

Corrupción y su Impacto en la Seguridad Nacional

Corruption and its Impact on National Security

Por: Julio Enrique Flores Reyes





EXIGIMOS
ASAMBLEA
NACIONAL
CONSTITUENTE

Fotografía propiedad de Emisoras Unidas



Corrupción y su Impacto en la Seguridad Nacional



Magíster

Julio Enrique Flores Reyes

Comisión Presidencial contra la Corrupción

julio.floresreyes@gmail.com

Recibido: 05-10-2022

Publicado: 15-12-2022

Resumen

La corrupción genera consecuencias perjudiciales en el desarrollo socioeconómico de un país y constituye una amenaza importante para la seguridad nacional derivado del deterioro que ocasiona en la confianza ciudadana y la legitimidad del gobierno. En ese sentido, el análisis de variables de gobernanza proporcionadas por el Banco Mundial, acredita la relación directamente proporcional que existe entre el nivel de control de la corrupción y la efectividad del gobierno. En el contexto de COVID-19, los impactos de la corrupción se agudizan y requieren, dentro del marco jurídico aplicable, la adopción de novedosas buenas prácticas por parte de la institucionalidad pública, para garantizar la transparencia gubernamental durante la emergencia sanitaria.

Palabras Clave

- Corrupción
- COVID-19
- Seguridad Nacional
- Gobernanza
- Buenas Prácticas

Abstract

Corruption generates detrimental consequences in the socioeconomic development of a country and constitutes a major threat to national security due to the deterioration it causes in citizen confidence and the legitimacy of the government. In this sense, the analysis of governance variables of the World Bank proves the directly proportional relationship that exists between the level of control of corruption and the effectiveness of the government. In the context of COVID-19, the impacts of corruption are exacerbated and require, within the applicable legal framework, the adoption of innovative good practices by public institutions to guarantee government transparency during health emergency.

Key Words

- Corruption
- COVID-19
- National Security
- Governance
- Good Practices

Introducción

El Estado, desde su concepción originaria, surge como la organización social más desarrollada cuya finalidad esencial radica en proveer seguridad a la población y dotar de los servicios básicos, para viabilizar el desarrollo integral de la Nación. No obstante, diversos fenómenos sociales, como la corrupción, constituyen limitaciones reales para la efectiva realización de los fines públicos, impiden el oportuno cumplimiento de los compromisos gubernamentales y, en consecuencia, generan altos grados de deslegitimación de la función pública.

Este panorama se agrava en un contexto social definido por la pandemia del COVID-19, dentro del cual se ha identificado que las emergencias sanitarias constituyen una reciente causa de corrupción. El Estado, por medio de sus dependencias y agencias anticorrupción, ha tenido que llevar a cabo un proceso técnico de adaptación de las medidas de prevención y lucha contra la corrupción con el propósito de evitar o disminuir las afectaciones directas a la gobernanza, la seguridad nacional y el Estado de derecho.

Metodología

En cuanto a la metodología aplicada, el presente artículo se realizó desde una perspectiva bibliográfica, fundamentada en la consulta y recopilación de información contenida en estudios nacionales e internacionales especializados sobre la materia. Para el efecto, se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo, con el propósito de brindar un abordaje integral respecto al fenómeno de la corrupción, la pandemia de COVID-19, como causa, su incidencia en la seguridad nacional y las principales medidas anticorrupción adoptadas por los diversos Estados de la comunidad internacional.

Adicionalmente, para el desarrollo, articulación y diseño del artículo se analizaron bases de datos del Banco Mundial, actualizadas hasta el 2021, relacionadas con variables de gobernanza pública, control de la corrupción, efectividad gubernamental, Estado de derecho, estabilidad política y ausencia de violencia. A efecto de presentar resultados globales de la vinculación entre el control de la corrupción y diversos aspectos constitutivos de la seguridad nacional, los países se agruparon en las regiones de Asia Oriental, Pacífico, Europa, Asia Central, Latinoamérica, el Caribe, Oriente Medio, África del Norte, América del Norte, Asia del Sur y África Subsahariana.

