción y el daño a la salud de ciertos pacientes, mientras que, en el segundo, se trata de una relación remota entre la acción y el resultado.

La pregunta es si la falta de proximidad entre acto y resultado es suficiente para afirmar que no existe una responsabilidad legal del funcionario y, por ende, del Estado. Desde nuestro punto de vista, no se trata de un problema de nexo causal - que, aunque remoto, existe-, sino de probanza. Por tanto, la lejanía entre acto y resultado no debe ser un obstáculo para afirmar responsabilidad, si es que se encuentran los medios adecuados para probar que el segundo es imputable al primero. No obstante, acreditar el nexo causal entre la gran corrupción y la afectación de derechos fundamentales no es tarea fácil o posible. Por ello, coincidimos con Peters cuando señala que, tratándose de derechos de máxima relevancia, resulta aplicable un paralelismo con las reglas del derecho penal, en particular, en lo que respecta a los “delitos de peligro” (2015, p. 16) (traducción propia). En efecto, en materia penal, existen determinadas conductas que se criminalizan por el sólo hecho de poner en peligro determinados bienes jurídicos, siendo irrelevante que éstas hayan causado un daño específico. En otras palabras, no se requiere la lesión de un bien jurídico, sino que basta la amenaza a su integridad (un ejemplo típico de delito de peligro abstracto es el terrorismo en el Perú).

Los delitos pueden ser de peligro concreto o abstracto. Según el penalista alemán Roxin, los primeros “son aquellos que requieren que en el caso concreto se haya producido un peligro real, cierto, manifiesto y evidente para un objeto protegido por el tipo penal. Estos delitos sólo se consuman cuando se ha producido realmente un peligro, lo cual obliga a demostrar esa circunstancia en el caso particular” (1997, p. 336). Mientras, los segundos, según Madrigal Navarro, “son aquellos cuyo tipo penal no requiere la causación de un daño, sino que tampoco exigen la causación efectiva y cierta de un peligro. Más bien, lo que ocurre es que, en la base de estas figuras, existe la suposición legal que se trata de conductas que representan normalmente un peligro para

determinados bienes jurídicos” (2015, p. 180). La creación de estas categorías de delitos hipotéticos se fundamenta en la necesidad de preservar bienes que son de vital importancia en la sociedad moderna, como la tranquilidad pública, el medio ambiente, la salud pública o la economía.

Cuando nos referimos a los derechos fundamentales, estamos aludiendo a bienes jurídicos de gran relevancia, como como la vida, la salud, la educación, la no discriminación, entre otros. En ese sentido, si la gran corrupción implica actos que ponen en riesgo esos bienes jurídicos, resulta coherente sostener que no es indispensable acreditar su lesión; será suficiente acreditar el riesgo para generar responsabilidades legales en los individuos o el Estados. En materia de corrupción y, particularmente, de gran corrupción, no siempre es posible establecer una conexión entre el acto corrupto y su resultado lesivo concreto, más aún si recae en derechos fundamentales. Sin embargo, desde una perspectiva de su puesta en peligro, tiene sentido sostener que, si un Estado omite adoptar las medidas necesarias para prevenir la corrupción y, por ende, incumple su obligación de proteger, respetar o satisfacer los derechos humanos, puede incurrir en responsabilidad ante el derecho internacional.

En el ejemplo antes presentado, el asesor Carlos Moreno no recompuso el equipo médico esencial a fin de justificar la derivación de pacientes a una institución privada, a cambio del pago de comisiones ilegales, y distrajo fondos públicos para beneficio personal, los cuales estaban destinados a financiar la atención médica de pacientes de escasos recursos. Esos actos, por sí mismos, ponen en riesgo la salud de un grupo indeterminado de personas. Por tanto, acreditada la idoneidad del acto corrupto para generar el peligro hipotético a un derecho fundamental, como es la salud, no existe nada más que probar, ni el daño efectivo a personas concretas, ni el nexo causal (próximo o remoto) entre el acto y el daño. El valor de los derechos fundamentales en juego es tal que, para afirmar una responsabilidad legal originada en su afectación por la gran corrupción, ni siquiera habría que probar una puesta efectiva en riesgo. Solo se debe probar el riesgo potencial de tal conducta, a lo cual habría que agregar el elemento subjetivo de previsibilidad del riesgo por el agente corrupto.

En conclusión, dado el potencial dañoso de los actos de gran corrupción para los derechos fundamentales, debe construirse un sistema de imputación de responsabilidad

legal basado en la capacidad intrínsecamente lesiva del acto cometido. Esto es independiente de si el acto llegó a generar un peligro concreto o lesionó un bien jurídico representado por un derecho. Determinado el impacto negativo de la corrupción, es de aplicación el artículo 35 de la UNCAC (2003) sobre indemnización de daños y perjuicios, que señala lo siguiente: “Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con los principios de su derecho interno, para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de obtener indemnización”. Esta disposición constituye la base normativa para emplazar al Estado cuando la causación de daños y perjuicios sea imputable a un acto de corrupción determinado. Incluso si no existiera un desarrollo legal en el ordenamiento interno, la disposición podría aplicarse porque el Estado peruano es un país signatario de la UNCAC.

Además, el Estado asume responsabilidad legal por la conducta de sus funcionarios de acuerdo a los principios que lo obligan a respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. Se trata de actos de corrupción en que ellos han recibido una ventaja o prebenda a cambio de hacer o dejar de hacer algún acto propio de su función para beneficiar a un tercero. Esto ocurre siempre que el funcionario haya actuado en el ámbito de su función y el ejercicio de su autoridad. En esos casos, corresponde al Estado - a diferencia del sistema penal donde rige el principio de presunción de inocencia - demostrar que ha cumplido diligentemente con sus obligaciones. Así, el autor Lapper sostiene que “cuando haya alegaciones creíbles de corrupción vinculadas a violaciones de derechos humanos, el Estado debe demostrar que ha adoptado todas las medidas necesarias para asegurar la realización de tales derechos. La ausencia de medidas adoptadas o medidas claramente inadecuadas para investigar o enfrentar esos actos de corrupción, constituirían prima facie un caso de violación de derechos humanos” (citado por Peters, 2018, p.70)



Capítulo 4

Posibilidades de procesar casos de gran corrupción ante el sistema de Derechos Humanos

A raíz de la creciente importancia que han cobrado los derechos fundamentales en el ámbito internacional, luego de la entrada en vigencia de los grandes instrumentos en la materia - el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) - los Estados vieron por conveniente implementar sistemas que permitieran proteger dichos derechos. En el nivel global, se crean los mecanismos convencionales y no convencionales de Derechos Humanos de Naciones

Unidas, y en el nivel regional, las Cortes de Derechos Humanos, de las cuales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) corresponde a nuestro continente.

En este capítulo, presentamos una breve reseña de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Luego, reflexionamos sobre la posibilidad de acudir a dichos sistemas a fin de procesar casos de gran corrupción que impliquen violaciones de derechos fundamentales.

4.1. El Sistema Universal de Derechos Humanos (mecanismos de Naciones Unidas)

Dada su íntima relación con la misión de las Naciones Unidas, esta organización ha creado un conjunto de mecanismos destinados a la protección de los derechos humanos. Entre ellos, se encuentran instituciones basadas en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que integra la Carta de Naciones Unidas (1945) o en los tratados de la materia. En el primer grupo, se encuentran el Consejo de Derechos Humanos, el Comité Consultivo, el Consejo de Derechos Humanos, el Sistema Universal de Revisión Periódica y los Procedimientos Especiales. En el segundo grupo, están dos instituciones, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Políticos, que se derivan de los nueve tratados principales en materia de derechos humanos: Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial (1965), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (1984), Convención sobre los Derechos del Niño (1989), Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006) y Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

4.1.1. Organismos basados en el Estatuto de Naciones Unidas

- (i) Consejo de Derechos Humanos:** El Consejo de Derechos Humanos, que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos, es un organismo

intergubernamental responsable de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos alrededor del mundo, conocer las violaciones a los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. Este tiene la capacidad de discutir los diversos aspectos temáticos de los derechos humanos y las situaciones que requieran su atención a lo largo del año.

El Consejo fue creado el 15 de marzo del 2006 y consta de cuarenta y siete Estados miembros, elegidos por la Asamblea de Naciones Unidas. Para cumplir con su objetivo, este organismo cuenta con tres mecanismos: la revisión periódica universal, que sirve para evaluar la situación de los derechos humanos en los Estados miembros; el comité consultivo, que opera como un centro de pensamiento destinado a proveer de experticia en la materia al Consejo; y los procedimientos de queja, que permiten a los individuos y denunciar violaciones de derechos humanos ante el Consejo.

Además, el Consejo cuenta con procedimientos especiales consistentes en relatores especiales, representantes especiales, expertos independientes y grupos de trabajo. Todos ellos monitorean, examinan, aconsejan y reportan públicamente sobre hechos temáticos de derechos humanos y su situación en los países miembros. Finalmente, los Estados y los organismos internacionales pueden organizar exhibiciones públicas y eventos especiales sobre temas de derechos humanos en la sede de Naciones Unidas, ubicada en Ginebra, Suiza.

- (ii) **El comité consultivo:** Consta de dieciocho expertos que proveen asistencia especializada al Consejo, en el modo y forma requerido por éste. Fundamentalmente, se concentra en estudios y consejos basados en investigaciones. A partir del 2004, se acordó realizar reuniones privadas con organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil en cada una de sus sesiones.
- (iii) **Procedimiento de queja:** Este procedimiento atiende las comunicaciones sometidas por individuos, grupos y organizaciones no gubernamentales que claman ser víctimas de violaciones a los derechos humanos, o que conocen, directamente y de manera confiable, sobre dichas violaciones. El proceso es

confidencial; aspira a reforzar la cooperación con los Estados concernidos; y procura ser imparcial, objetivo, eficiente, orientado a la víctima y conducido en tiempo adecuado. Los encargados de recibir y procesar estas comunicaciones escritas son el Grupo de Trabajo en Comunicaciones y el Grupo de Trabajo en Situaciones.

- (iv) **Revisión periódica universal:** Se trata de un proceso que implica la revisión de los récords de derechos humanos de todos los Estados miembros. Este es protagonizado por los Estados, quienes tienen la oportunidad de expresar las acciones que han adoptado para mejorar la situación de los derechos fundamentales en sus países y cumplir con sus obligaciones en la materia.
- (v) **Procedimientos especiales:** Consisten en el envío de expertos independientes en derechos humanos con un mandato especial para reportar y aconsejar sobre situaciones específicas de derechos humanos en los países (hasta agosto del 2017 se han producido cuarenta y cuatro mandatos temáticos, y doce referidos a situaciones en países). Los procedimientos especiales fijan sus tareas en las resoluciones que crean o extienden sus mandatos y deben reportar anualmente al Consejo, y, en la mayoría de los casos, también a la Asamblea General.

Los expertos pueden realizar visitas a los países para atender casos individuales o preocupaciones amplias de naturaleza estructural, en cuyo caso envían comunicaciones a los Estados sobre presuntas violaciones o abusos. Además, conducen estudios temáticos, desarrollan estándares, realizan trabajo de promoción e incidencia, crean conciencia pública y proveen consejo sobre asistencia de cooperación técnica.

4.1.2. Organismos basados en los tratados de derechos humanos

- (i) **Comité de Derechos Humanos:** Es el órgano independiente de expertos que monitorea la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) en los Estados parte. Estos se encuentran obligados a presentar reportes periódicos al Comité, donde señalan cómo están implementando medidas para garantizar los derechos. El Comité evalúa los reportes y expresa sus preocupaciones y recomendaciones a través de las observaciones concluyentes.

El Comité se reúne regularmente tres veces al año, y puede examinar quejas inter-Estados o individuales, relacionadas con violaciones a la Convención, o a su primer y segundo protocolo opcional. También emite comentarios generales, que son interpretaciones de las normas en derechos humanos sobre asuntos temáticos o métodos de trabajo.

- (ii) **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR):** Es un organismo creado en 1985 e integrado por dieciocho expertos independientes. Este monitorea la implementación de la convención que lleva su nombre por los estados parte. Desde el 5 de mayo del 2013 se le facultó a recibir comunicaciones de individuos que reclaman violaciones a sus derechos contemplados en la Convención. Bajo ciertas circunstancias, también el CESCR puede realizar indagaciones sobre graves y sistemáticas violaciones a los derechos de la convención y considerar quejas inter- estatales
- (iii) **Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH):** Es el funcionario de mayor rango del sistema de Naciones Unidas después del Secretario General. La misión del ACDH consiste en fortalecer los mecanismos de derechos humanos; realzar la equidad y combatir la discriminación; combatir la impunidad; fortalecer la rendición de cuentas y el estado de derecho; integrar los derechos humanos en los ámbitos económicos y de desarrollo; ampliar el espacio democrático; y realizar alertas tempranas de protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto, violencia e inseguridad.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la oficina del ACDH realiza investigaciones, promueve la educación en derechos humanos, genera información pública y realiza actividades de promoción e incidencia en el sistema de Naciones Unidas. Esta también realiza labores de asistencia a los gobiernos para implementar estándares internacionales de derechos humanos en la práctica; a otras entidades, que tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos, para cumplir con sus obligaciones; y a los individuos para el ejercicio de sus derechos.

4.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En la conferencia de fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948²⁷, los Estados miembros proclamaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, señalando que “*la protección internacional de los derechos del hombre debería ser guía primordial del derecho americano en evolución*” (Tercer considerando). De este modo, expresaron que la Declaración contiene los principios guía de un derecho americano referido a los derechos humanos. Así, la Declaración contiene diez artículos que establecen deberes de los ciudadanos y veintiocho artículos que proclaman sus derechos, los cuales incluyen derechos civiles, políticos, culturales y económicos.

Posteriormente, los Estados parte de la OEA aprobaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José, que entró en vigor en 1978²⁸. En el artículo 33, la Convención, siguiendo el modelo implementado por el Sistema Europeo de Derechos Humanos, crea dos organismos como parte del sistema de protección a los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

(i) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue constituida en 1959 como una entidad de promoción de los derechos humanos²⁹. Posteriormente, en 1979, se aprobó una enmienda que la convirtió en un órgano encargado de velar, promover y proteger los derechos humanos³⁰. Actualmente, la Comisión tiene amplia competencia en la protección de los derechos humanos en el continente americano³¹. Esto lo realiza

²⁷ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá, Colombia, en 1948.

²⁸ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1966, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

²⁹ La CIDH fue creada por la Declaración de Santiago de Chile adoptada con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser.C/II.5.

³⁰ En noviembre de 1965, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil, resolvió modificar el Estatuto de la CIDH, mediante la Resolución XXII, Ampliación de las Facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

³¹ La CIDH se constituyó en un órgano principal a partir de la primera reforma de la Carta de la OEA, mediante la adopción del Protocolo de Buenos Aires de 1967. Se dispuso que, mientras entrara en vigor la

con un equipo de siete miembros que actúan a título individual, aunque son propuestos por los Estados para ser elegidos por la Asamblea General por un período de cuatro años. Se reúne tres veces al año en sesiones de dos semanas.

Entre las funciones de la CIDH, destaca la de intervenir en peticiones individuales o quejas entre Estados relativas a violaciones de derechos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). De presentarse alguna petición, la CIDH, verificados los requisitos de admisibilidad, corre traslado al Estado concernido y propone una solución amigable. Si esta no se logra, remite el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que se haga cargo de la controversia. Iniciado el proceso, la CIDH asumirá un rol activo como parte promotora del caso. Ella también es responsable de preparar reportes sobre la situación de violación a los derechos humanos y de promover estos derechos mediante la difusión de los instrumentos de protección.

(ii) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Es una institución judicial autónoma y su función principal es la aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (Estatuto de la Corte IDH, 1979, art. 1); en consecuencia, decide si un Estado ha violado o no cualquier derecho humano establecido en ella con respecto a una persona o víctima en particular. Esta instancia tiene su sede en Costa Rica (aunque sesiona en diversos países de la región), y está integrada por siete miembros propuestos y elegidos por los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), quienes ejercen el cargo por seis años. Regularmente, las sesiones son dos veces al año.

La Corte IDH sólo tiene jurisdicción sobre los Estados que han aceptado su competencia, por lo que países como Estados Unidos no se han sometido a su mandato. Además, los casos sólo pueden ser presentados ante ella por la CIDH o los Estados. Las personas individuales no pueden presentar su caso directamente, sino que deben hacerlo a través de la primera. Una vez pasado el filtro de la CIDH, la Corte IDH deberá evaluar si el caso cumple con los criterios de admisibilidad. Durante el proceso, la Corte IDH

Convención Americana, s la CIDH tenía la función de velar por la observancia de los derechos establecidos en ella (artículo 145), lo cual entró en vigor en 1970.

puede adoptar medidas para proteger a los individuos reclamantes o a los testigos de daños irreparables, atendiendo a razones de urgencia y gravedad (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, art. 63, inc. 2). Esto puede ocurrir en casos que ya están bajo su competencia o que aún se encuentran en el ámbito de competencia de la CIDH, a pedido de esta.

Los casos procesados ante la Corte IDH culminan con una sentencia que tiene carácter obligatorio para las partes. Ella tiene la facultad de disponer que se asegure el goce y ejercicio del derecho violado y se indemnice adecuadamente a la parte agraviada, y que las consecuencias de las medidas o de las situaciones que constituyen violaciones de derechos humanos sean suspendidas o remediadas. La Corte incluso puede ordenar la modificación de las normas nacionales violatorias, o que cesen o se modifiquen las circunstancias que han generado la violación del derecho (Salazar, 2001). Luego de emitido el fallo, existe un período extenso de verificación de su cumplimiento, en que el Estado condenado debe acreditar la ejecución de lo ordenado y la implementación de las recomendaciones.

La Corte IDH, además de su jurisdicción contenciosa, puede emitir opiniones consultivas acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a los derechos humanos, y su compatibilidad con el sistema interamericano.

(iii) Relatorías Especiales

Las Relatorías Especiales son oficinas de carácter permanente, con estructura operativa propia y con independencia funcional, que operan dentro del marco jurídico de la CIDH. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión tiene como mandato la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este incluye, entre otras funciones, visitas *in loco* a los países, elaboración de informes, promoción de medidas legislativas, evaluación de casos y asesoría a otros organismos de la OEA. Por su parte, la Relatoría Especial para los derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, recién creada en julio del 2017, permitirá contar con una Relatora Especial a tiempo completo para defender estos derechos con facultades similares a relatorías con muchos años de funcionamiento.

Ambas relatorías son relevantes en la materia de nuestra tesis porque se está debatiendo la creación de una relatoría especial para la corrupción, ya sea como una relatoría independiente o como parte del mandato de alguna de ellas.

Pese a la escasez de recursos económicos desde sus inicios, el sistema interamericano de derechos humanos ha cumplido un papel muy destacado en la defensa de los derechos humanos, en una región proclive a dictaduras y regímenes autoritarios.