A. Definición de corrupción

La primera referencia al concepto corrupción implica la idea general de deterioro, desmejoramiento o descomposición de la naturaleza propia de algo o alguien. En ese sentido, calificar un objeto, una circunstancia, un gobierno o una sociedad como corrupta conlleva indicar que su naturaleza primigenia ha sido alterada, se ha desviado de sus características, usos, valores o cualidades particulares y se encuentra en un estado deteriorado respecto a sus condiciones o concepciones naturales.

En ese sentido, si de forma concreta se aborda la corrupción que atañe a la sociedad y al gobierno, debe partirse de considerar una estructura de poder alterada o deteriorada en su naturaleza, lo cual produce distanciamiento respecto al cumplimiento de su fin esencial de promover la obtención del bien común.

Partiendo de dicha premisa y para efectos de analizar su conceptualización, tipología, incidencia y medición, se entiende que la corrupción es un fenómeno complejo, de carácter social, multicausal y que conlleva diversos efectos que se patentizan en variados sectores de la sociedad.

En doctrina existe multiplicidad de definiciones respecto a la corrupción; sin embargo, hay consenso sobre su acepción básica al referirse que “la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera la corrupción como el abuso de un cargo en el sector público o privado para beneficio personal y la organización no gubernamental (ONG), Transparencia Internacional (TI) la define como: el abuso del poder encomendado en beneficio propio” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022, p.11).

Esta definición general, permite identificar importantes elementos de análisis como la delegación de poder, su extralimitación, y principalmente incorpora el criterio de la obtención de un beneficio propio o particular en detrimento de las finalidades colectivas.

En ese orden, debe indicarse que la corrupción parte de una situación de poder delegado, como el poder democrático cedido por la población a sus autoridades, que implica un deber posicional consistente en la obligación asumida al adquirir un “poder encomendado” de ejercerlo responsablemente de acuerdo a las finalidades, las reglas y los principios que rigen las atribuciones que han sido delegadas. En el caso de la función pública, la corrupción deviene de las situaciones en las cuales el servidor público actúa en contra del marco normativo, ético e institucional de las obligaciones que le corresponden como funcionario o empleado del Estado y con ello, desatiende los propósitos colectivos que justifican el quehacer público.

Es importante puntualizar que la acepción correcta de “poder encomendado” abarca tanto el ámbito público como el privado. El estudio integral y sistémico de la corrupción implica aproximarse al fenómeno distinguiendo que no se presenta únicamente en la esfera pública, sino que, por el contrario, puede estar presente en cualquier esfera pública o privada en la que exista autoridad o delegación de poder, y consecuentemente, un deber posicional que debe cumplirse irrestrictamente.

Asimismo, aún en la perspectiva de la corrupción desde el ámbito público, es relevante indicar que, si bien corresponde principalmente a los funcionarios y empleados públicos, los particulares o entes privados pueden estar directamente vinculados por medio de acuerdos realizados con agentes públicos para la obtención de beneficios ilícitos.

Otro elemento importante en la definición es el “abuso de poder”. La corrupción está vinculada con situaciones de poder y de autoridad, normalmente acompañadas de deficiencia en los mecanismos de control a su ejercicio, de tal manera que, la autoridad legítimamente delegada tiende a desvirtuarse por extralimitación en su ejercicio.

Las potestades que conlleva la autoridad, en el contexto de la corrupción, se ejecutan fuera de lo dispuesto en la normativa aplicable y adquieren la tendencia general de extender su alcance hasta donde resulte necesario para la consecución de los objetivos pretendidos de manera ilegítima. El principio de legalidad de la función pública cede ante el ejercicio abusivo de las atribuciones que son propias a cada cargo dentro de la administración pública.

Al respecto, el abuso de poder, como comportamiento social intrínseco a la corrupción, puede ser propio de la esfera penal y constituir un delito generalmente vinculado a la afectación del bien jurídico de la administración pública; o bien, ser una infracción de otra naturaleza, no penal, orientada a la infracción de parámetros éticos e inobservancia de criterios de transparencia gubernamental e integridad personal.

En síntesis, todo acto de corrupción es reprochable, sin embargo, no todo acto de corrupción es necesariamente un delito.

Finalmente, dentro de los componentes de la definición general de corrupción, se identifica que el abuso del poder encomendado se realiza con la finalidad concreta consistente en obtener “beneficios propios o particulares”.

En ese sentido, debe considerarse que la comisión de un acto de corrupción se materializa con el propósito de beneficiarse a sí mismo o a un tercero, pero incide directamente en la afectación de la sociedad, del bien común o el bienestar general. En términos de lo expuesto anteriormente, las ventajas obtenidas se categorizan como extrapositionales dado que no corresponde a un beneficio legítimo propio del adecuado ejercicio de la función o el poder encomendado.

Es necesario puntualizar que los beneficios procurados por medio de la corrupción no son únicamente en beneficio de los actores involucrados, sino que pueden resultar a favor de otros particulares o limitadas colectividades, siempre con la nota característica de generar la afectación de la mayoría excluida o de la población en general.

Adicionalmente, es menester referir que dicho beneficio no debe ser entendido únicamente circunscrito a aspectos dinerarios o económicos, ya que puede abarcar efectos de otra índole como privilegios familiares, políticos, sociales, laborales o personales.

Por lo tanto, analizados los términos que se interrelacionan en la adecuada comprensión de la corrupción, se coincide en entenderla como un complejo fenómeno social que se establece por el "comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias" (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004, citada por Sandoval Ballesteros, 2016, p.120).

B. Tipología de la corrupción

La corrupción ha sido objeto de diversas clasificaciones atendiendo aspectos variados de su naturaleza. En tal contexto, además de la diferenciación de corrupción pública y privada según los sujetos involucrados, se han establecido

tipologías por su alcance, por ámbito territorial, por sus consecuencias, por el nivel de tolerancia social, e incluso, se han individualizado los delitos más importantes que constituyen corrupción.

En relación a su alcance, tipología comúnmente expuesta por Transparencia Internacional (2009, p.23) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.12), la corrupción se clasifica en gran corrupción y pequeña corrupción.

La pequeña corrupción, corrupción ordinaria, leve o menor, se refiere al abuso cotidiano de los servidores públicos en sus interacciones con los ciudadanos, produce efectos nocivos concretos y se verifica, generalmente, cuando la población intenta acceder a los servicios públicos básicos.

Por su parte, la gran corrupción o corrupción a gran escala consiste en el abuso de poder de alto nivel que involucra a funcionarios públicos del rango superior, beneficia a unos pocos a expensas de muchos y causa graves daños estructurales a la sociedad, afectando las funciones centrales del gobierno.

En tal contexto, dentro de la tipología por su alcance, se determinó la coexistencia de un tercer tipo de corrupción denominada corrupción política o cooptación del Estado, la cual consiste en la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento por los responsables de la toma de decisiones que abusan de su posición para mantener su poder, estatus o privilegios sociales, económicos o políticos.

Respecto al ámbito territorial, el autor Hernández (2022, p.8) desarrolla la corrupción local, nacional e internacional de conformidad con las circunscripciones geográficas en las cuales se genera o repercuten los actos corruptos.

La corrupción local se refiere a aquella cuyos actores e incidencia se limitan a una parte del territorio nacional, ya sea comunitario, municipal o departamental; mientras que la corrupción nacional se vincula con efectos y actores que ejercen autoridad sobre la totalidad del territorio de un Estado.

Por su parte, la corrupción internacional o transnacional se caracteriza por las repercusiones y la participación de actores de diversos países, resultando necesaria la aplicación de legislación internacional para su detección y juzgamiento.

Atendiendo a la trascendencia de sus consecuencias, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas cataloga la corrupción por su "a) afectación directa e indirecta; b) afectación a grupos específicos; c) afectación a toda la sociedad" (2015, p.7).

En ese sentido, la corrupción de afectación directa o indirecta se circunscribe a consecuencias delimitadas en sujetos particulares identificables y afectados explícita o transversalmente por la relación corrupta; la corrupción de afectación a grupos específicos extiende sus consecuencias a un sector parcial de la sociedad que comparte condiciones o pretensiones que son arbitrariamente restringidas por el acaecimiento de actos corruptos.

Por último, la corrupción de afectación a toda la sociedad, prolonga sus efectos a la generalidad de la colectividad social, atenta contra intereses fundamentales compartidos por toda la población, e incluso, por la comunidad internacional.

De conformidad con el nivel de tolerancia social, el autor Heidenheimer (citado por Hernández, 2022, p.7) clasifica la corrupción como gris, blanca y negra.