4.3. Hacia una estrategia anticorrupción en clave de derechos humanos

A lo largo de este trabajo, hemos demostrado con cifras y ejemplos que la gran corrupción es uno de los problemas más graves del mundo contemporáneo. No en vano las Naciones Unidas la ha considerado entre los 17 ODS, la agenda pendiente para avanzar hacia un mundo más vivible en el 2030. Tampoco es novedad que la impunidad en materia de corrupción ha sido la constante hasta hace muy poco. Los corruptos no sólo actúan con descaro y desvergüenza, sino que, en la gran mayoría de los casos, no sufren consecuencias por su proceder ilegal. Ello resulta explicable porque se trata de delincuencia de poder. Sus autores generalmente actúan revestidos de autoridad y controlan buena parte de las estructuras del Estado. Cuando ello no ocurre, tienen los recursos suficientes - económicos, humanos, tecnológicos y de violencia - para asegurarse un blindaje que los proteja de cualquier consecuencia incómoda. Cuando la impunidad se ha roto para los actores de la gran corrupción, usualmente se ha debido a circunstancias políticas, que, en un contexto más amplio, han implicado un cambio radical de las reglas de juego.³²

La debilidad institucional de los sistemas de justicia en la mayoría de países donde campea la gran corrupción, exige pensar en nuevas opciones para enfrentarla eficazmente. Al tratarse de un fenómeno global, la comunidad internacional ha ido reaccionando - siempre a la saga del reto – mediante la creación de una infraestructura legal que permita lidiar con él. Instrumentos internacionales, nuevas tipificaciones y

³² Como hemos señalado, actualmente estamos asistiendo a un fenómeno singular y sin precedentes en América Latina a raíz del caso Lava Jato. Por primera vez, personajes muy poderosos, política y económicamente, están enfrentando investigaciones y procesos penales por corrupción, y varios de ellos, con consecuencias personales y patrimoniales. Sin embargo, parece ser muy pronto para concluir que ésta será una tendencia sostenible y con buenos resultados.

mecanismos de cooperación, incluidas las jurisdicciones supranacionales o universales, están siendo implementados. Además, a pesar de la dudosa voluntad política de los gobiernos, los Estados declaran su compromiso con la lucha anticorrupción, se reúnen para discutir el problema e, incluso, toman acuerdos donde plasman estrategias y planes.³³

No obstante, todavía existe mucha corrupción e impunidad y sus consecuencias para los ciudadanos, en particular para los más pobres, son terribles. Como hemos señalado, más allá de la discusión técnica sobre cómo medir el impacto de la gran corrupción en los derechos fundamentales, la relación causa-efecto que existe entre ambas es innegable y demostrable. Por ello, es indispensable explorar todas las vías posibles a fin de desarrollar los mecanismos más eficaces para eliminar o mitigar las consecuencias negativas de la gran corrupción en los derechos fundamentales.

Un primer y necesario paso es entender la gran corrupción desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos. Las organizaciones vinculadas a la defensa y cautela de los derechos humanos y las instituciones abocadas a la lucha contra la corrupción están produciendo una nueva narrativa en la materia. Es el caso de la reciente Resolución 1/17 de la CIDH, Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción, expedida el 12 de setiembre del 2017, con relación a la amenaza de expulsión por parte del gobierno de Guatemala, del Comisionado Iván Velásquez, jefe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Los fundamentos de la resolución señalan lo siguiente:

La lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción. Por ello, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos. (...) Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades

³³ En abril de 2018, se realizó la Cumbre de las Américas en Lima, evento auspiciado por la OEA que reúne a todos los países de la región. El tema único de agenda fue la corrupción, y para sorpresa de muchos, concluyó con la firma de un acuerdo que contiene 57 medidas a adoptar para prevenir y combatirla.

gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”. (2017, párr.1).

La Comisión observa con preocupación cómo el flagelo de la corrupción afecta a diferentes países de la región. En ese sentido, la Comisión reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos. (2017, párr.2).

Con una narrativa clara, la Comisión señala de manera contundente la relación inversamente negativa entre corrupción e impunidad y la vigencia de los derechos humanos, estableciendo la obligación de los gobiernos democráticos de actuar con transparencia, honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la gestión pública.

En su seguimiento a la situación de derechos humanos en el país, la Comisión observó las consecuencias de la corrupción, que afecta no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia. De igual modo, señaló que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona. Las consecuencias son particularmente graves para las personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en especial para quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema en el país. (2017, párr.11).

La Comisión resalta la relación entre corrupción y gobernabilidad, así como su impacto en el erario público. Resalta el vínculo entre Estado de Derecho, Derechos Humanos y Corrupción y el efecto negativo de ésta en los sectores más vulnerables de la sociedad.

La Resolución 1/17 concluye reafirmando la “importancia que tiene la lucha contra la corrupción para combatir la impunidad mediante una justicia fortalecida, independiente e imparcial” (2017, punto 1). Además, la disposición afirma “la importancia fundamental que tiene el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información pública, así como los derechos a la asociación y reunión pacífica, para la investigación y denuncia de la corrupción” (Resolución 1/17, 2017, punto 2).

Finalmente, luego de recordar a Guatemala y a los demás Estados de la región, la necesidad de “prevenir, investigar y sancionar cualquier tipo de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia y el Estado de Derecho” (Resolución 1/17, 2017, punto 6), la CIDH los insta a proteger a los defensores de derechos humanos. Según la resolución, ellos están en riesgo por investigar y difundir información sobre corrupción, cuyo combate debe ser priorizado para “garantizar los derechos de las personas, grupos y colectividades en situación de mayor vulnerabilidad, en especial de quienes viven en pobreza y pobreza extrema” (Resolución 1/17, 2017, punto 8).

En una reciente nueva resolución titulada “Corrupción y Derechos Humanos”, la CIDH afirma que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta los derechos humanos en su integralidad – civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales –, así como al derecho al desarrollo” (Resolución 1/18, 2018, primer considerando), motivo por el cual “el enfoque de derechos humanos se debe aplicar de manera transversal a todas las estrategias y entidades anticorrupción de la región” (2018, p. 2/3).

En dicha resolución, la CIDH reafirma la importancia de 4 elementos para asegurar una adecuada y eficaz lucha contra la corrupción: i) la independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia, ii) la transparencia, acceso a la

información y libertad de expresión, iii) efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y, iv) la cooperación internacional.

Resalta también la necesidad de “promover un ambiente con garantías para la libertad de denunciar actos de corrupción” y la importancia del periodismo de investigación, al que se debe proteger garantizando además la independencia de los medios de comunicación social (2018, p. 5).

Según resuelve la CIDH, “la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales,,que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad”. (2018, p. 6)

Para una mejor lucha contra la corrupción, se deben generar mecanismos jurídicos, legales y de política pública que permitan establecer claramente el impacto de las diferentes formas de corrupción en el efectivo disfrute de los DESC. En ese sentido, recalca la importancia de contar con sistemas de supervisión, fiscalización y monitoreo de programas sociales, proyectos de infraestructura, y de industrias y proyectos extractivos. (2018, p. 6).

Finalmente, la resolución en comentario destaca la importancia de la cooperación internacional para enfrentar con eficacia a la corrupción transnacional, sugiriendo la creación de unidades de investigación multilaterales, idea anteriormente recogida en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. También propone la adopción de medidas regionales para la reparación de las víctimas de la corrupción, entre ellas, la creación de un fondo de reparación (2018, p. 7/8)

Con meridiana claridad y contundencia, una institución clave para la defensa de los derechos humanos en las Américas, expone la íntima relación entre la corrupción y la limitación que ésta impone al ejercicio y goce de los derechos humanos, en particular de los más pobres. A partir de este reconocimiento, corresponde identificar las acciones para combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos.

En términos estratégicos, coincidimos con Peters cuando afirma que una estrategia anticorrupción basada en los derechos humanos, debe centrarse en la “[i]ncorporación de los derechos humanos dentro de los esfuerzos anticorrupción (lo que) significará que el respeto de los derechos humanos sería una de las metas de la anticorrupción desde el principio. todos los procedimientos de derechos humanos deberían ser incorporados en aquellos relativos al combate con la corrupción (*corruption-mainstreamed*)” (2018, p. 71). En un capítulo anterior, señalamos que los Estados asumen responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos. Esa responsabilidad comprende no sólo los actos cometidos por funcionarios que representan al Estado o por omisión de cuidado por parte de éste, sino también por las violaciones derivadas de actos de terceros particulares. Al respecto, la CIDH, en su reciente informe Pobreza y Derechos Humanos (2017), ha señalado lo siguiente:

Los órganos del Sistema Interamericano han reconocido reiteradamente que, en determinadas circunstancias, puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por particulares, lo que incluye claramente las empresas privadas. Así, desde los primeros casos contenciosos resueltos, la Corte Interamericana y la Comisión han esbozado la aplicación de los efectos de los instrumentos interamericanos en relación con terceros. (2017, párr. 237)

Además, la CIDH, citando a la Corte IDH (2005) recuerda que:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al

autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación. (2017, párr. 237)

Es claro que, si la gran corrupción importa graves violaciones a los derechos fundamentales, el Estado debe asumir responsabilidad por sus consecuencias y el daño que genere, donde ésta ocurra. Esto ocurre ya sea porque la corrupción ha sido cometida por un funcionario que actuó premunido del poder conferido por el Estado, porque éste omitió su obligación de respetar y proteger los derechos humanos, violados debido a su inacción, o por acción de terceros particulares. Por ello, en el informe citado, la CIDH, al abordar en sus conclusiones el tema de la rendición de cuentas, afirma que:

Las políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza y la pobreza extrema en las Américas, deben ser sustentables y sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana y transparencia. Introducir procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en esas políticas, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática y la transparencia. Combatir la corrupción y la impunidad con vigor. (CIDH, 2017, Recomendación 4)

No es casual que la CIDH incluya la obligación de los Estados de erradicar la pobreza, y combatir la corrupción y la impunidad en un mismo párrafo. Si el Estado incumple con estas obligaciones, generará un impacto negativo en los derechos fundamentales de sus ciudadanos, por lo que debe asumir responsabilidad por ello.

En ese sentido, identificado un caso de gran corrupción, es factible recurrir a los sistemas de derechos humanos para emplazar al Estado, y buscar una remediación del daño ocasionado, una sanción al Estado y, de ser necesario, medidas cautelares para el cese de determinadas prácticas corruptas o de impunidad. Conforme hemos señalado, para determinar la responsabilidad del Estado, bastaría con demostrar que un acto de gran corrupción es potencialmente dañoso para la vigencia y goce de los derechos. Además, probar que los actores - sea un representante del Estado o terceros particulares

- o el Estado por omisión, podían representarse el daño que la práctica corrupta generaría y fueron indiferentes ante ese posible resultado.

De este modo, lo que sería materia de probanza no es la producción real del daño y el nexo causal entre éste y la acción corrupta, ni la intención directa de querer violar o afectar un derecho fundamental. Más bien, habría que demostrar la idoneidad del acto de gran corrupción para impactar negativamente en los derechos fundamentales, y la capacidad de los actores y del Estado de prever la consecuencia generada por su acción u omisión. Ambos criterios deben ser capaces de sustentar un caso que pueda llevarse ante los organismos de los sistemas de derechos humanos.

Algunas de las acciones que podrían realizarse para combatir la gran corrupción en clave de derechos humanos implicaría solicitar al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas la evaluación de un determinado país en materia de gran corrupción, o que asuma una denuncia por violación de derechos humanos derivada esta, vía el procedimiento de queja. Además, el Comité de Derechos Humanos podría incluir el análisis del estado de la gran corrupción y su impacto en los derechos en sus revisiones periódicas universales de derechos humanos en los países y en sus reportes. Este organismo, también tendría que designar expertos para reportar y aconsejar en casos graves de violaciones de derechos ocasionadas por la gran corrupción. También el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales, tendría que recibir y procesar denuncias de individuos o Estados que aleguen la violación de derechos como consecuencia de actos de gran corrupción. Finalmente, habría que incluir el tema de la gran corrupción en la agenda del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, a fin de generar alertas e implementar correctivos indispensables para evitar violaciones de derechos derivadas de prácticas corruptas. Al estar dentro de su mandato, esta instancia debe asumir la lucha contra la impunidad en esos casos.

En el nivel regional, los organismos interamericanos de derechos humanos vienen incluyendo la problemática de la gran corrupción en sus agendas, pero aún debe avanzarse hacia la afirmación de responsabilidades legales por esta razón. Tanto la CIDH como la Corte IDH puede desarrollar esta labor en aquellos casos donde la gran corrupción es un factor evidente de violación a los derechos humanos, situación muy frecuente en América Latina. Ayudaría mucho en este proceso, realizar una audiencia

temática en la CIDH sobre la problemática de la gran corrupción y los derechos fundamentales, o que se emita una opinión consultiva sobre la materia. Además, la gravedad del problema de la gran corrupción en la región justificaría la designación de un Relator Especial, como ocurre con el de la Libertad de Expresión y el del Medio Ambiente. Este podría dedicarse a tiempo completo a evaluar, alertar y actuar en los países miembros de la OEA para evitar o detener su impacto negativo en los derechos fundamentales.

Como sostiene Chayes, “[e]l peligro que las redes de cleptocracia transnacional plantean a los gobiernos y a los intereses de los gobernados, a la seguridad global, a la salud ambiental, es demasiado importante para aceptar el fracaso como una opción” (2017, p. 114).

La relevancia de la Gran Corrupción como amenaza a la seguridad del mundo y su viabilidad en términos ambientales es de tal magnitud, que la lucha contra ella no puede perderse.

4.4. Dos casos ejemplares de gran corrupción y su impacto negativo en los derechos humanos

En esta parte analizamos dos casos de gran corrupción, uno ocurrido en la región con impacto también en el Perú y otro exclusivo de este. En ambos casos, es evidente el grave daño que dicho problema ha generado y está generando en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de decenas de miles de ciudadanos en un caso, y de miembros de una comunidad nativa en el otro. El objetivo de este análisis es verificar en situaciones concretas, lo que esta tesis ha venido planteando como aproximaciones teóricas: cuáles son los elementos de la gran Corrupción, cómo se relaciona con la pobreza, y cómo impacta gravemente en los derechos humanos de personas de carne y hueso, particularmente, los más vulnerables de nuestra sociedad. Este ejercicio no sólo permitirá una mejor comprensión de los planteamientos de nuestro trabajo, también contribuirá a compulsar las posibilidades de recurrir a los mecanismos del sistema de derechos humanos, universal y regional, para combatir la gran corrupción de forma más eficiente.

4.4.1. El caso Lava Jato, la gran corrupción en América Latina y sus consecuencias negativas en la vigencia de los derechos humanos

Hace cuatro años se descubrió una trama corrupta en Brasil que determinó la caída de una presidenta (Dilma Rouseff) y la condena de un expresidente a doce años de prisión (Luiz Lula da Silva), y mantiene en vilo al actual presidente (Michel Temer). Este último aparece comprendido en graves actos de corrupción de manera evidente, pero se sostiene con la complicidad del Congreso Nacional de Brasil, masivamente cuestionado por corrupto. Cuando los investigadores empezaron a jalar el hilo de la madeja, nunca imaginaron que estaban desentrañando el esquema de corrupción más grande, complejo e importante nunca antes visto en la región. Once países de América Latina habían sido impactados por el luego conocido como el caso “Lava Jato”: Brasil, Colombia, Perú, Panamá, Ecuador, Argentina, El Salvador, México, Guatemala, Venezuela y República Dominicana.³⁴ El relato que de este caso ha sido construido sobre la base de información contenida en el libro del periodista brasileiro Vladimir Netto (2016), titulado “Lava Jato”.

a) Antecedentes

El inicio de la llamada “Operación Lava Jato” se remonta al 17 de marzo del 2014, cuando la policía del Estado de Paraná, que estaba investigando un esquema de lavado de dinero por un grupo de cambistas de dólares, ingresa al hotel Luzeiros en Maranhao para detener al cambista Alberto Youseff. Este, enterado de que venían por él, salió de su habitación cargando una maleta con 1.4 millones de reales en efectivo, la llevó a la habitación de su amigo Antonio de Campos y retornó inmediatamente a su cuarto para esperar a la policía. Él no contaba con que todo estaba siendo filmado por las cámaras del hotel.

La policía había identificado a Alberto Youseff como pieza clave de la organización de lavadores, luego de haber interceptado las líneas telefónicas de la estación de gasolina Posto da Torre, en Brasilia. La operación policial fue bautizada como “Lava Jato” (lavado al chorro), porque en esa gasolinera, de propiedad del cambista Carlos Habib Chater, funcionaba una lavandería y una casa de cambio. Al ser interrogado en

³⁴ A ellos se sumaron dos países africanos, Mozambique y Angola.

presencia de la maleta, Alberto Youseff confesó que el dinero iba a ser entregado a Joao de Abreu, secretario de la gobernadora de Maranhao, Roseana Sarney. El detenido estaba actuando como intermediario de la empresa constructora UTC/Constran. Esta tenía una acreencia litigiosa de 113 millones de reales con el gobierno de Maranhao, al que había convencido de pagar la deuda gracias a sus contactos y a las comisiones que pagaría al secretario.

Poco tiempo antes, en el 2013, el policía delegado Marcio Anselmo estaba revisando las cuentas de Internet de Alberto Youseff y encontró la nota fiscal de una camioneta Range Rover, vehículo de lujo que acababa de comprar por 250,000 reales. Lo extraño es que la camioneta no estaba a su nombre sino al de Paulo Roberto Costa. Resultó que este era un exdirector de abastecimiento de Petrobras, la gigante petrolera estatal brasilera en la que había trabajado 35 años. Al salir de ésta, el exdirector montó la empresa consultora Costa Global. Cuando Paulo Costa fue citado a declarar ante la policía, se puso nervioso, y pidió a sus hijas que vayan a su oficina y retiren documentos comprometedores más, aproximadamente, 100,000 reales en efectivo. La policía, que estaba monitoreando la oficina, consiguió las filmaciones en que se observa a los yernos entrando a ella y retirando el material. Al ingresar a la casa de Paulo Costa, la policía encontró 180,000 dólares, 10,000 euros y 750,000 reales, todo en efectivo, y un documento donde aparecían los nombres de grandes empresas constructoras de Brasil y sus representantes (Mendes Junior, Iesa, Engevix, UTC/Constran, Camargo Correa y Andrade Gutiérrez), y en una columna al lado con frases como “está dispuesto a colaborar” y “ya está colaborando, pero va a aumentar”. El exdirector fue detenido.