La corrupción negra implica el total consenso acerca del rechazo de la acción corrupta y, en consecuencia, la obligatoriedad de su juzgamiento; la corrupción gris se genera por la opinión ambigua entre sectores de la sociedad en relación al reproche y penalización de determinadas acciones que se consideran corruptas; y, la corrupción blanca se presenta cuando el consenso es referido a asumirla como patrones tolerables de conducta no siempre susceptibles de sanción.

Esta clasificación, que doctrinariamente se ha reconocido, no debe desvirtuar que, en el marco de la legalidad, cualquier nivel de corrupción debe ser proporcionalmente sancionada.

Por último, no obstante que, tal como se enunció anteriormente, no todos los actos ilegales son corrupción y no toda corrupción constituye delito, se ha socializado una tipología estrictamente penal constituida por los delitos vinculados a la comisión de actos corruptos y el perjuicio causado a la administración pública.

En ese sentido, en las legislaciones penales se encuentran tipificados delitos como: el abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones, cohecho, peculado, malversación, aceptación ilícita de regalos, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y cobro ilegal de comisiones, entre otros.

C. Medición de la corrupción

Dado que la corrupción es un fenómeno con incidencia real sobre el desarrollo de la sociedad y la gobernanza del Estado, continuamente se realizan esfuerzos para medir su impacto, y así, viabilizar la adopción de las medidas pertinentes, según el grado de corrupción cuantificado.

La dificultad para su gradación radica en aspectos como la diversidad e indeterminación de los actos que constituyen corrupción, la variabilidad y rápida transformación de las formas de su comisión; además, resulta indispensable asumir que el carácter reprochable, ilícito e indebido de los actos corruptos conlleva su simulación u ocultamiento.

En tal contexto, de conformidad con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.24), se han identificado métodos directos y enfoques indirectos para abordar, desde perspectivas distintas, la medición de la corrupción.

Con relación al primer enfoque, los métodos directos, se definen por la recopilación de datos estadísticos y descriptivos que documentan la existencia de corrupción, tales como cantidad de denuncias y condenas por delitos vinculados a corrupción, cantidad de sanciones éticas impuestas en las instituciones, nivel de cumplimiento del acceso a la información pública, identificación y análisis de legislación vigente, implementación de programas de integridad y rendición de cuentas, cantidad de hallazgos por incumplimiento de normas o deficiencia en el control interno, e incluso, sondeos sobre experiencias reales de víctimas de corrupción, entre otros.

La característica principal de este enfoque se establece por la objetividad que brinda la acreditación y comprobación de los elementos y las experiencias que son consideradas para realizar la medición de la corrupción.

Por su parte, los métodos o enfoques indirectos, se vinculan con la percepción sobre la corrupción obtenida por medio de entrevistas, cuestionarios y encuestas realizadas a expertos temáticos, representantes de diversos sectores en particular y ciudadanos en general.

Por medio del establecimiento de la percepción de la corrupción se establece un grado de apreciación poblacional respecto a la presencia o inexistencia de corrupción; sin embargo, deben adoptarse mecanismos idóneos para reducir el carácter subjetivo que diversos factores y actores generan dentro de las corrientes de opinión pública.

A nivel mundial, con las consideraciones realizadas y estimando que el método directo tiende a aplicarse en escalas territoriales o institucionales más específicas, son los análisis basados en enfoques indirectos los que alcanzan mayor socialización en el debate internacional de la medición de la corrupción.

En ese orden, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional es el más utilizado para evaluar los niveles de corrupción en los Estados de cada continente, permitiendo la comparación, clasificación y ordenación de países según el grado de corrupción apreciado por expertos, empresarios y población.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2021: *“califica 180 países y territorios de todo el mundo según la percepción que tienen especialistas y empresarios de la corrupción existente en el sector público de su país. Se basa en 13 fuentes de datos independientes y emplea una escala de cero a cien, donde el cero representa un alto nivel de corrupción y, el cien, corrupción prácticamente inexistente”* (Transparencia Internacional, 2022, p.4).

Las puntuaciones en 2021, dentro de la escala indicada, oscilaron entre 88 puntos en países como Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, hasta los 11 puntos en Sudán del Sur, siendo 43 puntos el promedio general de la calificación de los 180 países evaluados.