Alberto Youseff había sido detenido en el pasado (2003) por el caso Banestado, acusado de evasión de divisas. En esa oportunidad, él fue uno de los primeros en acogerse a la delación premiada en el Brasil, precisamente con el juez Sergio Moro, quien también resultó a cargo del caso Lava Jato. Luego de haber recuperado su libertad, Alberto Youseff siguió delinquiendo y se convirtió en un mega operador financiero, especializado en lavado de dinero para políticos y empresas. La policía calcula que entre el 2011 y el día de su captura, en el 2014, había realizado más de 3,500 operaciones de envío de dinero desde Brasil al exterior. Por su parte, Paulo Costa conoció al líder del Partido Progresista (PP), diputado José Janene, quien lo hizo director de Petrobras a cambio de que atendiera a los pedidos de favores políticos y

económicos del partido. A la muerte del diputado en el 2010, Alberto Youseff pasó a controlar el esquema de cobro sobornos por colocar las obras de Petrobras y derivar parte del dinero al Partido Progresista.

Al incautar gran cantidad de documentos a Alberto Youseff, la policía descubrió que estaba frente a una sofisticada estructura de lavado de dinero, montada exclusivamente para administrar empresas de fachada. Al levantar su secreto bancario, se evidenció que las mayores empresas del país le habían hecho depósitos millonarios. Se trataba de pagos que luego intentarían justificar con supuestos contratos de consultoría y prestación de servicios.

Después de 59 días en prisión, Paulo Costa fue liberado. Sin embargo, poco tiempo después volvió a ser detenido al descubrirse que tenía cuentas de 23 millones de dólares en Suiza. Este monto era totalmente incompatible con sus ingresos y estaba a nombre de empresas *offshore*. Finalmente, debido a la presión de su familia, Paulo Costa decidió acogerse a la delación premiada el 27 de agosto del 2014. En sus primeras declaraciones, él habló de un “triángulo de políticos-gobierno-empresa”, y entregó el nombre de 27 políticos: 3 gobernadores, 10 senadores y 14 diputados federales. Además, el detenido contó que, luego de ser nombrado director de Petrobras, con ayuda de José Janene, empezó a derivar dinero al PP. Sin embargo, luego, a cambio de mantenerlo en el cargo, también fue requerido por otros partidos que llegaban al poder, el PMDB y el PT.

Luego, Paulo Costa informó que las empresas con capacidad para desarrollar grandes obras en el Brasil habían creado un cartel, llamado el “Club de los 16”.³⁵ Este les permitiría apropiarse de las billonarias licitaciones de Petrobras a cambio del pago de un porcentaje del contrato como soborno. El exdirector reveló que los empresarios calculaban un margen de lucro del 10% al 20% y, sobre ese valor, aumentaban del 1% al 3% al precio final, monto que luego era derivado al partido político que dominaba el directorio. El 1% que recibía el PP era dividido de la siguiente manera: 60% para el partido, 20% para lavar el dinero y 20% para Paulo Costa y Alberto Youseff, quienes, a su vez, se repartían 70% y 30% respectivamente. En compensación por su aporte, Paulo Costa fue enviado a arresto domiciliario el 10 de octubre del 2014.

³⁵ Posteriormente se identificaron hasta 23 empresas que integrarían el cartel de Petrobras.

Por su parte, Alberto Youseff, sin alternativa después de la confesión de Paulo Costa, decidió firmar un acuerdo con la Fiscalía a fines de setiembre. Producto de su delación premiada, devolvió 50 millones de reales en bienes y dinero, y entregó 58 anexos con nombres, indicios e historias, información que dio lugar al inicio de decenas de investigaciones. Además, en su segunda declaración ante la fiscalía, Alberto Youseff dijo que el expresidente Luiz Lula, la presidenta Dilma Rouseff, y exministros poderosos, como José Dirceu y Antonio Palocci sabían del esquema de sobornos.

Luego de que se supo que Paulo Costa y Alberto Youseff habían confesado, vino una reacción en cadena y surgieron nuevos delatores, los empresarios Julio Camargo y Augusto Ribeiro de Mendonza, y el exgerente ejecutivo de Petrobras Pedro Barusco quien entregó US\$ 100 millones que tenía en Suiza. Producto de la información recibida, el 14 de noviembre del 2014, a las 06:20 horas se dio inicio a la séptima fase de la Operación Lava Jato, llamada “del Juicio Final”. 300 policías y 50 agentes federales fueron movilizados en 5 estados (Sao Paulo, Paraná, Río de Janeiro, Pernambuco y Minas Gerais), y en el distrito federal, para ejecutar 85 órdenes judiciales de arresto preventivas y definitivas. El segundo día del juicio final terminó con 23 presos. Entre los detenidos estaban algunos de los hombres más ricos de Brasil, como los presidentes de Queiroz Galvao, OAS, y UTC Engenharia.

Por su parte, a pedido del Fiscal de la Nación, Rodrigo Janot, el magistrado Supremo Teori Zavascki³⁶, abrió proceso a 49 personas con derecho a antejuicio; de ellos, 47 eran políticos de alto nivel. Los primeros políticos en ir a prisión fueron el diputado Andrés Vargas, los exdiputados Luis Argolo y Pedro Correa, y el tesorero del Partido de los Trabajadores Joao Vaccari por recaudar dinero de las empresas proveedoras de Petrobras de forma ilegal, para las campañas electorales del partido. También se detuvo al diputado Eduardo Cunha, presidente de la Cámara de Diputados, por haber recibido US\$ 5 millones de dólares en el tema de los navíos sonda. En este, se pagaron US\$ 40 millones de dólares de sobornos (luego se descubrirían varias empresas *offshore* a través de las cuales había movido grandes cantidades de dinero).

³⁶ Teori Zavascki murió trágicamente el 9 de enero del 2017, al caer la avioneta en la que se desplazaba. Esto dio pie a una serie de especulaciones sobre una posible conspiración en su contra, pues estaba en proceso de decidir la situación jurídica de varios procesados poderosos. Finalmente, se descartó la tesis del atentado y quedó claro que se trató de un accidente.

Mención aparte merece la captura de Marcelo Odebrecht, presidente de la empresa más grande de Brasil que lleva su apellido por nombre. Él era considerado uno de los diez hombres más ricos de ese país, con una fortuna de 10 billones de reales (US\$ 3 billones de dólares), y una casa en Sao Paulo que vale 30 millones de reales (9.5 millones de dólares). Según sus propias declaraciones, 150,000 familias dependían directamente de la empresa, y más de un millón, indirectamente. El empresario fue detenido el 19 de junio del 2015 con cuatro directores de su compañía. Paulo Costa había declarado que recibió US\$ 23 millones de dólares de Odebrecht en Suiza.

Posteriormente, el 2 de julio del 2015, fue detenido Jorge Luis Zelada, director internacional de Petrobras. Según Pedro Barusco, él había recibido diversas cantidades de dinero por asignar los contratos de los navíos-sonda que necesitaba adquirir Petrobras. La operación Lava Jato sigue evolucionando después de 4 años de haberse iniciado y es muy probable que, dada su dimensión, se prolongue varios años más.

Las consecuencias sociales de esta gran crisis en las principales empresas de construcción no se hicieron esperar. Sólo en dos meses, entre fines del 2014 y comienzos del 2015, los consorcios a los que pertenecían estas empresas, despidieron a 12,000 personas en todo el país. En dos mega obras, el Complejo Petroquímico de Río de Janeiro y la Refinería Abreu e Lima, se despidieron a 63,200 trabajadores entre diciembre del 2014 y noviembre del 2015. Según la Federación Nacional de la Industria de Construcción Pesada, debido a la paralización de las grandes obras de infraestructura de Petrobras, en su sector, 85,000 personas se quedaron sin trabajo en el 2014 y 88,000 en el 2015. Al respecto, el periodista Vladimir Netto indicó que “muchos de estos trabajadores, despedidos sin causa justa fueron a su casa sin otra alternativa que asistir al desarrollo de la crisis por la televisión y luchar por su propia sobrevivencia” (2016, p. 128).

La gigante y poderosa Petrobras, en su mejor momento, el 21 de mayo del 2008, llegó a valer 510 billones de reales (equivalente aproximadamente a US\$ 160.8 billones de dólares). Sin embargo, el 17 de marzo del 2014, cuando empezó la operación Lava Jato, el valor de Petrobras había caído a 160 billones de reales (US\$ 50.4 billones de dólares), menos de un tercio de su valor original. Luego, el 28 de enero del 2015, la empresa

anunció que, en el 2014, había perdido la astronómica suma de 88.6 billones de reales (US\$ 28 billones de dólares) como resultado del desvío de fondos, sobrepagos, inversiones equivocadas e interferencia del gobierno. En esa época, el valor de la empresa volvió a caer a 120 billones de reales (US\$ 38 billones de dólares). Al final, entre el 2008 y enero del 2016, Petrobras perdió el 90% de su valor en el mercado. Según un balance oficial de la empresa, de fecha 22 de abril del 2015, Petrobras había perdido 6,190 millones de reales (US\$ 1, 950 millones de dólares, solamente por corrupción.

En el segundo trimestre del 2015, se produjeron las primeras sentencias condenatorias por el caso Lava Jato. El juez Moro condenó a Paulo Costa a 7 años y 6 meses de prisión; a Alberto Youseff, a 9 años y 2 meses; a los empresarios Alex Avancini y Carlos Leite, a 15 años; al presidente de OAS Leo Piñeiro, a 16 años y 4 meses; al ex director de Petrobras Renato Duque, a 20 años y 8 meses; a Pedro Brausco, a 18 años y 4 meses; a Andrés Vargas, vicepresidente de la Cámara de Diputados, a 14 años y 4 meses; al político Luiz Argolo, a 11 años y 11 meses; y, entre muchos otros, a Marcelo Odebrecht, a 19 años y 4 meses.³⁷

Hasta mayo del 2016, dos años y dos meses después de haber iniciado el operativo Lava Jato, el juez Sergio Moro había emitido 19 sentencias condenando a 75 personas. Las penas impuestas sobrepasaban los 1,000 años de prisión. Desde el 17 de marzo del 2014 hasta mayo del 2016, se habían cumplido 30 etapas de la investigación y se habían promovido 39 acciones penales. Estas comprendían a 140 investigados, de los cuales, 60 se habían acogido a la delación premiada. Hasta abril de 2016, se habían recuperado 2.9 billones de reales (US\$ 914 millones de dólares) gracias a los acuerdos de colaboración.

b) Lava Jato en el Perú

³⁷ Luego de varios meses de resistencia arrogante pese a estar detenido, Marcelo Odebrecht finalmente cayó en la cuenta de que el juez Sergio Moro no cedería y decidió acogerse a la delación premiada. Además, él convenció a más de 70 funcionarios de su empresa a colaborar con la justicia. Como consecuencia de su cooperación, en enero de 2018, se les rebajó la condena a 8 años de prisión y se le cambió la pena de cárcel por arresto domiciliario en su lujosa mansión.

Una vez avanzadas las investigaciones de Lava Jato en Brasil, “empezaron a surgir menciones de operadores financieros - como Leonardo Meirelles - y de *doleiros* transportadores de dinero físico - como Rafael Angulo López y “Ceará” - que señalaban al Perú como un destino de envíos ilegales” (Pari, 2017, p. 9). Aunque la prensa local recogió la información y se creó una comisión investigadora en el Congreso que produjo tres informes, éstos nunca fueron debatidos. El informe original de 650 páginas presentado por el presidente de la comisión fue partido en dos y resultaron dos informes. El informe original, firmado por el congresista Juan Pari, se convirtió en el informe en minoría, por lo cual, no fue debatido ni publicado. Cabe resaltar que varios de los miembros de la comisión pertenecían a partidos cuyos líderes resultaban comprometidos en el informe original.

Sin embargo, a fines del 2016, a raíz de la publicación del acuerdo firmado entre el gobierno de Estados Unidos, representado por el Departamento de Justicia, y Odebrecht, el tema irrumpió de manera inesperada en el Perú y generó un debate público intenso. No era para menos, pues la información contenida en el acuerdo era explosiva. El acuerdo, llamado Plea Agreement Cr. No. 16-643 (RJD), Estados Unidos, Corte Distrital del distrito Este de New York, USA vs. Odebrecht SA., fue firmado el 21 de diciembre del 2016. En este, Marcelo Odebrecht se declara culpable de un cargo de conspiración para cometer delitos contra los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual viola el título 18 del Código de Estados Unidos, sección 371. Este incumplió provisiones de la ley que prohíbe prácticas corruptas en el extranjero (FCPA): usar correos e instrumentos de comercio interestatal en territorio norteamericano para ofrecer pagos a un funcionario extranjero “con el propósito de: i) influenciar decisiones de ese funcionario en su capacidad oficial, ii) inducir a ese funcionario a omitir o realizar actos en violación de su deber, iii) asegurar una ventaja impropia, iv) inducir a ese funcionario extranjero a usar su influencia con un gobierno extranjero para obtener y retener negocios” (2016, punto 4.a) (traducción propia).

En el acápite denominado “Declaración de Hechos” del acuerdo, se consigna que (2016) las empresas del grupo Odebrecht suscriptoras del acuerdo son Odebrecht SA, Constructora Norberto Odebrecht (CNO), Braskem SA, Smith & Nash Engineering Co., Corporación Arcadex. Golac Projects y Construction Corporation. Luego, se afirma que la empresa Odebrecht y sus cómplices realizaron las siguientes acciones:

- pagaron aproximadamente US\$ 788 millones en sobornos relacionados con más de 100 proyectos en 12 países, incluidos Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela;
- crearon una estructura financiera secreta para pagar sobornos a extranjeros: funcionarios, partidos políticos, funcionarios de partidos políticos y candidatos políticos. Esta estructura evolucionó y, en el 2006, Odebrecht estableció la División de Operaciones Estructuradas como un “departamento de sobornos”, y creó un sistema de comunicaciones llamado “Drousys”;
- obtuvieron beneficios indebidos por, aproximadamente, US\$ 3.336 billones;
- utilizaron múltiples niveles de empresas *offshore* y cuentas bancarias a través del mundo para transferir fondos. Así, llegaron a utilizar, al menos, 4 niveles de cuentas bancarias *offshore* antes de llegar al receptor final;
- contaron con bancos pequeños en jurisdicciones que protegen el secreto bancario, los que facilitaron este esquema, para lo cual, les pagaron altas tasas y honorarios por sus servicios. Entre el 2010 y el 2011, llegaron a comprar un banco en Antigua, sucursal de un banco austriaco, lo que les permitió abrir cuentas y pagar sobornos, evitando el riesgo de llamar la atención,

En el caso de Odebrecht, los actos de corrupción más importantes fueron los siguientes:

- entre el 2004 y, al menos, el 2012, hizo pagos corruptos en Brasil para obtener y retener negocios con Petrobras y otras empresas o instituciones;
- aproximadamente, entre el 2001 y el 2016, pagó alrededor de US\$ 439 millones a partidos políticos y funcionarios extranjeros en 11 países fuera de Brasil;

- en el caso de Perú, entre el 2005 y el 2014, aproximadamente, hizo pagos corruptos por alrededor de US\$ 29 millones a oficiales del gobierno para asegurar contratos de obras públicas, por los que obtuvo beneficios de más de US\$ 143 millones. Por ejemplo:

(...) alrededor del 2005, participó en la licitación de un proyecto gubernamental de infraestructura. Fue requerida por un funcionario público del gobierno peruano de alto nivel, quien le ofreció su apoyo y en caso obtuviera el proyecto, debería hacer pagos corruptos al funcionario a través de compañías de propiedad de un intermediario relacionado con el funcionario. Odebrecht ganó la licitación y pagó aproximadamente US\$ 20 millones entre el 2005 y el 2008 a compañías indicadas por el funcionario a través del Departamento de Operaciones Estructuradas. (...) Más aún, en el 2008, Odebrecht concursó en un contrato gubernamental de transporte y para asegurar el contrato, pagó US\$ 1.4 millones a un funcionario de alto nivel del gobierno peruano y miembros del comité de licitación. Alrededor del 2009, ganó el contrato por aproximadamente US\$ 400 millones. Los pagos se hicieron a través del Departamento de Operaciones Estructuradas (2016, párr. 66-67) (traducción propia).

La comisión investigadora del Congreso, presidida por Juan Pari, analizó cuatro proyectos en los que intervinieron empresas brasileras: i) la carretera Interoceánica, ii) el proyecto Línea Amarilla, iii) el Tren Eléctrico y, iv) el Gasoducto Sur Peruano. Según el congresista, en todos estos casos, “las empresas actuaron como fachadas criminales que buscaban convertir, con la complicidad de funcionarios públicos peruanos, a los proyectos de inversión en pretextos para sustraer dinero del tesoro público y/o de los usuarios de las obras de infraestructura que ejecutaban” (2017, p.11). Él afirmó que solo en el caso del gasoducto, la irracionalidad técnica y la ambición elevaron los valores de la “inversión” a más de US\$ 7000 millones.

- **Carretera Interoceánica (IIRSA)**

En el caso de la carretera Interoceánica (IIRSA), el expresidente Alejandro Toledo tuvo una actuación central. Según publicó el diario La República, el 3 de febrero del 2017, la declaración de un colaborador eficaz, la información bancaria de Panamá y Costa Rica, y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, indican que Toledo recibió US\$ 20 millones de Odebrecht. Los pagos se hicieron a través de empresas *offshore* de su amigo personal Joseff Maiman Rapaport.³⁸

Según Jorge Barata, exrepresentante de Odebrecht en el Perú, actualmente acogido a la delación premiada en Brasil, fue abordado a fines del 2004 por el asesor en seguridad del expresidente, el israelí Avi Dan On, en un evento social en Palacio de Gobierno. Este se presentó como el intermediario del presidente y ofreció favorecer a Odebrecht en la licitación de la carretera Interoceánica. Posteriormente, en noviembre de ese año, hubo una reunión en el hotel Marriot de Río de Janeiro, a la que asistieron Alejandro Toledo, Jorge Barata, Josef Maiman y dos allegados a este último. En la reunión, el expresidente solicitó US\$ 35 millones a Jorge Barata a cambio de modificar las bases de la licitación para favorecer a la empresa brasilera y evitar la postergación de los plazos. Como las bases no se modificaron, al final Odebrecht sólo pagó US\$ 20 millones a Alejandro Toledo, entre el 2006 y el 2010, a través de transferencias realizadas a empresas de Josef Maiman. Actualmente, Alejandro Toledo está en calidad de prófugo en los Estados Unidos y el Perú viene solicitando el pedido de extradición.³⁹

Como señala Jun Pari, para favorecer a Odebrecht, “fueron instrumentadas aquellas instituciones del Estado relacionadas con el fomento de la inversión privada, como es el caso de Proinversión” (2017, p.24). Según el congresista, la adjudicación de la IIRSA Sur e IIRSA Norte “constituyó el reparto de una torta en cuatro partes iguales” para favorecer a las empresas Odebrecht (y sus consorciadas peruanas Graña y Montero y JJ Camet), Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvao a cambio del pago de sobornos (Pari, 2017, p.24).⁴⁰ Entre las irregularidades descubiertas en la investigación congresal, se encuentra un informe legal del abogado Juan Monroy Gálvez, quien opina

³⁸ Alejandro Toledo sería el alto funcionario del gobierno peruano al que se refiere el acuerdo entre Odebrecht y el Departamento de Justicia de USA.