En cuanto a las regiones, Europa Occidental y Unión Europea obtuvo 66 puntos en promedio, destacando Dinamarca y Finlandia con 88 puntos, mientras que Bulgaria recibió la valoración más baja con 42 puntos; en la región Asia Pacífico se determinó la media de 45 puntos, sobresaliendo Nueva Zelanda con 88 puntos y con puntuaciones inferiores países como Corea del Norte y Afganistán con 16 puntos; la región de América fue evaluada con 43 puntos promedio, encabezada por Canadá con 74 puntos y, en el rango menor, Venezuela con 14 puntos; la región Oriente Medio y Norte de África obtuvo la media de 39 puntos, destacando Emiratos Árabes Unidos con 69 puntos, mientras que la menor puntuación fue asignada a Siria con 13 puntos; en la región Europa del Este y Asia Central se determinó el promedio de 36 puntos, liderando Georgia con 55 puntos, mientras que Turkmenistán fue calificada con 19 puntos; y, finalmente, los países de la región de África Subsahariana promediaron 33 puntos, sobresaliendo Seychelles con 70 puntos y en el extremo opuesto, Sudán del Sur con 11 puntos.

Adicionalmente, entre otros parámetros de evaluación a nivel internacional, se encuentra el Índice de Estado de Derecho de *World Justice Project*, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Latinobarómetro de Corporación Latinobarómetro, y el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción de Americas Society/Council of the Americas y Control Risk.

D. Causas de la corrupción

La corrupción se particulariza por surgir a partir de variadas, distintas, interrelacionadas y complementarias causas. En realidad, múltiples aspectos institucionales, normativos y sociales generan las condiciones propicias para la comisión de actos de corrupción.

En ese orden, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2017, p.2-5) puntualiza que la corrupción es causada por legislación desactualizada en temáticas relevantes como adquisiciones públicas y de servicio civil;

institucionalidad débil, principalmente, de los órganos de control y fiscalización; limitado sistema de administración de justicia en relación a potestades legales e independencia financiera y funcional; sistemas electorales y de partidos políticos caracterizados por la presencia de financiamiento ilícito; así como la deficiencia en el castigo de actos de corrupción.

Asimismo, constituyen factores para el apareamiento de corrupción, la presencia de conflictos de interés sin procedimientos o mecanismos para su declaración, detección y resolución; el acceso deficiente a la información pública privilegiando la cultura de secretismo y el incumplimiento de obligaciones de generar y divulgar datos en poder del Estado; y, la escasa participación ciudadana que impide la efectiva auditoría social y genera apatía social.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019, p.52), además de las causas indicadas, incluye en el origen de la corrupción aspectos como concentración de poder; amplio espacio de discrecionalidad para los decisores dentro de la función pública; falta de control de los actos de autoridad y limitada rendición de cuentas; e incluso, señala factores culturales que se reflejan en la tolerancia frente a la corrupción y conductas de ilegalidad e irrespeto a leyes e instituciones.

En observancia de lo descrito y con el propósito de estructurar las causas de la corrupción, se pueden sectorizar según su vinculación con la debilidad normativa e institucional, la deficiencia en la implementación de controles a la función pública, la restricción a la incidencia ciudadana dentro del gobierno, la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad; y, la ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos de corrupción.

La debilidad normativa e institucional, es el resultado de factores limitativos evidenciados dentro de la carrera del servicio civil, los procesos de adquisiciones, los programas

de ética e integridad pública, la planificación y programación institucional y la burocratización generalizada en la realización de trámites y prestación de servicios públicos. Adicionalmente, por lo general, los esfuerzos de fortalecimiento institucional no están acompañados de una política pública anticorrupción que permita coordinar y orientar efectivamente los esfuerzos realizados.

La deficiencia en la implementación de controles a la función pública radica en la falta de independencia de las instituciones contraloras de la función pública, la precaria incidencia de las instancias de control interno, las limitaciones en capacidades técnicas de los órganos de control y auditoría, así como la inexistencia de estrategias para promover el control social y colaborativo de la corrupción.