³⁹ Este caso se vincula con el llamado “Caso Ecoteva”, referido a millonarias compras de una casa y una oficina por Alejandro Toledo, a nombre de su suegra, con la intervención de Josef Maiman y sus allegados. Hasta la fecha, el expresidente no ha dado una versión coherente del origen del dinero para realizar dichas compras

⁴⁰ La empresa Camargo Correa es investigada en Brasil por el caso denominado “Castillo de Arena”, en el que también se alega el pago de sobornos a Alejandro Toledo a través de empresas de Josef Maiman

en contra de la Contraloría. En él se señala que las empresas cuestionadas, pese a mantener litigios con el Estado, no están impedidas de contratar con éste. El tiempo en el que se obtuvo el informe (18 minutos), carece de explicación lógica y Juan Monroy ha declarado que la fecha habría sido adulterada. Además, se acusa al entonces ministro de economía - luego presidente del Perú - Pedro Pablo Kuczynski, de haber exonerado el proyecto de construcción de la Interoceánica de los controles del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)⁴¹ para acelerar la entrega de la obra.

La Contraloría General de la República (2011), en su Examen Especial N° 117-2011-CG/OEA-EE, del 20 de abril del 2011, señaló que en el proyecto se “han generado mayores pagos por US\$ 2'900,479.06, más intereses correspondientes, S/ 44,537.10 por gastos administrativos y S/ 111,813.43 más IGV por honorarios arbitrales” (citado en Pari, 2017, p. 30). Luego de firmado el contrato, se suscribieron 22 adendas (9 durante el gobierno de Alejandro Toledo y 13 en el de Alan García). En total, el presupuesto de la obra pasó de US\$ 800 millones durante el gobierno de Alejandro Toledo a US\$ 1,900 millones en el de Alan García (Pari, 2017, p. 54). Un análisis financiero sobre el proyecto señala que hubo pagos no autorizados, sin sustento normativo o contractual por más de US\$ 2,400 millones y que, en promedio, hubo un incremento en los valores de inversión de 19.62%. En la etapa de ejecución, se pasó de US\$ 809.6 millones a US\$ 4,233.5 millones, lo que implica un incremento del 423% (Pari, 2017, p. 59-60).

- **Vía Expresa Línea Amarilla**

La obra Vía Expresa Línea Amarilla, contratada con la Municipalidad de Lima, estuvo a cargo de la empresa brasilera OAS. Al inicio, el valor de su ejecución se calculó en US\$ 658.5 millones y luego fue elevado a US\$ 673.3 millones, a propuesta de la municipalidad. La obra consistía en la construcción de un tramo de 13 kilómetros de carretera alternativa a la Vía de Circunvalación y un túnel de 2 km. debajo del río Rímac. El contrato comprometía la entrega de la vía a OAS, por parte de la municipalidad, en calidad de concesión por 30 años, a través del cobro de peaje (luego se sustituyó a OAS por LAMSAC y se extendió la concesión a 40 años). Según el

⁴¹ Según el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF), el SNIP es un sistema de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas para certificar la calidad de los proyectos de Inversión Pública (PIP) (MEF, 2017)

equipo técnico de la Comisión Investigadora Lava Jato del Congreso, “la ampliación del plazo de la concesión permitiría a los brasileños obtener un incremento de recaudaciones por US\$ 971 millones; en otras palabras, se pasó de US\$ 2,914 millones a US\$ 3,885 millones recaudados por peajes” (Pari, 2017, p. 77). Además, diversos reportajes de investigación señalan que OAS y LAMSAC habrían financiado la campaña del alcalde Luis Castañeda Lossio para la reelección, lo cual se habría coordinado con Leo Pinheiro, directivo de OAS. Ello explicaría la participación del asesor brasilero experto en campañas electorales, Luis Favre, en la campaña de la alcaldesa Susana Villarán.

Para el congresista Pari, las acciones descritas no solo se tratarían de actos de corrupción, sino de una “estructura socioeconómica y política delictiva de dominio muy profundo y de largo plazo orientada a corromper, someter y esclavizar económica y financieramente a la población peruana” (2017, p.101).

- **Tren Eléctrico**

El tren eléctrico es una antigua aspiración del pueblo peruano para conectar, mediante un sistema de transporte masivo, a las regiones de Lima y El Callao. Esta obra se remonta al primer gobierno de Alan García, en el 1986, y desde su inicio estuvo relacionada con escándalos de corrupción. En 1993, el expresidente fue acusado por el ciudadano italiano Sergio Siragusa, representante del consorcio TRALIMA, a cargo de la ejecución del proyecto, de haber recibido un soborno de US\$ 1'040,000 dólares. Pese a la contundencia de las pruebas en su contra, Alan García salió librado de la imputación.

La obra estuvo paralizada por más de una década y fue retomada en el año 2009, durante el segundo gobierno de Alan García. El primer concurso, convocado en el 2007 para otorgar la concesión, fue declarado desierto. Luego se emitió el Decreto de Urgencia N° 032-2009 que traspasó la responsabilidad del proceso de concesión de Proinversión al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2009, art. 1) y creó un proceso especial que le confirió todo el poder de decisión a la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) (2009, art. 2). Finalmente, la buena pro fue adjudicada al Consorcio Tren Eléctrico, conformado por Odebrecht Perú y Graña y Montero. Este

proyecto presentó patrones similares a otros en los que se detectó corrupción: i) se fraccionó en dos tramos (con el objeto de disimular una sobrevaluación de US\$ 400 millones sobre el costo original), ii) estando a cargo del gobierno municipal, luego fue tomado por el gobierno central, iii) se flexibilizaron las normas y, iv) se favoreció a Odebrecht con la adjudicación luego de que otras empresas declinaron.

En las actuales investigaciones, han surgido elementos indiciarios que apuntarían a la existencia de prácticas corruptas en este proyecto: i) el control absoluto de la ejecución del contrato del asesor Oswaldo Placencia Contreras, que respondía directamente al presidente Alan García; ii) la frecuente relación entre Alan García y Jorge Barata, representante de Odebrecht en el Perú (9 visitas a Palacio de Gobierno y 23 vuelos compartidos); iii) la contratación de una supervisora de obra cuestionada por irregularidades en la Carretera Interoceánica del Sur (CESEL); iv) la intervención de la esposa del exministro Rodolfo Beltrán, la brasilera Zaida Sisson, que actuó en favor de la empresa brasilera ENGEVIX, responsable de la actualización del presupuesto del tren eléctrico (y visitó palacio de gobierno en 10 oportunidades); y v) la diferencia de US\$ 400 millones adicionales en el costo final de la obra.

En la actualidad, se sabe que Odebrecht pagó sobornos por un aproximado de US\$ 7 millones. De ellos, US\$ 2.5 millones fueron pagados a dos miembros del comité de selección, Edwin Luyo y Miguel Navarro, y al ex viceministro Jorge Cuba Hidalgo, entre el 2013 y el 2014, a través de empresas que operaron en Andorra (Hispar International, Oblong International y AEO Group Inc.). A este caso se refiere el acuerdo suscrito entre el Departamento de Estados Unidos y Odebrecht, cuando menciona que ésta había pagado un soborno de US\$ 1.4 millones a un alto funcionario del gobierno peruano por un contrato de transporte.

- **Gasoducto Sur Peruano**

El proyecto del Gaseoducto Sur Peruano constaba de un sistema de 1,085 kilómetros de largo y 26 pulgadas de diámetro para transportar gas natural desde el yacimiento de Camisea, en el Cuzco, a diversas ciudades del sur del Perú. El contrato fue entregado a Odebrecht por adjudicación directa, durante el gobierno de Alan García. En este caso, se produjo una adquisición sucesiva de empresas *offshore* hasta llegar a la empresa

Kuntur Transportadora de Gas, que finalmente fue adquirida por Odebrecht. Dos meses después de que esta última hubo obtenido la concesión, la primera firmó con ella un contrato de US\$ 34 millones por servicios integrales.

Según declaraciones de Alan García, la obra había pasado de costar US\$ 1,300 millones durante su gobierno a US\$ 7,000 millones durante el gobierno de Ollanta Humala. Este y su esposa Nadine Heredia fueron detenidos con mandato de prisión preventiva bajo el cargo de haber recibido, aproximadamente, US\$ 3 millones de la empresa Odebrecht para financiar su campaña política. Ambos han sido recientemente liberados mediante la resolución del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2018, recaída en el proceso 04780-2017, que declaró fundado el habeas corpus promovido por ellos en una votación muy ajustada (4 votos contra 3).

Desde febrero de 2017, han quebrado 175 empresas de un total de 562 pequeñas y medianas firmas proveedoras de Odebrecht. De acuerdo a las cifras y pronósticos del representante de estas compañías, Hugo Alache, a fines de marzo del 2018, podrían quebrar el 80% de ellas. Esto ha implicado que 60 mil trabajadores hayan sido despedidos desde febrero del año pasado. De ellos, 40 mil laboraban en las empresas proveedoras y 20 mil en la brasilera, como se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6
El saldo social del caso Odebrecht



Epílogo

Este caso, que sin duda constituye la trama de corrupción más grande que ha impactado en América Latina, está generando efectos devastadores en lo que respecta a la vigencia de los derechos humanos de miles, si no de millones de personas. La ingente cantidad de recursos que ha movilizado y las billonarias pérdidas que está acarreado para los países comprometidos en ella dan cuenta de la existencia del factor económico típico de la gran corrupción.

Sólo en el Perú, se calcula que el caso Lava Jato, ha evitado que en el 2017, ciento cincuenta mil peruanos salgan de la pobreza, estado de vulnerabilidad social que como hemos visto constituye una grave violación a los derechos humanos, tanto políticos y civiles, como económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, una de las características principales del caso Lava Jato, es que sus actores principales en el Brasil, personajes que detentaban considerable poder económico y/o político, comprometieron a su vez a un conjunto de poderosas personalidades en los distintos países a donde exportaron su corrupción: presidentes, vice – presidentes, ministros, vice – ministros, congresistas, líderes de partidos políticos, empresarios de alto nivel, etc.

Las consecuencias sociales que está implicando el desvío de estas inmensa cantidad de recursos, se traduce en la privación del goce de derechos fundamentales para vastos sectores de la población, que en lo inmediato se han visto privados de su trabajo como medio de subsistencia, así como de servicios básicos que son obligación del Estado proveer, tales como salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, así como de programas sociales de alivio a graves consecuencias derivadas de la pobreza como la anemia y la desnutrición.

De otro lado, la crisis política sin precedentes por la que está atravesando el Perú, entre otras razones por el caso Lava Jato, confirma que la gran corrupción afecta la gobernabilidad, con todo lo que esto implica, como hemos señalado anteriormente,

en términos de desarrollo y derechos humanos. Los últimos 4 presidentes electos democráticamente y la lideresa de la oposición, han terminado encarcelados, prófugos o investigados por vinculaciones con este caso, habiéndose visto obligado a renunciar a la presidencia de la república a menos de un año de su elección el presidente Kuczynski.

Lava Jato expresa de manera concluyente la directa relación entre gran corrupción y violación de derechos humanos, y por lo tanto la necesidad de no escatimar esfuerzos para prevenirla. Sin embargo, también enseña que cuando ocurren casos como éste, deben desplegarse todos los esfuerzos necesarios para que los Estados que la permitieron y los autores individuales, asuman su responsabilidad legal a fin de paliar en algo sus nefastas consecuencias y compensar de alguna manera a las víctimas directas de tales violaciones.

4.4.2. El caso de la Comunidad de Soweto: corrupción y tala ilegal

a) Antecedentes

La mayoría de la madera exportada por el Perú procede de la tala ilegal de bosques en la Amazonía. Para comercializar esta madera se requiere de un conjunto de documentos que contienen información falsa y que son suscritos por funcionarios públicos. Esto supone una red corrupta que haga posible el funcionamiento de un circuito comercial fraudulento.⁴² Sólo el 16% de los puntos de extracción declarados por los exportadores está verificado como legal, mientras el 84% restante consiste en fuentes ilegales, o de riesgo medio o alto (Urrunaga, Johnson & Orbegozo, 2018, p.5). Así, en el año 2006, la autoridad forestal de ese momento, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), determinó que el 72% de los puntos de extracción estaban utilizando volúmenes inventados (Cerdán, 2007, p.21-22).

⁴² En el 2015, en el contexto de la llamada Operación Amazonas, se fiscalizó la madera exportada en la embarcación Yacu Kallpa a Estados Unidos, República Dominicana y México, y se determinó que el 91.3% de esta era de origen ilegal

En el informe elaborado por Urrunaga, Johnson y Orbegozo para la organización no gubernamental Environmental Investigation Agency (EIA), se afirma que “la evidencia sobre la tala ilegal persistente, la corrupción sistemática, el lavado de madera ilegal, y los niveles de madera ilegal en las exportaciones peruanas es simplemente abrumadora. Las violaciones a los derechos humanos, los impactos económicos de largo plazo, y los daños a la biodiversidad y al clima global están todos arraigados en el modelo operativo actual del sector forestal” (2018, p.4). Asimismo, Pautrat y Lucich, en un informe elaborado para el Banco Mundial, han descrito la tala ilegal en el Perú como un problema sistemático “caracterizado por una estructura de redes criminales en colusión con actores estatales” (2006, p.14).

La madera puede provenir de distintas fuentes forestales naturales: i) bosques de producción permanente, entregados en concesión por el Ministerio de Agricultura; ii) bosques de comunidades nativas; iii) predios privados; iv) bosques locales, entregados por los gobiernos regionales a comunidades organizadas y registradas; y, v) otros, como autorización de cambio de uso de tierra, autorización de desbosque o árboles sembrados en predios privados. Por ello, los explotadores de madera deben presentar un Plan Operativo Anual (POA) para solicitar al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la aprobación del volumen y tipo de árbol a ser extraído, el que debe ser firmado por un profesional forestal. Una vez aprobado el POA, se emiten las Guías de Transporte Forestal (GTF), que especifican el punto de extracción, las especies extraídas y la cantidad de madera movilizada. Sin estas guías, no se puede transportar legalmente madera en el Perú.

La gran mayoría de la madera tiene que ser procesada obligatoriamente en un aserradero por mandato de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001). Dicha norma también dispone que los aserraderos verifiquen el origen legal de la madera. Sin embargo, a fin de evitar los controles legales, los exportadores de madera ilegal recurren a estrategias, como declarar que la madera proviene de “bosques locales”, los cuales no son supervisados por SERFOR.⁴³ Ante el aumento significativo de este tipo de declaraciones, la autoridad forestal empezó a fiscalizar estos bosques. Como resultado, los exportadores empezaron a declarar que la madera provenía de lugares con

⁴³ Más del 90% de la madera proveniente de bosques locales, que fueron inspeccionados por OSINFOR en el 2015, resultó de origen ilegal

“autorización de cambio de uso de la tierra”, los que usualmente no son supervisados. Así, en el reciente informe publicado por la EIA, se cita el caso de la organización Global Witness que grabó videos con agentes encubiertos y registraron los testimonios de tres representantes de empresas madereras. Ellos reconocieron el origen ilegal de la madera que comercializan y señalaron que eso ocurre debido a la corrupción que impera en todo el sistema (2018, p.6).

El primer paso en la cadena de ilegalidad ocurre al momento de preparar los POAs, donde se consigna un inventario de madera falso, compuesto por árboles no existentes o ubicados en lugares remotos que no serán explotados. Los POAs deben ser verificados por funcionarios forestales regionales para confirmar la veracidad de lo declarado en ellos; sin embargo, ello no ocurre, principalmente, por actos de corrupción. El documento fraudulento permite a los comerciantes dar cobertura a la madera que proviene de la tala ilegal en puntos de extracción no permitidos. Se trata de un auténtico caso de “lavado de madera”. Sobre la base de los POAs fraudulentos, se generan las guías de transporte que permiten el comercio ilícito bajo un ropaje de legalidad, posibilitado por la corrupción.

En el 2012, los gobiernos de Estados Unidos y el Perú firmaron un acuerdo para eliminar la cadena fraudulenta que caracteriza a la explotación y comercialización de madera. En este se prevé supervisar visualmente el 100% de los POAs referidos a cedro y caoba, acentuar la responsabilidad penal de los funcionarios responsables del cumplimiento de la ley forestal, y mejorar los sistemas de trazabilidad. Además, los gobiernos convinieron en “garantizar la implementación del Plan Anticorrupción del Perú, incluyendo actividades dirigidas a eliminar la emisión de POAs falsos y POAs que contienen información falsa” (Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU, 2006, anexo 2).

Un estudio del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), realizado en el 2015, reveló que el costo de un POA en el mercado negro oscila entre los 70 centavos y los 13 dólares por metro cúbico de madera (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 10). Además, según el informe publicado por el EIA, “el 62% de la producción de madera en el Perú es llevada a cabo por extractores pequeños que operan de forma completamente informal, sin respeto alguno por los lineamientos técnicos;

toda esta madera ingresa al flujo comercial, pasando por todos los puestos de control donde los sobornos son el pan de cada día” (2018, p. 10). Finalmente, un análisis realizado por OSINFOR (2016), después de las Operación Amazonas en el 2014, concluyó que, por lo menos, 54 millones de pies tablares (254,454 m³) de madera ilegal, por un valor de S/ 98 millones de soles (US\$ 30 millones), fueron lavados con documentos falsos. Los puntos de extracción consignados por los exportadores no existían en el sistema de OSINFOR (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 20) (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 10). Conforme lo señala la Organización Mundial de Aduanas (2014), esto demuestra que “un ‘sello’ en un documento oficial, no es garantía suficiente de que algo es efecto legal (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 20).

La autoridad forestal (OSINFOR) tiene la responsabilidad de realizar supervisiones para verificar, en el terreno, que la información declarada en los POAs o GTFs corresponde a la realidad. Para ello, compara los tocones de los árboles aserrados con los declarados en la documentación. Según OSINFOR (2017), entre el 2009 y el 2016, llevó a cabo 4,393 visitas de supervisión, las que demostraron que el 26% de los árboles declarados eran inexistentes. Durante el mismo período, se identificaron 2.1 millones de metros cúbicos de madera ilegal (463 millones de metros tablares), por un valor ascendente a US\$ 254.8 millones (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 11). Además, OSINFOR (2016) reportó que el 80% de las inspecciones detectó una serie de irregularidades suficientes para iniciar acciones legales contra los titulares de los documentos mencionados (García Delgado, 2016).

b) La Corrupción maderera y su impacto en los derechos fundamentales

Como lo menciona el informe publicado por el EIA, “[l]os sobornos, el fraude y el mercado negro que son parte del comercio de madera en el Perú, contribuyen a una cultura institucionalizada de corrupción e impunidad que debilitan el estado de derecho” (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 12). Esta situación de corrupción generalizada produce violencia por parte de los taladores ilegales, quienes entran en conflicto con las comunidades indígenas; genera graves violaciones a los derechos humanos; y ocasiona un impacto muy negativo en los ecosistemas forestales.

En los últimos tiempos, el caso más notorio es el del asesinato de los dirigentes Asháninkas Edwin Chota, Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quintícima Meléndez y Francisco Pinedo, quienes venían denunciando las incursiones de madereros ilegales en su territorio. El 1 de setiembre del 2014, fueron emboscados camino a una reunión con comunidades Asháninkas del lado brasilero y asesinados a balazos. Edwin Chota, líder de la comunidad de Saweto, venía luchando de forma incesante por el respeto de los derechos que les asisten ancestralmente. El 80% del territorio de su comunidad fue entregado en concesión a varias empresas madereras por 20 años.

En varias oportunidades, el líder solicitó inspecciones en su comunidad, pero la respuesta de la autoridad fue que sólo irían si les pagaban los gastos de traslado (bote, gasolina y alimentación de los funcionarios). Él envió más de 100 cartas a diferentes autoridades, pidiendo que se les reconozca 800 km² de bosque sin obtener respuesta. Los extractores ilegales le ofrecieron sobornos que no aceptó; luego, lo amenazaron; y, finalmente, lo asesinaron con otros líderes. Poco antes de su muerte, cuando OSINFOR hizo una inspección en la comunidad, los funcionarios forestales fueron recibidos por un grupo premunido de motosierras y armas de fuego. Hasta la fecha nadie ha sido condenado ni procesado por este caso.

El 24 de enero del 2017, 60 hombres armados ingresaron a una comunidad Asháninka en Satipo y expulsaron a 25 familias del territorio que ocupaban legítimamente (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 12). En general, existen varios casos en los que madereros ilegales extraen madera de comunidades indígenas, a las que pagan mal y usan para generar las guías de transporte que les permiten lavar la madera ilegal. Si se descubren estos casos de fraude, los extractores huyen y las comunidades sufren las consecuencias económicas de las multas impuestas, lo que contribuye a su empobrecimiento. Además, una investigación de la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas (OIT) (2005) reportó que, aproximadamente, 33,000 personas trabajaron en la tala ilegal de caoba en condiciones de trabajo forzoso en campamentos madereros ilegales. (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 13).

Mención aparte merece el problema que generan las incursiones de taladores ilegales a las comunidades indígenas en aislamiento voluntario. Se calcula que el 50% del pueblo

Murunahua murió en la década del 90, al haber entrado en contacto con taladores ilegales de caoba y adquirido enfermedades desconocidas para ellos (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 12). Existe una creciente penetración de los extractores ilegales en, aproximadamente, 15 pueblos indígenas de aislamiento voluntario (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 12), al punto que Survival International (2014) han detectado que pueblos no contactados están huyendo de sus territorios hacia Brasil (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 12).

Finalmente, en materia de impacto ambiental, Baccini (2017) reportó que el 70% de la pérdida de biomasa forestal en los bosques tropicales fue generada por la degradación forestal que tiene a la tala selectiva como una de sus causas principales (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p.6-7. Los caminos abiertos para la tala ilegal acarrear deforestación. Según el Ministerio del Ambiente (2016), sólo entre el 2000 y el 2013, el Perú perdió un promedio de 113,056 hectáreas de bosque por año (citado en Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 13). Este cuantioso daño al ambiente genera consecuencias muy negativas para las comunidades, que encuentran su supervivencia en el bosque amazónico, porque afecta su calidad de vida de forma directa.

c) Impunidad y responsabilidad del Estado Peruano

Existe una impunidad generalizada en lo que respecta a la explotación y comercialización ilegal de madera. Hasta el año 2013, ningún profesional forestal había sido procesado pese a su papel central en la generación de documentos que contienen información falsa. Recién en el año 2015, la EIA presentó documentos oficiales donde se establece que casi la mitad de todos los ingenieros forestales en el registro oficial (153 de cerca de 300), emitieron 1,146 POAs falsos, con la finalidad de hacer posible el trasiego de madera de origen ilegal.

Es nos ha mantenido en engaño

Tres ingenieros fueron responsables de la emisión de 189 inventarios falsos que permitieron comercializar madera ilegal por una suma de US\$ 60 millones. No obstante, sólo recibieron una multa menor a US\$ 3,000 dólares en conjunto y están habilitados para ejercer la función de autorización de inventarios forestales.

En un documental realizado por la cadena de noticias Al Jazeera, en el 2015, titulado “La madera podrida del Perú”, se resalta la complicidad de los funcionarios y comerciantes a lo largo de todo el proceso de extracción y comercialización. El documental cita a un comerciante, quien declara “Casi todo es ilegal, y todos lo saben, inclusive las autoridades lo saben, que hay una cadena de corrupción a gran escala” (Abeshuse & Del Valle, 2015).

Toda exportación de madera está sujeta a un doble sistema de supervisión: la SUNAT, que exige una serie de documentos, entre ellos el certificado de origen de la madera, y las autoridades forestales. Sin embargo, SERFOR prácticamente no ha realizado inspecciones visuales de los cargamentos de madera no-CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, que extiende controles forestales a especies como el cedro y la caoba) desde el 2015.

A inicios del 2016, el Ministerio Público intentaba reprimir la exportación ilegal de madera a través de la acción de la Fiscalía del Medio Ambiente (FEMA) en Lima y Loreto, a raíz del caso Yacu Kallpa, barco cargado de madera de origen ilegal detenido en los Estados Unidos. Mientras, los diversos funcionarios públicos vinculados al sector comercio, intentaron frenar su trabajo con el argumento de que las investigaciones y medidas penales - coordinadas internacionalmente - afectarían las relaciones comerciales con Estados Unidos y otros tratados comerciales, como el TLC. Estos funcionarios, entre los que se encontraban los ministros de Agricultura, Comercio y PRODUCE, trataron de intimidar al Fiscal de la Nación, al señalar que el Perú sería pasible de varias sanciones y calificar las acciones de la FEMA como “traición a la patria” (Revista Caretas 2016, p. 62-65).

En esos días, el presidente de OSINFOR, Rolando Navarro Gómez fue removido de su puesto. Él era un funcionario reconocido local e internacionalmente por desarrollar un esforzado trabajo de lucha contra la tala ilegal. Se alegó que ya había cumplido con el término de su mandato de 4 años, lo que era falso. Luego, se supo que la verdadera razón fue el *lobby* realizado por los madereros en el Poder Ejecutivo y el Congreso, quienes lo acusaron de haber destruido el sector forestal y ser responsable de su desprestigio internacional. Hasta la actualidad, no se ha nombrado a un nuevo presidente, por lo que la institución forestal más relevante se mantiene descabezada.

La EIA consignó un grave hecho de intervención de una funcionaria de altísimo nivel en el Estado peruano para justificar la exportación de madera ilegal. Se trató de la ministra del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), quien envió una carta a Michael Froman, Representante de Comercio de Estados Unidos, donde señalaba que la madera incautada del Yacu Kallpa en la ciudad de Houston, estaba amparada por documentos válidos y emitidos por autoridades peruanas. La ministra, por supuesto, no hizo referencia al sistema generalizado de emisión de documentos falsos para lavar madera ilegal con la complicidad de funcionarios públicos. Ocho días después, dos cartas más con el mismo contenido fueron enviadas por la directora de SERFOR, Fabiola Muñoz, a autoridades norteamericanas (2018, 42-43).

A esta cadena de hechos, que comprometen al Estado Peruano por omisión y acción, se suma la tendencia a modificar el sistema legal a fin de hacerlo “más flexible”. Esto implica que sea más favorable a los extractores y traficantes de madera legal, al desmontar una serie de mecanismos de control. El 6 de octubre del 2015, OSINFOR promulgó la Resolución 122-2015-Serfor-DE, que establece los nuevos lineamientos para la emisión de las guías de transporte. Entre las novedades, se elimina la obligación de consignar el RUC del responsable del título habilitante, así como su nombre y número de contrato, lo que permite ocultar la fuente de la madera y su vinculación con comerciantes ilegales. Además, para alentar el comercio ilegal de madera, se elimina la obligación de que los aserraderos y las demás entidades que procesan la madera consignen el punto de extracción en las guías que emiten. De este modo, la referencia del origen de la madera se vuelve más remota, lo que hace imposible determinar los puntos de extracción (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 47).

En los últimos días del gobierno de Ollanta Humala, el 22 de julio del 2016, se modificó el reglamento del Decreto Legislativo 1220, que restringió la definición de “madera ilegal”. La consecuencia fue la limitación del accionar de los fiscales porque les impedía usar los informes de supervisión de OSINFOR como elemento de prueba. Ello motivó el rechazo de la fiscalía y la protesta de PROETICA, capítulo peruano de Transparencia Internacional, organización que lucha contra la corrupción en el nivel global (PROÉTICA, 2006). Posteriormente, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, se eliminó el cargo de Alto Comisionado de Lucha contra la Tala Ilegal,

creado por el gobierno de Ollanta Humala, que estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Las funciones de este cargo se diluyeron en el Ministerio de Agricultura, donde nadie las ha asumido en la realidad. Todas estas acciones de repliegue del control estatal y favorecimiento de espacios para la tala y comercialización ilegal de madera, forman parte de lo que el informe de la EIA califica como una “estrategia intencional”. Se trata de acciones que impiden la trazabilidad del recurso desde el bosque de origen hasta el punto de venta (Urrunaga, Johnson y Orbegozo, 2018, p. 47).

Epílogo

El caso de Saweto demuestra una vez más la directa relación que existe entre la gran corrupción y la violación de derechos fundamentales de toda una comunidad. La existencia de una red de corrupción dedicada a posibilitar la tala y comercialización ilegal de madera, que en principio podría parecer muy lejana respecto de las condiciones de vida de la comunidad de Saweto, sin embargo, tiene un impacto directo sobre los derechos de un colectivo muy concreto de personas.

En este caso no sólo se ha violado el derecho a la vida de 4 dirigentes de la comunidad, sino como se puede advertir con toda claridad de lo expresado por las viudas de los comuneros en la entrevista del anexo 1, se está afectando un conjunto de otros derechos que van desde el derecho a la alimentación y la salud física y mental de los pobladores, hasta el derecho a un medio ambiente sano y armonioso.

Cuando las prácticas corruptas sistemáticas ejercidas desde posiciones de poder terminan afectando dramáticamente las condiciones de vida de una población de por sí vulnerable, cabe preguntarse cuál es la responsabilidad legal del Estado y cómo se hace ésta exigible. Desde nuestra perspectiva, ello sólo será posible si el problema, siendo que se origina en la corrupción, se enfrenta en clave de derechos humanos. La sola persecución penal o administrativa de la corrupción no basta, resulta insuficiente para reparar el grave daño que en materia de derechos humanos ocasiona.

En ese sentido, una lectura del problema desde la violación de derechos fundamentales, y la posibilidad de procesarlo ante los sistemas internacionales de derechos humanos, posibilitaría no sólo una mejor comprensión del problema, sino también una más justa aproximación a las víctimas.

Conclusiones

1. La corrupción está estrechamente vinculada con la naturaleza humana y es un fenómeno global. Se trata de un problema que profundiza la pobreza y la inequidad, por lo que constituye un impedimento para el desarrollo, y genera un impacto negativo en los derechos fundamentales de las personas. Algunas teorías señalan los posibles aspectos positivos de la corrupción. Sin embargo, aun cuando estuviese aparejada con crecimiento económico o cifras macroeconómicas favorables, se trata de un problema pernicioso que genera un deterioro social significativo con serias consecuencias, especialmente para los sectores más vulnerables de la sociedad.
2. No existe consenso en cuanto a la definición de corrupción, ejercicio que puede resultar infructuoso u ocioso, dada su complejidad. No obstante, en esencia, se trata de la obtención de una ventaja individual basada en el abuso de una posición de poder que genera consecuencias materiales o inmateriales (pérdida de confianza y deterioro institucional), en desmedro del bien común. La corrupción puede ser pública (cuando participa un funcionario público) o privada, y episódica o sistémica.

3. La importancia creciente de la corrupción en el mundo global se refleja en el incremento de la regulación y la aprobación de instrumentos internacionales dedicados a combatirla en el nivel local, regional y universal. Actualmente, la erradicación de la corrupción se considera como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 16)
4. En el Perú, el patrón colonizador de base clientelista ha sido acentuado por el patrimonialismo del Estado moderno, centrado en la creación de instituciones exclusivistas destinadas a beneficiar a una élite. Esto constituye una de las causas determinantes para la existencia de una corrupción sistémica y generalizada.
5. En el mundo contemporáneo ha surgido una nueva forma de corrupción denominada gran corrupción. Esta se diferencia cualitativamente de la corrupción tradicional o regular. La gran corrupción se caracteriza por la comisión a cargo de agentes con poder (político o económico), la movilización de ingentes cantidades de recursos y el impacto negativo en los derechos fundamentales de las personas. Además, se encuentra determinada por un conjunto de factores económicos, políticos, sistémicos, sociales y de impunidad.
6. Coincidimos con la investigadora norteamericana Sarah Chayes en que la gran corrupción consiste en un sistema operativo intencional de redes sofisticadas y exitosas. Por tanto, más allá de actos individuales desviados socialmente, esta constituye un funcionamiento desviado del gobierno, una perversión de este.
7. Los derechos humanos son atributos de la persona derivados de su naturaleza y dignidad. Entre éstos se distinguen los derechos civiles y políticos; los sociales, económicos y culturales; y los derechos que corresponden a la humanidad como conjunto. La situación de pobreza y, peor aún, de pobreza extrema en que viven millones de peruanos, limita severamente - cuando no niega de plano - la vigencia de los derechos fundamentales. Existe una correlación negativa entre corrupción y derechos humanos. Usualmente la corrupción tiene un impacto negativo en los derechos fundamentales, en tanto impide su ejercicio, profundiza la pobreza o genera inequidad. Al mismo tiempo, existen derechos fundamentales cuya vigencia resulta indispensable para combatir la corrupción.

8. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos fundamentales. La implementación de medidas contra la corrupción constituye una forma de satisfacer los derechos fundamentales. Cuando los Estados incumplen, por acción u omisión, su obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, incurren en responsabilidad exigible legalmente.
9. Dado que los derechos fundamentales son bienes jurídicos de gran relevancia, cuando resultan afectados por la gran corrupción, no se requiere acreditar la existencia de un daño, en casos específicos y concretos, ni que el o los agentes actuaron con intención de generarlo. Desde nuestro punto de vista, bastaría acreditar que se trata de actos que, por su naturaleza, son capaces de generar tal daño, y que el o los autores, precisamente por la capacidad intrínsecamente lesiva de sus actos, se representaron el resultado negativo y fueron indiferentes frente a él.
10. Entendida la gran corrupción en clave de derechos humanos, sostenemos que es factible recurrir a los sistemas universales y regionales de derechos humanos para emplazar al Estado. De este modo se puede buscar una remediación del daño ocasionado, una sanción al Estado y, de ser necesario, medidas cautelares de cese de las prácticas corruptas o de la impunidad.
11. Para atender la gravedad que reviste la gran corrupción en América Latina, proponemos la creación de un Relator Especial en el marco de la OEA. Así se podrá evaluar la situación de afectación de los derechos humanos como consecuencia de prácticas corruptas, y proponer soluciones sistémicas.

Anexos

Anexo 1

Entrevista con la viuda, hermana e hija de Jorge Ríos y su abogada (realizada el sábado 14 de abril en Lima)

He conocido el caso de ustedes por el informe que ha hecho el EIA sobre el tema de la tala ilegal. Sé un poco el tema de los homicidios y sé de las incursiones que han tenido los taladores en la comunidad. En el evento de ayer, en la Cumbre de las Américas, habló una de las viudas, ¿no? (*Voces de fondo*) Entonces, claro, el tema de los homicidios es el tema más claro, pero a mí me interesaba un poco también saber, en el día a día, cómo su vida se ha visto afectada por la presencia de los taladores. Eso es un poco para ver en términos de impacto de alimentación, de deforestación. ¿Ustedes sienten que su vida ha cambiado a raíz de la presencia de esta gente?

Nuestra situación es grave. Ya nosotros no podemos cazar, buscar nuestra alimentación, porque ellos nos están amenazando de muerte. Como nosotros no tenemos seguridad, como tú sabes muy bien, en el bosque no es pues como acá que está aquí libre, que estás mirando quién está viniendo y quién no está viniendo. Y cuando tú ya entras a buscar... tú ya entras a una quebradita y no estás mirando a tu alrededor quién está. Entonces ese es el temor ahora que estamos.

¿Cuál es el nombre de tu comunidad?

Alto Tamaya Saweto

¿Y cuántas personas viven ahí?

Somos como veinte familias. Anteriormente éramos más, el motivo desde que pasó los hechos, ya los comuneros algunos han salido por temor, de miedo. Entonces el peligro va surgiendo. Esa es la realidad, estamos bajo amenaza.

¿Cuántos eran antes?

Antes éramos como treinta familias.

Treinta familias, o sea hay, diez familias que se han ido.

Treinta y dos dice el estudio socioeconómico de la población.

¿Y el promedio de tamaño por familia?

Cinco hijos...

Usted (dirigiéndose a la viuda de Chota), por ejemplo, comentó que tenía 9 hijos, ¿no?

Sí, nueve. Algunos tienen cuatro, cinco, ocho, así.

¿Y ustedes viven de la caza y de la agricultura?

Sí. Cultivamos yuca y cazamos. Y el corte de árboles está afectando...

Los mismos concesionarios taladores ilegales que invaden nuestro territorio, pese a que estamos titulados, no nos respetan. Entonces ellos buscan - como dicen - el que está talando no les podemos decir nada porque ellos se ponen ya, como dicen, ya agresivamente, pero saben que ese territorio ya es de la comunidad, que tiene un título, pero sigue haciendo. Ya lo hemos hablado, entonces siguen con su forma de acción. Como dicen - como se dice esa palabra - que es valiente porque se cree, porque tiene su arma - como dicen - todo para ellos es matar su boca.

Ya, después vamos a hablar un poco de la gente, pero cuando sus esposos salen a cazar, ¿hoy día hay menos posibilidad de caza porque hay menos árboles? o, digamos, ¿animales hay todavía?