La restricción a la incidencia ciudadana dentro del gobierno se deriva de bajos niveles de cumplimiento en materia de acceso a la información pública, impedimentos en la generación de espacios de participación ciudadana, obstaculización para la implementación de mecanismos sostenibles de apertura y diálogo entre gobierno y población, y, la escasa cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad se ocasiona por la interacción en la realización de trámites o la prestación de servicios en contextos desregulados o favorables para la corrupción, asimismo, se genera por el fenómeno de la puerta giratoria, producido por el movimiento continuo de personas en puestos directivos privados y públicos. Durante diversos momentos, la falta de regulación de la práctica del lobby y los conflictos de interés, y, por el grado inicial que se muestra en la implementación de medidas anticorrupción en determinados sectores del ámbito empresarial.

Por último, la ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos de corrupción se origina por deficiencias en la protección a personas que participan en su investigación, la falta de coordinación interinstitucional de las entidades del sector justicia, insuficientes capacidades institucionales en investigación y sustanciación de los procesos, y, la escasa aplicación de sanciones o imposición de sanciones no representativas.

Adicionalmente, atendiendo las recientes circunstancias sociales, al esquema desarrollado deben incorporarse, como causa de la corrupción, las emergencias naturales y sanitarias, dado que ha quedado comprobado que las contingencias que conlleva su atención generan oportunidades para la comisión de actos de corrupción, erogación de fondos públicos con deficiente planificación y falta de mecanismos de control.

En el siguiente apartado se desarrollará, específicamente, la pandemia de COVID-19 como causa de la corrupción.

E. Pandemia de COVID-19 como causa de la corrupción

El COVID-19 o coronavirus 2019, es la enfermedad que provoca el virus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) y en la mayoría de casos, presenta afecciones relacionadas a dificultades respiratorias, tos seca, fiebre y cansancio. La gravedad de la enfermedad varía según cada paciente, afectando desde la forma leve parecida a la gripe menor, hasta la forma más aguda que genera la muerte.

La Organización Mundial de la Salud -OMS-, en marzo de 2020, declaró la enfermedad como pandemia dado que se extendió a nivel mundial y ha afectado a un número representativamente amplio de personas.

En tal contexto, los diferentes gobiernos debieron asumir medidas de respuesta ante la emergencia sanitaria presentada.

Las modalidades de reacción tenían que ser rápidas y, por consiguiente, se desarrollaron bajo parámetros de nula o escasa planificación y en dinámicas de improvisación, lo cual, de forma evidente, generó múltiples oportunidades para la realización de actos corruptos.

La pandemia de COVID-19 “ha supuesto una amenaza a la transparencia y la rendición de cuentas en todos los países sin excepción, y ha puesto de manifiesto indicios de retroceso, incluso entre los países que ostentan las puntuaciones más altas” (Transparencia Internacional, 2022, p.14) en “muchos países, se ha aprovechado la pandemia de COVID-19 para recortar libertades básicas y esquivar frenos y contrapesos importantes” (Transparencia Internacional, 2022, p.4).

En ese orden, se verificaron mayores niveles de corrupción por el incumplimiento de los procesos de adquisiciones públicas de bienes y suministros, priorizando la urgencia de la contratación sobre la observancia de los controles aplicables.

Asimismo, se presentó opacidad en la contratación y pago del personal sanitario; asignación de recursos a programas de asistencia social sin claridad de criterios ni registros técnicos; falta de mecanismos suficientes y eficientes de rendición de cuentas; y, ausencia de disponibilidad de información pública actualizada sobre el manejo de la pandemia.

En cuanto al manejo de las finanzas públicas, se realizaron ampliaciones presupuestarias no contempladas en la programación estatal, multiplicidad de transferencias imprevistas, así como asignación discrecional de fondos públicos.

Estas actuaciones resultaron necesarias para atender la emergencia sanitaria, sin embargo, en la mayoría de países no estuvieron acompañadas de la adecuada supervisión.

De igual manera, dentro de la pandemia por COVID-19, se evidenciaron casos puntuales de corrupción como el tratamiento irregular de las donaciones recibidas, pagos para obtener beneficios gubernamentales, malversación o sustracción de suministros de salud, autorizaciones de medicamentos con calidad menor a los estándares requeridos y el aumento injustificado de precios sin consecuencias o sanciones.

Adicionalmente, la población fue afectada por la emisión de restricciones a los derechos humanos bajo el argumento de privilegiar mayor control gubernamental en el manejo de la pandemia.