Como te puedo decir, el impacto es eso, ¿no? Cuando entraron los taladores ilegales, todas nuestras alimentaciones que nosotros consumimos dentro del bosque, donde que vivimos en nuestro territorio, ya corrió los animales porque... Nosotros comemos la perdiz, que es el ave, ¿no? ...La cuestión es que los animales que andan así por tierra, es la guangana, ya no hay ya, el sajino, el venado, la sachavaca - como dicen lo que consumimos nosotros - el majáz, el añuje, la carachupa, todo eso nosotros consumimos y ya no hay ya. Por ejemplo, la guangana antes había cantidad; venía hasta cerquita de nuestra comunidad, pero ahora ya no, ya no se le ve, porque eso ya la... el ruido de la motosierra, del tractor, ya la ha ahuyentado ya. Entonces nosotros para cazar tenemos que ir más arriba - como dicen - dos días de nuestro territorio; y, entonces, ya no podemos ir dos días. Aquellos tiempos, antes de que sucedan los hechos, nosotros todavía caminábamos nuestro territorio. Podíamos pescar, yo también me iba a pescar, me iba a buscar - como dice - *tarrafear*, a sacar pescado que es el sábalo, de todas clases de pescado que hay ahí, y entonces ahora ya no se puede hacer eso ya.

¿Y el río está afectado también?

El río también ya no es como antes ya. Antes, como dice, cuando no destruían nuestro bosque, todavía el agua se mantenía en el nivel. Ahora ya en época de verano ya es bien seco. También las aguas ya no se pueden tomar; en partes como Putaya el agua es podrida en el verano. Entonces agua ya no se puede consumir.

¿Ustedes antes sacaban agua del río?

Ajá

¿Y servía?

Y servía, pero en ese río por ahí del Putac, que es el Chaguaya, no ves hay tres ríos, uno es el Tamaya, Putaya, Chaguaya. Ese río, esa quebrada Chaguaya, ya no se puede tomar en el verano porque esa agua no corre, como dice, se queda detenido...

¿Y eso es por consecuencia de la tala?

Esa es la consecuencia de la tala.

¿Por qué?

Porque cada año, cada árbol que tú vas derribando, ya va, como dicen, disminuyendo el agua; porque el árbol que es la grande, que da más consumo de agua, entonces ya no están... Entonces no lo están - como dice, como dice - cada concesión que saca, no lo están - como dicen - reforestando. Entonces esa es la consecuencia que está habiendo que - como dice - cuando producimos nuestra alimentación - como dice - que impacta mucho también, que nunca se ha visto, que ahora se está viendo.

La tala ilegal, lo que ha generado es la migración de gente porque necesitan mano de obra y, al migrar la gente hacia la zona, porque es zona de frontera, han instalado ya centros poblados. Incluso se ha creado Puerto Putaya, que es un centro, es un caserío y el caserío ya empieza a desarrollar otras actividades - como dicen - ya hasta están contaminando para pescar, ponen veneno, todas esas cosas.

Prácticamente todo es tala ilegal. Acá vemos un mapa satelital y todo esto es área de deforestación dentro del territorio de Saweto; toda esta parte rosada que parece como lluvia. Y Saweto no trabaja absolutamente nada de extracción forestal. Entonces, ¿quién lo hace?

¿Cuál es el territorio de ellos?

Ochenta mil hectáreas. Y es una gran amenaza. Entonces, cuando ellos dicen afecta a nuestra... el tema de la fauna, los recursos hídricos, todo eso, es prácticamente por esa presión migratoria que entró...

En el caserío de Putaya habrá algo más o menos de sesenta familias, que son colonos, que trabajan ahí con esta gente. Y no solo es una migración de afuera hacia dentro, digamos de Pucallpa, la ciudad, sino de Brasil para Perú, para realizar esta actividad.

Y en su vida diaria, cuando están en la comunidad, ¿con qué frecuencia incursiona esta gente, con qué frecuencia aparecen estos personajes ahí?

Bueno, en este caso lo que le daría a entender a Iglia es los brasileros. Y los de Puerto Putaya, cada qué cierto tiempo entran al territorio de Sahueto; sobre todo la fecha de talar árboles para los campamentos madereros.

Ya, lo que quería decirte, mi nombre es Ergilia Rengifo, y lo que quería decir también... también soy viuda. A mí me apena que esta lucha del territorio, lo que hablamos, de la comunidad Saweto. Hemos venido luchando cuando yo tenía, en ese tiempo, cuatro hijos nomás... y aumentar más la lucha, caminando, caminando, el Estado nunca nos ha hecho caso para titulación. Y han pasado los hechos, como digo, ha pasado todo: nos hemos titulado, el gobierno se ha dado título, ahí está. Cuidale como tú puedes cuidarle, pero sin seguridad. Al contrario... más... ¿por qué? De miedo que lo han muerto los taladores con pura bala por ir a la reunión.

Lo que quería decir es que no hay ni un cambio. Sería un cambio de mí, sería un cambio bien bonito que el Estado, han salido los empresarios y han anulado la entrada del otro sitio. Qué bonito sería ya que dejen ya de lado Tamayo y que no saquen nada de árbol, y por eso se avanza no solamente en eso. Están los colones que utilizan el territorio de nosotros, vienen a llevar pescado; de los hermanos brasileros, los que viven en Brasil, vienen a llevar pescado, taricaya su huevo y carne viene a llevar. Los animales vienen a llevar carne, con su perro entran, y como nosotros teníamos miedo a ellos, teníamos miedo porque ellos son lo más fuerte, lo más fuerte, criminal, y los varones ya no tienen fuerza nomás, medio, medio, porque tú sabes cuatro hombres que se han muerto por

luchar, por denunciar. Nunca le han hecho caso. Por eso yo digo yo siempre cómo los hermanos colones vienen a destruir una comunidad en vez de cuidarnos ambos. Están ellos en Brasil y otros están en Putaya; cuidan su territorio y nosotros nos cuidamos para nosotros, para nuestros; hijos lo que está viniendo, nuestros nietos. Mañana más tarde me hago más anciana, me muero, quedarán ellos. Para ellos estoy cuidando, no solamente para mí - como digo - no soy egoísta. El bosque es para todos. Ese aire viene fresco, no contaminado, así como aquí en la ciudad de Lima, contaminado también me choca, me da mariación. Esa contaminación de carro, de...

¿Qué distancia les toma a los brasileiros entrar donde ustedes?

De ahí de Sulca, Varadero, un día nomás camina y ya está en Brasil. No es lejos. Yo me voy a Brasil. No me voy donde viven ellos brasileiros, sino yo me voy donde mi paisana apioche, yo me voy porque ahí vive su mamá de mi esposo con mi... Ahí vive su hermano, su primo, todos viven ahí.

¿Y cuántos hombres, cuántos varones quedan con ustedes?

¿Cuántos hombres? Pocos, no son hartos. Habrá como diez quizás. Más harto mujeres son. Ahora todo el consejo directivo son puras mujeres.

Ahorita los que hemos asumido ese cargo somos mayormente puras mujeres. Vino me ha apenado, primero cuando ha pasado el acecho, hemos bajado así nomás sin autoridad sin nada y hemos bajado trayendo las dos viudas, la otra viuda estaba por... Varones vamos, no querían seguirme. Y yo les digo "Vamos, ¿cómo vamos a quedarnos?" Cómo nosotros vamos a dejar que nos hagan así los hermanos colones, madereros, empresarios grandes.

Ya, eso es lo que quería preguntar. A raíz de los homicidios, se abrió un proceso.

¿Dónde?

Sí, en Pucallpa. La investigación preliminar demoró tres años y cinco meses. Recién desde septiembre de 2014 al mes de marzo de este año, el fiscal hizo su requerimiento de acusación.

¿Están identificados los homicidas?

No, es que en realidad el fiscal no hizo un caso durante la investigación. Simplemente dejó que el tiempo pasara, transcurriera. Sí había una declaración testimonial por ahí.

¿Y sabemos quiénes son?

Sí, porque hay una testigo clave en el proceso.

¿Con nombre y apellido?

Sí, con nombre y apellido, y esta testigo mencionó todos los hechos como sucedieron, mencionó que eran catorce, qué hicieron; o sea, toda esa versión, en realidad, el fiscal como que la desestimó. Dijo “Bueno, pero es solo referencial. Yo cómo me voy a basar en algo referencial e incluirlos o comprenderlos a toda esta gente”. Como que notificó a unos seis de estos en calidad de testigos al proceso, pero tampoco se presentaron. Luego, él dijo “Es que ubicarlos, están en zona de frontera”, o sea, para él era un suplicio total y tuvo dos quejas este año. Esta vez nos asistimos desde la fundación de otro abogado más y el abogado presentó dos quejas contra el fiscal. Y ahora estamos en la fase de presentación de observaciones al requerimiento que hizo el fiscal y, posiblemente, en mayo se lleve a cabo la audiencia de...

El caso está en el 3er juzgado de investigación preparatoria. Y el fiscal que llevaba el caso era el mismo fiscal de criminalidad organizada, ¿no? La fiscalía provincial especializada en criminalidad organizada de Coronel Portillo.

¿Y quiénes serían los asesinos?

Mmm, mire, se ha identificado plenamente con el apoyo de la policía de inteligencia a unos nueve, con nombres y apellidos. Incluso seis de ellos tienen por domicilio actual la sede de Pucallpa, donde ellos bajan a veces a hacer reuniones. Hace poco nomás, cuando estaban en una casita hospedados, dos personas trataron de ingresar a donde estaban ellos y como a las cuatro de la mañana, me llaman y me dicen, “Estamos acá, no sabemos, por favor, llame a la policía” ¿Y a dónde es la dirección de la casita? Y no había ni la dirección.

Claro. Entonces, estas seis personas están ahí. Están con nombres y todo, pero estos son moradores de Puerto Putaya, precisamente es esa población que está frente a Saweto, población que trabaja y vive de la madera. Pero trabajan y, al fin y al cabo, es una población que es explotada por la actividad maderera. En esa zona debe haber un par de habilitados por habilitadores que no necesariamente son gente ilegal porque en este caso

tenemos a Estrada, que era un empresario de una concesión forestal que estuvo superpuesta al territorio de la comunidad. Y que los líderes, desde el 2003, 2004, presentaban solicitudes al gobierno regional pidiendo que se excluyan esas concesiones porque este territorio es un territorio ancestral indígena y que lo estaban solicitando en titulación. Pero el gobierno regional desestimó el pedido de la comunidad, otorgó esta concesión, permitió que... y ni siquiera realizaba actividades, blanqueaba sus vías de transporte precisamente para habilitar a esta gente de Putaya y dedicarse a la actividad de tala ilegal. Por eso es que salía tanta cantidad de madera y en aquella época todavía caoba, cedro, ¿no? Las que ahora están prohibidas por CITES. Y, bueno, con todo eso, qué es lo que sucede. Precisamente acá lo que no debemos es desvirtuar un poco el móvil del hecho, ¿no? El móvil es la tala ilegal y tiene un autor intelectual que es Estrada. ¿Y qué es lo que pasa con esta acusación?

¿Estrada quién es?

Es el concesionario de esta concesión Ecoforta que, finalmente, recién cuando suceden los hechos del asesinato el gobierno regional inmediatamente lo excluye, pero lo compensa en otra área. Lo saca de ahí de Saweto...

Sí, estaba acá adentro. Ocupaba prácticamente... La superposición estaba casi dos terceras partes del territorio de Saweto y también había otras dos más del barrio... Prácticamente, Saweto lo entregaron a los concesionarios, pero con el asesinato éste, con los hechos ocurridos, el gobierno regional y también SERFOR redimensionó estos bosques de producción permanente y los otorgó, pues, en título a un año del asesinato. Ahora, ¿Estrada por qué es comprendido en este caso? Porque Edwin Chota y Jorge Ríos, que es el esposo de Ergilia, presentaron sendas denuncias al Ministerio Público, más de 12 denuncias desde el 2003, 2004, hasta el 2014, que fue la última denuncia que presentaron.

Contra Estrada porque habilitaba a Eurico Mapes, que es uno de los sindicatos y es el único que acusa el fiscal.

¿Cómo se llama?

Eurico Mapes. Y mucha otra gente que Edwin Chota denunció. Y cuando Edwin Chota llega a Lima a pedir que una comisión de OSINFOR vaya a supervisar esta concesión

forestal de Estrada. Como Edwin Chota estuvo ocho años yendo a una y otra institución, tocando puertas, pidiendo vayan a ver que aquí hay tala ilegal y no me respetan porque no tengo título. Pero ¿qué sucede? En 2014 en agosto por fin OSINFOR dice “Ya, vamos, ¿dónde es?” Y llega la comisión, se va Chota y les dice “Ya quiero ir para guiar a la embarcación”. Y le dicen “No, somos neutrales y tenemos que ir solos. Tú vas con tu embarcación y nosotros iremos con la nuestra”. Pero qué pasa, Chota dice “Ya, ellos son neutrales, pero se han ido en una embarcación pagada por Estrada. Entonces, qué neutralidad hay ahí”. Y cuando llegaron a la zona, hicieron un informe. Obviamente que vieron la evidencia que no estaban cortando madera del bar conforme al POA y todo lo demás. Sacaban de otro lugar y también dentro del territorio de la comunidad, de otras unidades de aprovechamiento que no estaban consideradas dentro del POA y el informe, pese a todo eso, sale como favoreciendo a Estrada. Entonces Chota dice “Mire, yo, este, me costó tanto hacer de que OSINFOR llegue acá y ahora sacan un informe favorable a ellos”. Pero lo obligan a firmar a Chota. Y él dice “Pero no estoy de acuerdo con el contenido” - “Pero tienes que firmar”. Entonces, Chota dice “Bueno, voy a firmar, pero que mi pueblo me condene”. Una cosa así. Por eso Chota dice “De acá me tengo que ir a Apiocha porque en Apiocha ya tenían un evento precisamente para planificar qué estrategia iban a adoptar de manera conjunta con otras comunidades para afrontar este tema de la tala ilegal, porque el Estado nunca se iba a hacer presente acá o lo veían remotamente posible eso, ¿no? Y es en ese momento que, después de la visita de OSINFOR, después de ese informe, salen hacia Apiocha y suceden los hechos.

Cuéntame un poquito de Estrada. ¿Cómo es Estrada, quién es, de qué tamaño es su empresa?

Es una de las grandes de Ucayali; es una de las grandes.

¿Él de dónde es?

No es como Valdez, ya que incluso exporta madera, pero sí está en una cadena intermedia.

¿Y de dónde es él? ¿De Pucallpa?

Justo eso es lo que nos preguntaban al mediodía los de Caretas porque estamos pidiendo toda la información en el ex - INRENA que fue. ¿Qué pasa? Que cuando el proceso está en la fase de investigación preliminar, una de las fiscales, que fue la única que dijo “Sí,

lleve este caso bajo este móvil de tala ilegal”, pide a INRENA en aquel entonces y dice “No, todo el expediente de Estrada se me decomisa. Esto pasa a la fiscalía”. Ellos empezaron a denunciar. El mismo INRENA dijo “Esto es abuso de autoridad, que cómo es posible, qué pasa acá”. Luego hasta los expedientes desaparecieron, fueron devueltos, porque pasó esto por cuatro fiscales, cuatro fiscales que estaban allí...

¿Ustedes alguna vez han visto a Estrada?

Incluso hay una foto en Puerto Putaya. Eso es lo que me comentas tú.

¿Qué edad tendrá?

Qué edad quizá que yo le vea. Ni sé yo qué edad tiene.

¿Joven o viejo?

Viejo, así como usted.

Bueno...

¿Viejo?

Así está pegado su foto.

¿Tiene su nombre completo?

Estrada Huayta. Jorge Estrada Huayta.

(Hablan superpuesto sobre el señor Estrada, si lo han visto o no, etc.)

Hace poco justo, como estamos preparando las observaciones para la acusación contra el requerimiento de acusación, la fiscal que vio el caso en aquella época y que, por cierto, la sacaron. Primero la separaron del caso y luego la sacaron de Pucallpa; y ahora está en Lima.

¿Y han hablado con el Fiscal de la Nación?

Una vez nos reunimos con el Fiscal de la Nación cuando el fiscal del caso, Julio Reátegui, quería archivar el caso. Dijo “Acá no se identifican los responsables, los hechos simplemente no forman el caso, no se ha determinado ni la comisión del delito

ni los responsables, así que vamos a archivarlo”. Y conversamos con el Fiscal de la Nación y él llamó al fiscal; en ese momento lo llamó al celular y le dijo “¿Cómo es esto? ¿Por qué...?”

¿Con este fiscal? ¿Con Sánchez?

Sí, con Sánchez, con el doctor. Sánchez. Y el doctor dijo “Ah, sí, el caso de Saweto, claro”. Y le dijo “Mire, nos ha llegado un informe” ... Porque a propósito de esto, nosotros ni bien sucedieron los hechos, muy al margen de la acción que se hizo a nivel interno, presentamos una reclamación ante la OIT a través de la central de trabajadores del Perú, y ellos sacaron un informe recomendando al Estado peruano a fin de que pueda agotar todas las medidas del caso para esclarecer los hechos y se sancionara a los responsables, ¿no? Y, además, atender a las familias de las víctimas que se quedaban en desamparo y todo. Entonces, es en mérito a ese informe que el doctor Sánchez le dice “Mire, acá tengo un informe. Tengo que responder. Me ha llegado una carta del Ministro de Cultura” - porque lo hicimos a través del Ministro de Cultura en aquel entonces que firmó y le dijo “Por favor, necesito esto para dar respuesta a la OIT”. Y el doctor pues lo llama y le dice “Julio”, “Ah sí” - la verdad es que el Fiscal provincial es un cínico total - “¿Y cuándo se va a pronunciar al respecto? Porque necesitamos saber porque no ha culminado con la investigación y ya han pasado más de tres años”. Porque eso fue en febrero, ¿no?, que fuimos o en diciembre. Bueno, y él dijo “Sí, sí, lo estoy sacando en quince días”. Ya, eso fue en enero. En quince días no sacó ni en enero, febrero, marzo, y al final saca en abril para decir “Acuso a Eurico Mapes y...”, pero bajo unos supuestos completamente distorsionados, alejados de toda la realidad. Porque hasta dice que... empieza la acusación diciendo “Eurico Mapes es un integrante más de la comunidad, es un nativo”; y que el hecho sucedió porque hubo... hay ciertas tensiones entre los comuneros por quién saca un poco más de madera dentro del territorio, y no se entendió con Chota y por eso sucedió esto. ¿Cómo va a decir que Eurico Mapes es miembro de la comunidad? O sea, éste está loco. Así empieza un poco...

¿Hay balística?

Hay balística. Justo la doctora Jerca dijo “Ni siquiera este fiscal ha convocado para un testimonial, no ha considerado la balística. Se hizo la prueba de absorción atómica, se hizo una serie de cosas que el fiscal prácticamente no las ha tomado en cuenta.

Y usted me dice que hay una testigo de excepción

Hay una testigo de excepción.

¿Cómo así?

Bueno, fue algo circunstancial porque ella... Y, bueno, también hay que tener un poco la versión, porque ella llega a la fiscalía para poder cobrar una pensión de alimentos que tenía. Entonces ve en ese momento las fotos, las cosas, porque fue bastante difundido el tema, y ella dice “Pero yo lo conozco a este señor”. Esta señora se dedica a hacer un comercio por todo el río del Tamaya, desde Pucallpa hasta la última parte de la zona, pero no llega hasta Saweto, llega hasta Puerto Putaya. Ella lleva alcohol, lleva algunas cosas y va vendiendo a cada caserío. No entra casi a comunidades, sino a caseríos va vendiendo. Y ella dice que estuvo en una fiesta del caserío Puerto Putaya porque tienen ellos creo una fiesta, tienen su fiesta patronal, no sé, la fiesta del caserío, y que en esa fiesta todos estaban tomando y narraban los hechos al detalle como que fuera una proeza, “¡Ah! Logramos por fin hacer esto. Tanto que nos fastidiaba Chota”. Y es ahí donde cuentan qué pasó, cómo estaban yendo, cómo fue la tortura previa, cómo es que los violaron, a quién le disparó primero, quién murió después...

Dio nombres

Dio nombres. No nombres, pero sí los apelativos porque toda esa gente no se deja llamar por el nombre, sino si es... Por eso es que la policía realizó ahí un trabajo de inteligencia, un poco facilitamos la logística, porque tampoco ni querían ir hasta la zona e identificaron a muchos de ellos y están ahí. Y ustedes mismos los conocen que están ahí.

¿Todo eso está en la carpeta?

Sí. Quería decirles también, la pura verdad, nosotros estamos afectados. La pura verdad. Estamos afectados de ese crimen, estamos afectados del... y más de los alimentos, del...

O sea, usted, por ejemplo, ayer ha contado que está amenazada. ¿Ustedes se sienten amenazados?

Si nos sentimos amenazados (*Habla en su dialecto*)

Le pregunta su hija: ¿Cómo era tu vida con Jorge y cómo es ahora tu vida sin Jorge?

Antes estaba el papá, hacía chacra...Ahorita no puedes hacer nada, hay amenaza todavía.

(Hablan en su dialecto)

Yo lo que me siento más afectada ahora que, como no tengo pareja, no hay quién hace para los alimentos de mis hijos. Ya que su padre ha muerto...

¿Qué edad tenía su esposo, su pareja?

Él tenía como 30.

¿30?

36 quizás.

¿Y de qué comen sus hijos ahora?

Ahora yo sola hago, no es conforme ya con un hombre ya. Yo estoy lavando, estoy cocinando, estoy viendo para que se vayan a su educación.

¿Pero de dónde saca sus alimentos?

Yo hago mi chacrita, ya no abastezco ya. Yo... pero ya no abastezco ya, ya no es como el hombre pues. El hombre se iba a *tarrafear*, a hacer su *mastote* para el alimento de mis hijos, mientras que yo estoy atendiendo a los demás niñitos, los que están chiquitos. Ya no hay un apoyo como debe ser. Así personal con toda familia, con todos mis hijos.

¿El mayor suyo qué edad tiene?

Él tiene 18.

¿18? ¿Y tienen escuela?

Están estudiando así del programa.

¿En la comunidad?

En la comunidad... lo que dicen semilla, ¿cómo se llama ese programa de educación? Pero eso va a trasladar el Estado... va a trasladar a otro sitio, no es porque esa muerte lo que ha pasado es por eso, esa escuela. Ya, lo que quería decir, también yo me siento bien preocupada porque no tengo un apoyo del Estado que me está apoyando, como decir "Sí, con eso voy a abastecer, voy a comprar su cuaderno", porque yo no le molestaba primero al Estado. Yo, él, mi marido, como también hacía su chacrita, criaba su gallinita, me apoyaba - como dice - ambos criábamos. Él, mientras estaba haciendo su gestión y me dejaba con la chacra, me ayudaba a plantar, yo le cosechaba, ya le criaba a mi gallina para yo mantener a mi hijo, le daba de comer huevo de gallina. Él venía acá a la ciudad de... a hacer sus gestiones junto con Chota. Ya que se ha muerto, ya no puedo ya criar ya mi gallina. Yo asumí de ser ya dejándole a mis hijos abandonados. Yo ya no puedo estar manteniendo educación de mi hijo. No abastece para comprar su cuaderno, veo que ya tengo inicial y primaria y secundaria; yo ya no abastezco para buscar los alimentos y para comprar todos sus cuadernos, sus zapatos.

¿Y su hijo mayor qué hace?

Mi hijo está estudiando, hace su chacrita, pero no es como Jorge...

¿Vive con usted?

Sí, vive conmigo vive. Ahí tiene también su casita. Como dicen los Ashaninka, no estamos amontonados. Él también tiene su casita. Los jóvenes hacen su casita. Por ejemplo, los que están acá, cada uno tiene su casita. Y así es, los que son menorritos están conmigo.

Y usted ayer habló de amenazas, ¿cómo es eso de las amenazas?

Las amenazas - como se dice - ya no estamos seguros, ya no se puede ni asolear. Hay amenazas, cuando vamos a salir, ya nos están mirando los enemigos. Bastante bote pasa extraño y nos mira. A veces yo me voy a *tarrafear*; ahí, a los jóvenes mismos de ahí de Saweto les preguntan a mis sobrinos, los que viven ahí, les dicen "¿Sabes qué? ¿Quién es la autoridad nueva ahora? Quiero que me cuentes", y yo le digo "No le cuentes, no quiero que tú cuentes. Si tú cuentas, ellos me van a venir contra mí". Y me dice "No sabes cómo van a agarrar su estrategia". Jala gente a los comuneros ahí para que les digan.

¿Qué cosa es tarrafeear?

Tarrafeear es con una tarrafa se tarrafea, pescar. Es pescar con malla. Ya no puedo flechar, así como lo paró, flecha pica. Ahora me toca yo anzuelear y tarrafeear, pero ahora ya no chapo porque ya no hay casi pescado como antes. Y eso es lo que sufro yo, de mi alimento, no hay quien hace mi casa...

Y usted ve gente extraña que la mira, pero ¿ha habido amenazas directas, que le han dicho “te vamos a hacer esto” o “cállate, no te metas”? ¿Ha habido ese tipo de intervenciones?

Sí, en Puerto Putaya vives del crimen, lo que ha hecho José Estrada, su gente mismo, ese maderero.

¿Pero se meten con usted?

Ahí hablan, por ahí vienen, pasan nomás si está cerquita, no es lejos. Aquí está la comunidad y está al otro lado, ¿ve?

Sí, lo que quiero es saber si alguna vez le ha dicho así cara a cara alguien “Te voy a matar”, “Cállate la boca”, “No te metas”. Eso ha pasado o no, o solamente la miran.

No, me miran nomás. Mis hermanos los que están ahí, ellos escuchan “así como el finado Chota”. No le dicen directo “Te voy a matar”, sino le dicen qué cosa está haciendo, cualquier rato y ellos me pasan la voz a mí. Eso es lo que le quería decir.

¿Otros comuneros?

Otros comuneros, los que viven ahí mismo en la comunidad de Saweto. Eso es lo que quería decirte. Nosotros estamos corriendo peligro porque eso no está sancionado, ese crimen ya está cerrado, ya nunca va a salir. Ahí nomás está. Ahí yo también me sentiría feliz porque ya está castigado, tiene un castigo. No tiene un castigo, está libre, él está con su familiar, está con su hijo, y mientras que yo mi marido muerto, yo sufriendo. Él está alegre.

Y dígame, ¿han entrado a la comunidad?

Sí, sí, en el caso de Jaime...

seis porque ya nosotros tenemos nuestros hogares. Cuatro mujeres; de las cuatro, tres tenemos ya nuestra pareja y entonces a mi mamá está en su responsabilidad seis.

Siete, con todo y mi nieto. Su hijo mayor no lo está con ella, está conmigo.

(Hablan en su dialecto)

Y eso es lo que verdaderamente me duele como parte que veo que sufren mis hermanitos, que no tienen el cariño de papá. Ha dejado a sus hijos abandonados. Cuando habla eso me duele a mí.

¿Qué edad tiene el menor?

Mi último hermanito ya tiene tres añitos. Él le ha dejado cuando tenía 1 mes y tres días. Y, entonces, eso es lo que están sufriendo ahorita los demás niñitos que han quedado huérfanos. No solamente mis hermanitos, sino las otras que han quedado. Y, de verdad, duele porque, como dicen, en el hogar que hace es el papá. No solamente es el papá que hace la chacra, sino tiene ese cariño de papá. A lo menos yo he tenido el cariño de mi papá, pero mis hermanos que han quedado chiquitos, pequeñitos, ya no tienen ese cariño, ya sufren. Su pensamiento de ellos dice “Va a venir ese maderero y nos va a matar”. Es que le han dejado con esa mente ya. Entonces, eso es que a mí me duele. Y a veces lloro cuando los veo a mis hermanitos que sufren.

Ok. De los seis que están con tu mamá, el menor tiene tres ¿y las otras edades?

Dieciocho es el mayor. Ajá, dieciocho. De ahí viene mi otra hermana la mujercita, que ya es la señorita, que ella tiene ahorita catorce años. De ahí viene...

Ya no quiere estudiar ya.

De ahí viene mi hermanito de nueve De ahí viene el de ocho. De ahí viene mi otro hermanito de siete. Y todos son pequeñitos. Entonces, eso es lo que... Y el último que tiene...tres añitos, ¿di? Y la verdad que eso me duele a mí. Y sigo suf... sigo viéndoles que ellos sufren mucho. A veces viendo a mi mamá así en las sesiones, todos sufrimos porque dejamos nuestros hijos, no estamos juntos. Y ese es un dolor no solamente a las viudas, sino a la comunidad, porque cuando murió mi papá, el que era el jefe era don

Edwin, entonces todos nos hemos quedado - como dicen - triste - como dicen - ese profundo que nos sacó de un momento. Como dicen - de lo que estabas alegre, contento, con la comunidad, que te vengan a sacar realmente es algo que te deja una huella. Y esa huella nosotros estamos asumiendo porque verdaderamente no queremos que los mismos taladores nos sigan - como dicen - que se burlan, que dejan matando como cualquiera. Entonces, nosotros estamos asumiendo esa responsabilidad y queremos que llegue la justicia, la justicia como debe de ser. Pero no solamente - como dicen - sancionar a una persona, sino que queremos la justicia que todos han participado en los actos y eso justamente a mí me duele - como dicen - como parte de la familia. Y - como dicen - lo que queremos ahora, lo que te quiero explicar más profundamente es, como decías, el tema de la amenaza. Las amenazas continúan todavía. Anteriormente cuando - como dicen - seguimos nosotros acá, cuando pasó los hechos, yo vine después que mi mamá vino adelante trayendo a los cuatro, cinco meses, a mi pareja que - como dicen - ya no vive conmigo. Él se va al caserío Puerto Putaya y - como dicen - a él, a su hermano de Eurico le golpean. Entonces, la amenaza, como dicen, es algo que profundamente todavía seguimos en esa amenaza. Entonces, a él le golpean porque “Por qué usted tenía que hacer andar a los policías, por qué usted está brindándoles información, por qué usted está con ellos, te pagan”. Pero yo estoy haciendo mi labor que debe de cumplirse así, porque ustedes están acostumbrados de matar personas, de... Así, porque no hay presencia del Estado. Entonces, él dijo “No me importa si me matan, no me matan, pero yo hago prevalecer mi derecho, que él ha sido mi familia y defendiendo”. Y eso justamente lo hizo, lo golpeó. Y, como dicen, ha puesto su denuncia. Lamentablemente, que no es cerca, que vivimos - como dicen - en la frontera. ¿Qué es lo que dijo el puesto de policía? “Tu denuncia, mejor no denuncies. Si vas a denunciar, vas a tener que ir a la ciudad de Pucallpa, vas a gastar - como dicen - para que puedas hacer justicia. Mejor - como dicen - archiva el caso”, dijo así. No es justo un policía que diga así, ¿di? A ver que a ellos les sucediera, va a dejar así su caso...

¿Dónde está el puesto?

Es que, tras el asesinato de los líderes, cuando fue una comisión de la PCM, con la misma premier Ana Jara hicieron toda una agenda a Saweto, ¿no?, y uno de los compromisos del Estado fue crear un puesto policial en Putaya para que pueda brindar seguridad a ellos y, en general, para cumplir las funciones de seguridad de fronteras. Se creó, pero este puesto iba de la mano con un proyecto de fortalecimiento que implicaba

no solo infraestructura, logística también, pero nunca llegó ese proyecto. Entonces, esos quince policías llegaron a la zona y lo único que hicieron fue adecuarse al sistema, porque estaban en una población...

Además, estaban en una población criminal

Exacto, en la población criminal y algunos terminaron incluso siendo proeros, motoristas de los taladores ilegales. Uno creo que se involucró con la hija de un maderero, o sea, terminó así.

¿Cuánto demora llegar de Puerto Putaya a Saweto?

Quince minutos.

¿Quince minutos a pie?

No, es un río. Una canoa no más es. Una canoita, porque está prácticamente al frente.

A ver...

Y la otra amenaza, como te vuelvo a repetir, que ha pasado es - como dicen - a mi cuñado, su pareja de mi hermana, y a él de vuelta, como se dice, le tienen cólera porque cuando lo atrapan al papá de Eurico, él ha sido quien le ha llevado donde quien vive. Entonces, él le ha visto cuando él se fue. Como dicen - nadie quería - como dicen - hacer conocer porque todos tenían miedo de los nosotros, nosotros varones. Entonces, él justo dice "No, yo me voy". Entonces, él se fue y, entonces, a él le tienen buscado ya, como dicen, porque como él es, como dicen, sus cóleras de ellos, ¿di? Sus cóleras de ellos son porque su papá le ha tenido que llevar policías ahí a conocer en dónde estaba para que lo atrapen. Y a él, como dice, casi le matan también a él, hace como un mes, dos meses.

¿A tu cuñado?

A mi cuñado en la comunidad.

¿Qué han detenido al papá de Eurico?

Anteriormente...

¿El papá de Eurico está libre ahora?

Sí, está libre, porque estuvo con prisión preventiva. Luego, por exceso de carcelería...

¿Y al papá de Eurico por qué lo detienen?

Porque él también...

Está, como dicen, involucrado.

¿Y cómo saben que Eurico fue?

La testigo clave. La señora esta dijo...Porque cuando ellos iban hacia la zona...En Varadero le ha encontrado, ahí nos hemos cruzado, pero...

No, lo que quiero explicarle, al papá de Eurico lo chapan porque había las armas ahí, las escopetas, todo.

Pero también él está involucrado ahí. En el 2004, él ha sido - como dicen - de la embarcación de la comunidad, él ha sido que la ha despedazado, le ha cortado con motosierra y todo. Entonces, hay esa denuncia de él. Lamentablemente, que no lo hemos dicho y lo estamos diciendo porque es cierto, porque él, el señor, su papá de Eurico no es peruano, es brasilero. Pero está, como dicen, buscado en Brasil ya. No es una persona normal, así como nosotros que llegamos a la ciudad, venimos tranquilos, él ya está buscado. Entonces, él no llega a la ciudad. Si es que llega, llega a la frontera, así como que vivimos, en el monte nomás. No se va a la ciudad.

Entonces, doctor, eso era - como dicen- el tema de la amenaza y ahora nosotros como autoridad, ahora nosotros nos está, como dicen, siguiendo los pasos. Porque - como dicen - él pensaba cuando mataba a mi papá, cuando mataba a nuestro líder, a los seguidores del otro líder, ahí íbamos a correr de miedo, íbamos a salir, no íbamos a estar. Pero ha pateado la realidad, ¿di? Como dicen - ahora nosotros continuamos la lucha y entonces nosotros como autoridad, para ellos sienten como un enemigo, para ellos, porque nosotros queremos la presencia del Estado, nosotros queremos que se haga la justicia. Y, entonces, ese es el temor ahora que nosotros tenemos.

Yo también quisiera...

Soy Karen, soy, como dicen, la nueva jefa de Saweto, soy parte de... de Payamacori de Ríos. Disculpe, me equivoqué, y justamente en esa parte qué es - como dicen - lo que ha cambiado. Cuando nosotros hemos quedado sin líderes, definitivamente a nosotros nos, como puedo decirte, nos dejaron solos. ¿Por qué? Porque todas las personas que están de la comunidad salieron. Salieron. Que van a venir a matar, que nos van a venir a matar a todos. Nadie que asumía esa responsabilidad porque nos van a hacer cosas. Y justamente lo que dices “Te han dicho algún día cara a cara”. A nosotros mismos no nos están diciendo, pero sí hay cosas y está pasando. Por fin, hace dos meses, que justamente es lo que digo, la señora Ergilia es mi hermana y su pareja de su hija de mi hermana fue, como dicen, intentado nuevamente. ¿Por qué fue intentado? Porque los señores, que no se conoce quién era, pero estaba - como se dice - encapuchados, que no se les conocía, estaban pintados todas las caras de negro y estaba él así como en su casa, ésta es su casa. Los señores subieron a su casa. ¿Qué es lo que quiere ahí? Como él no estaba en su mosquitero, el señor subió como si fuera su casa, subió y abrió la cama, porque pensaba que él estaba en la cama durmiendo ya, pero él no estaba en la cama. Él estaba en un lugar más allacito, pero no estaba dentro de su cama. Él se dio cuenta y en su lado estaba - como dice - su escopeta, el que nosotros utilizamos para cazar, a veces un pan de llevar para la casa, de un venado, un animal para la casa, eso. Entonces, dicen, se quedó, como dicen, sorprendido. “¿Qué es lo que quiere ese señor acá?” Y vino, pensó en su suegro, dijo “Eso quieren hacerme como le hicieron a mi suegro”. Y justamente le funcionó la mente, él agarró su escopeta y hizo un disparo al aire. Escuchando que él hizo ese disparo, se dispersaron y no eran dos, eran varios. En el momento que él hizo el tiro, como dicen, como si fuera una ganadería cuando hacen un ruido, comienzan a dispersarse. Se asustó pues.

¿Eso cuándo fue?