Por último, en atención al fin primordial de las medidas adoptadas en la pandemia que consiste en salvaguardar el derecho a la salud, se evidenció el nexo entre los niveles de corrupción y las consecuencias fatales del COVID-19.

En concreto, con fundamento en datos proporcionados por la Universidad Johns Hopkins, “si contrastamos la letalidad (total de defunciones por COVID-19 respecto al total de casos reportados) con los niveles de corrupción, se encuentra que la letalidad por COVID-19 disminuye de acuerdo con la reducción en corrupción. Los países con altos niveles de corrupción casi reportan el doble de letalidad que los países con menores niveles de corrupción” (García Gómez, 2021).

F. Efectos de la corrupción

La corrupción produce importantes efectos que repercuten directamente en ámbitos distintos y generalizados del desarrollo poblacional.

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022, p.13-18), puntualiza como consecuencias de la corrupción las pérdidas e ineficiencia económica derivado de los costos asociados al soborno; reducción de

la inversión en capital físico y humano; evasiones fiscales; malversación de fondos públicos y adjudicación de contratos a oferentes menos calificados; la pobreza y desigualdad dado que, por la corrupción, la riqueza se redistribuye en las élites políticas y no en los sectores poblacionales más necesitados; disfuncionalidad del sector público y privado debido a que la prestación de servicios públicos se vuelve más onerosa y la competencia empresarial se torna injusta; fallas en la infraestructura construida con insumos de menor calidad, ausencia de supervisión e inobservancia de las normas técnicas y legales aplicables; manipulación de los sistemas políticos por medio de la instauración de prácticas clientelistas financiadas con recursos públicos asignados inicialmente a inversión social; delincuencia organizada por la cooptación de funcionarios públicos que deberían combatir las estructuras criminales y el lavado de dinero; y entre otros efectos, la impunidad y justicia parcial por su deficiente persecución y comisión de actos corruptos sin castigo.

En síntesis, genera limitaciones al desarrollo humano, económico y social de la población, distorsiona el correcto desenvolvimiento económico, ocasiona pérdida de activos públicos y garantiza impunidad ante actos de corrupción.

Adicionalmente, es importante enfatizar en los efectos que genera la corrupción con relación al acceso restrictivo de bienes y servicios públicos para la población y, en especial, para los sectores con mayores rasgos de vulnerabilidad.

En ese sentido, los fondos públicos asignados inicialmente para la satisfacción de necesidades sociales fundamentales como salud, empleo, vivienda, educación, trabajo, medio ambiente, seguridad alimentaria, entre otros, son malversados o financian sobrecostos, haciendo ineficiente el gasto estatal. Se hace inviable el cumplimiento de los fines colectivos del Estado, limita la accesibilidad a servicios públicos y genera su prestación parcial, deficiente o excluyente.

A nivel global, las restricciones asociadas a la corrupción ocasionan el aplazamiento en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impidiendo el fin de la pobreza y el hambre, salud y educación de calidad, igualdad de género, ambiente y uso de recursos naturales de forma sostenible, trabajo, crecimiento económico e industrial, paz, justicia e instituciones sólidas. En sí, la corrupción afecta los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas conexas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado lo siguiente: “la privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación, son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países latinoamericanos. Además, la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como los DESCAs [Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales]” (2019, p.57).

Asimismo, de forma específica, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, se orienta a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas con acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles, dentro del cual, en la meta 16.5, se propone reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Para el efecto, se procura reducir indicadores como la proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12 meses, la proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno durante los últimos 12

meses, gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos y número de países que adoptan garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

En tal contexto, con relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un enfoque generalizado, la corrupción afecta transversalmente todas las metas establecidas; y concretamente, impide el cumplimiento del objetivo 16.

Por otra parte, existen efectos precisos de la corrupción que inciden de manera directa en la seguridad nacional, los cuales se desarrollarán en el siguiente apartado.

G. Impacto de la corrupción en la seguridad nacional

Dentro de los problemas que conlleva la corrupción para el Estado democrático, destaca “la desafección y pérdida de confianza en las instituciones, en el gobierno, y en el sector público en general, que a la par genera, como uno de los principales efectos en la administración pública, el deterioro de la moral o la ética pública. El resultado es una sociedad desconfiada de cualquier institución por considerarla corrupta y por tanto, deslegitimada para actuar en nombre de la sociedad” (Miranzo