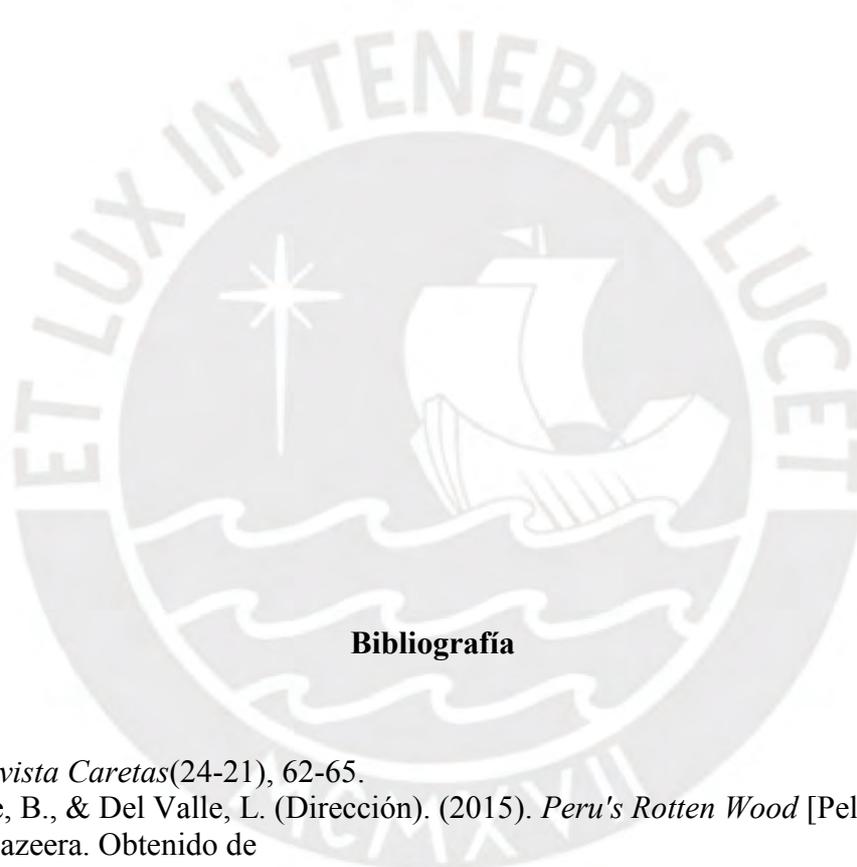
Hace dos meses atrás.

Recién

Sí, hace poco.

Ok. Sí, porque tenemos una agenda Saweto que todavía no se ha cumplido del todo y recién el día de ayer nos la dieron porque no las habían dado para no hacer seguimiento.

Y este es el plan Saweto que tiene la PCM y hay una serie de compromisos. Algunos se han cumplido, algunos no. El Tambo, que el ministro fue hasta allá con su cheque de 1,5 millones para hacer la ejecución del Tambo, 1.044.000, hasta ahora no se concluye. Y ella es la presidenta del núcleo ejecutorio porque me dice “Cada vez los ingenieros vienen y me piden que firme porque están sacando dinero para el pago de esto, compra de..., pero yo no tengo ni siquiera idea de cuánto están sacando, qué documentación es, cómo están reuniendo y todo eso”. Y esto son varios compromisos. Entonces, yo quiero hacer una carta un poco diciendo “Esto se hizo, esto no se hizo” y hemos pedido a la PCM que nos haga una reunión con todos...



Bibliografía

- (2016). *Revista Caretas*(24-21), 62-65.
- Abeshouse, B., & Del Valle, L. (Dirección). (2015). *Peru's Rotten Wood* [Película]. Aljazeera. Obtenido de <https://www.aljazeera.com/programmes/peopleandpower/2015/08/peru-rotten-wood-150812105020949.html>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Buenos Aires: Ariel.
- Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú-EEUU . (12 de abril de 2006). Washington D.C.
- Aguilera Portales, R. (2011). *Teoría de los derechos humanos*. Lima: Grijley.
- Asamblea General de la OEA. (9 de octubre de 1979). Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Res. 448]. La Paz. Obtenido de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI). Naciones Unidas. Obtenido de

- <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7ef81100495423e78593f5cc4f0b1cf5/PactoInternacional+de+Derechos+ESC.pdf?MOD=AJPERES>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (31 de octubre de 2003). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. A/HRC/RES/58/4. Obtenido de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/HRC/RES/70/1. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf
- Asamblea General de Naciones Unidas. (23 de marzo de 1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI). Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/PACTO-INTERNACIONAL-DE-DERECOS-CIVILES-Y-POLITICOS.pdf>
- Baccini, A., Walker, W., Carvalho, L., Farina, M., Sulla-Menashe, D., & Houghton, R. (2017 de October de 2017). Tropical forests are a net carbon source based on aboveground measurements of gain and loss. *Science*, 358(6360), 230-234. doi:10.1126/science.aam5962
- Banco Mundial. (11 de abril de 2018). *Probreza. Panorama General*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>
- BBC Mundo. (14 de marzo de 2018). ¿La corrupción favorece el crecimiento de las economías? *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/economia/mundo/corrupcion-favorece-crecimiento-economias-noticia-504482>
- Bloom, B. (2014). Criminalizing Kleptocracy? The ICC as a Viable Tool in the Fight Against Grand Corruption. *American University International Law Review*, 29(3), 627-671. Obtenido de <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.pe/&httpsredir=1&article=1817&context=auilr>
- Brasil, L. J.-O. (2016). *Lava Jato*. Sao Paulo: Primeira Pessoa.
- Cerdán, C. (2007). *La Tala Ilegal de caoba (Swietenia macrophylla) en la amazonía peruana y su comercialización al mercado exterior*. Lima: AIDSESEP . Obtenido de https://laundryingmachine.files.wordpress.com/2012/04/tala_ilegal_de_caoba_en_peru_aidesep.pdf
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). Informe Final. Anexo 2: Estimación del total de víctimas. Lima: CVR.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de septiembre de 2017). Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. CIDH, OEA. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (12 de septiembre de 2017). Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción. OEA. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (23 de marzo del 2018). Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos. OEA. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. (26 de junio de 1945). Carta de las Naciones Unidas. San Francisco: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf

- Congreso de la República. (21 de junio de 2011). Ley Forestal y de Fauna Silvestre. [Ley 29763]. *El Peruano*. Obtenido de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29763.pdf>
- DeConceptos.com. (s.f.). *Concepto de dignidad humana*. Obtenido de DeConceptos.com: <https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/dignidad-humana>
- Diccionario etimológico. (10 de octubre de 2018). *Corrupción*. Obtenido de Diccionario etimológico español en línea: <http://etimologias.dechile.net/?corrupcio.n>
- El Comercio. (22 de abril de 2018). Ipsos. El 57% de peruanos cree que la corrupción es el principal problema del país. *RPP Noticias*. Obtenido de <https://rpp.pe/politica/actualidad/ipsos-el-57-de-peruanos-cree-que-la-corrupcion-es-el-principal-problema-del-pais-noticia-1118153>
- Environmental Investigation Agency (EIA). (junio de 2015). Las fallas en las medidas de implementación y de control de Acuerdo entre el Perú y los Estados Unidos permiten la continuación de la tala ilegal. Documento informativo. Lima.
- Escribano, B., & Calleros, A. (2014). Corrupción y Capital Social. *Sostenible?*(15), 37-50. Obtenido de <http://hdl.handle.net/2099/15921>
- European Council. (27 de January de 1999). Criminal Law Convention on Corruption. Strasburg. Obtenido de <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>
- G-20. (27 de junio de 2010). Declaración de la Cumbre del G-20 de Toronto. Toronto. Obtenido de <https://www.dipublico.org/4150/declaracion-final-de-la-cumbre-del-g20/>
- García Toma, V. (2013). *Los derechos fundamentales*. Arequipa: ADRUS.
- García, F. (15 de septiembre de 2016). Osinfor: 80% de inspecciones contra tala ilegal irregulares. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/peru/osinfor-80-inspecciones-tala-ilegal-irregulares-259137>
- Graf Lamdsdorff, J., Taube, M., & Schramm, M. (2006). Corrupt contracting: exploring the analytical capacity of New Institutional Economics and New Economic Sociology. En J. Graf Lamdsdorff, M. Taube, & M. Schramm, *The New Institutional Economics of Corruption* (págs. 1-15). London and New York: Routledge.
- Gruenberg, C. (2007). *Identificando puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción*. Ginebra: Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos.
- Grupo Parlamentario Fuerza Popular. (7 de noviembre de 2016). Proyecto de Ley 551/2016-CR.
- Hava, E. (2016). Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional. *Nuevo Foro Penal*, 12(8), 60-98. doi:<https://doi.org/10.17230/nfp.12.87.2>
- Heidenheimer, A. J. (1970). The Context of Analysis. En A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (págs. 3-28). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Huamán, A. (4 de marzo de 2018). *El saldo social del caso Odebrecht*. Obtenido de La República.pe: <https://larepublica.pe/politica/1206222-el-saldo-social-del-caso-odebrecht>
- Huntington, S. (2014). *Orden político en sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Ikeda, N. (16 de abril de 2007). El Banco Mundial pierde \$1.6 billones por capitales robados. *El Nuevo Herald*. Obtenido de <https://www.pressreader.com/usa/el-nuevo-herald/20070416/281711200205797>
- Iniciativa Nacional Anticorrupción. (2001). *Un Perú sin corrupción*. Lima: Ministerio de Justicia.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (10 de mayo de 2017). *En el Perú 264 mil personas dejaron de ser pobres entre los años 2015 y 2016*. Obtenido de INEI: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-peru-264-mil-personas-dejaron-de-ser-pobres-entre-los-anos-2015-y-2016-9710/>
- Kaufmann, D. (2000). Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Revista Perspectivas*, 3(2), 367-387. Obtenido de http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann_s_parr.pdf
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press: Berkeley, CA.
- Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.
- Klitgaard, R. (2000). La cooperación internacional contra la corrupción. *Finanzas & Desarrollo*, 37(2), 2-5.
doi:<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>
- Klitgaard, R. (June de 2017). On culture and corruption. BSG-WP-2017/020. Oxford: University of Oxford. Obtenido de <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-05/BSG-WP-2017-020.pdf>
- La República. (29 de marzo de 2016). Corrupción le cuesta al Perú casi 14 mil millones de soles al año. *La República*. Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/752843-corrupcion-le-cuesta-al-peru-casi-14-mil-millones-de-soles-al-ano>
- La República. (3 de febrero de 2017). Expresidente Alejandro Toledo recibió US\$ 20 millones en sobornos de Odebrecht. *La República.pe*. Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/845286-expresidente-alejandro-toledo-recibio-us-20-millones-en-sobornos-de-odebrecht>
- La República. (24 de octubre de 2017). Latam Perú se benefició con exoneración tributaria y dejó de pagar US\$ 1300 mlls. *La República*. Obtenido de <https://larepublica.pe/economia/1136004-lan-peru-se-beneficio-con-exoneracion-tributaria-y-dejo-de-pagar-us-1300-mlls>
- Lawder, D. (11 de mayo de 2016). IMF: Global corruption costs trillions in bribes, lost growth. *Reuters*. Obtenido de <https://www.reuters.com/article/us-imf-corruption/imf-global-corruption-costs-trillions-in-bribes-lost-growth-idUSKCN0Y22B7>
- Leys, C. (1965). What is the Problem about Corruption? *The Journal of Modern African Studies*, 3(2), 215-230. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/158703?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Macera, D. (21 de junio de 2015). ¿Cuál es el costo de la corrupción en el Perú? [INFORME]. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/costo-corrupcion-peru-informe-385423>
- Madrigal Navarro, J. (2015). Delitos de peligro abstracto. Fundamento, crítica y configuración normativa. *Revista Judicial, Costa Rica*(115), 169-187. Obtenido de <http://studylib.es/doc/5614281/delitos-de-peligro-abstracto.-fundamento--cr%C3%ADtica-y-confi...>
- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Mars, A. (21 de abril de 2018). El FMI abordará la corrupción en sus informes sobre países. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/economia/2018/04/20/actualidad/1524247930_204111.html
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *¿Qué es el SNIP?* Obtenido de MEF: <https://www.mef.gob.pe/es/inversion-publica-sp-21787/180-acerca-del-snip/306-que-es-el-snip>

- Naciones Unidas. (14 de setiembre de 2018). La evasión de impuestos. Obtenido de https://twitter.com/ONU_es/status/1040587217494781952
- Natural. (13 de julio de 2015). *Para el año 2030 ¿Cuánto dinero se necesita para erradicar el hambre en el mundo?* Obtenido de ABC Desarrollo: <https://www.abc.es/natural-desarrollorural/20150713/abci-hambre-cero-201507131150.html>
- Novena Conferencia Internacional Americana. (30 de abril de 1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Res XXX. Bogotá: OEA. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf
- ONU Noticias México. (10 de setiembre de 2018). *La corrupción le cuesta al mundo 2,6 billones de dólares al año*. Obtenido de <http://www.onunoticias.mx/la-corrupcion-cuesta-26-billones-de-dolares/>
- Organización de Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica: OEA. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización de Estados Americanos. (29 de marzo de 1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. Caracas: OEA. Obtenido de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (21 de noviembre de 1997). Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Obtenido de https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Oxfam International. (16 de enero de 2017). *Ocho personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad*. Obtenido de Oxfam International: <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2017-01-16/ocho-personas-poseen-la-misma-riqueza-que-la-mitad-mas>
- Oxfam International. (16 de enero de 2017). *Ocho personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad*. Obtenido de Oxfam International: <https://www.oxfam.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/2017-01-16/ocho-personas-poseen-la-misma-riqueza-que-la-mitad-mas>
- Pari, J. (2017). *Estado corrupto. Los megaproyectos del caso lava jato en Perú*. Lima: Planeta.
- Pautrat, L., & Lucich, I. (2006). *Análisis sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Lima: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Marco-Normativo/66.pdf>
- Pearson, T., Brown, S., Murray, L., & Sidman, G. (2017). Greenhouse gas emissions from tropical forest degradation: an underestimated source. *Carbon Balance and Management*, 12(3). doi:10.1186/s13021-017-0072-2
- Pérez Luño, A. (2010). *Derechos humanos, Estado, Derecho y Constitución*. Lima: Tecnos.
- Pérez, J., & Merino, M. (10 de octubre de 2014). *Definición de corrupción*. Obtenido de Definicion.de: <https://definicion.de/corrupcion/>
- Peters, A. (2015). *Corruption and Human Rights. Working paper series No 20*. Switzerland: Basel Institute of Governance. Obtenido de http://www.mpil.de/files/pdf4/Peters_Corruption_and_Human_Rights20151.pdf

- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En L. Tablante, & M. Morales Antoniazzi, *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos* (págs. 23-82). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37786.pdf>
- Prado, A. (30 de marzo de 2011). Banco Mundial: Crece la brecha entre ricos y pobres en el Perú. *Gestión*. Obtenido de <https://archivo.gestion.pe/noticia/735208/banco-mundial-crece-brecha-entre-ricos-pobres-peru?ref=gesr>
- Presidencia de la República. (3 de abril de 1991). Código Penal. [Decreto Legislativo 635]. *El Peruano*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/per/sp_per_cod_pen.pdf
- Presidencia de la República. (27 de febrero de 2009). Decreto de Urgencia que encarga el Ministerio de Transportes y Comunicaciones la ejecución de obras de la Extensión de la Línea 1 del Proyecto Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao. [032-2009]. *El Peruano*. Obtenido de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosDeUrgencia/2009032.pdf>
- Presidencia de la República. (23 de septiembre de 2015). Decreto Legislativo que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal. [Decreto Legislativo 1220]. *El Peruano*. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-para-la-lucha-cont-decreto-legislativo-n-1220-1291565-10/>
- Proética. (19 de agosto de 2006). Fiscal superior especializada en materia ambiental respalda pedido para derogar reglamento del DL 1220 sobre tala ilegal. *Proética*. Obtenido de <https://www.proetica.org.pe/noticias/fiscal-superior-especializada-en-materia-ambiental-respalda-pedido-para-derogar-reglamento-del-dl1220-sobre-tala-ilegal/>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: IEP, IDL.
- Real Academia de la Lengua Española. (2017). *Diccionario esencial de la lengua española* (Vigésimo tercera ed.). Madrid: S.L.U. Espasa Libros.
- Redacción Peru21. (12 de junio de 2017). La corrupción es el principal problema del Perú, según INEI. *Perú21*. Obtenido de <https://peru21.pe/economia/corrupcion-principal-problema-peru-inei-80745>
- Roxin, C. (1997). *Derecho Penal. Parte General*. Madrid: Editorial Civitas.
- Roxin, C. (2006). El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata. *Revista Penal*(18), 242-248. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2016943>
- Salazar, J. (2001). El Sistema interamericano de los Derechos Humanos. *Revista Jurídica Cajamarca*, 2(5). Obtenido de <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/REVISTA5/interamerica.htm>
- Schweitzer, H. (2006). Corruption - its spread and decline. En J. Graf Lamdsdorff, M. Taube, & M. Schramm, *The New Institutional Economics of Corruption* (págs. 16-39). London and New York: Routledge. Obtenido de http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20The%20New%20Institutional%20Economics%20of%20Corruption.pdf
- SERFOR. (6 de octubre de 2015). Resolución de Dirección Ejecutiva que aprueba los formatos de Guía de Transporte Forestal y Guía de Transporte de Fauna Silvestre [Res. 122-2015-SERFOR-DE]. *El Peruano*. Obtenido de <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/01/RESOLUCI%C3%93N->

- DE-DIRECCI%C3%93N-EJECUTIVA-N%C2%BA-122-2015-SERFOR-DE.pdf
- Smith, D. (2007). *A culture of corruption: Everyday deception and popular discontent in Nigeria*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sowell, T. (1996). *Migrations and Cultures: A World View*. New York: Basic Books.
- Theobald, R. (1999). So What Really Is the Problem about Corruption? *Third World Quarterly*, 20(3), 491-502. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/3993317?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Torres Arancivia, E. (2007). *Buscando un Rey. El autoritarismo en la historia del Perú, Siglos XVI-XXI*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Transparencia Internacional. (1996). *Global Corruption Report*.
- Transparencia Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín: Transparency International. Obtenido de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Transparencia Internacional. (2017). IPC 2017. Obtenido de <https://transparencia.org.es/ipc-2017/>
- Transparency International. (21 de september de 2016). *What is grand corruption and how can we stop it?* Obtenido de Transparency International: https://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it
- Transparency International. (2018). How do you define corruption? *What is corruption?* Obtenido de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Tribunal Constitucional del Perú. (22 de marzo de 2004). Caso Genaro Villegas Namuche. [Exp. 2488-2002-HC]. Obtenido de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02488-2002-HC.html>
- Truyol y Serra, A. (1977). *Los Derechos Humanos*. Madrid: Tecnos.
- UNICEF. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pobreza*. Obtenido de UNICEF: <https://www.unicef.org/spanish/mdg/poverty.html>
- United Nations. (2004). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna: United Nations. Obtenido de <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
- United Nations General Assembly. (20 de june de 2013). The negative impact of corruption on the enjoyment of human. A/HRC/RES/23/9. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/149/72/PDF/G1314972.pdf?OpenElement>
- United Nations High Commissioner for Human Rights. (2013). *The Human Rights Case Against Corruption. HR/NONE/2013/20*. Geneva: OHCHR. Obtenido de <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCCaseAgainstCorruption.pdf>
- Urrunaga, J., Johnson, A., & Orbegozo, D. (2018). *El momento de la verdad. Oportunidad o amenaza para la Amazonía peruana en la lucha contra la corrupción*. Washington DC and London: Environmental Investigation Agency (EIA). Obtenido de <https://content.eia-global.org/assets/2018/02/MoT/EIMomentodelaVerdad.pdf>
- Wolfensohn, J. D. (1996). People and Development. *Annual Meetings Address. October 1, 1996*. Washington, DC: World Bank. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10986/25081>
- Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

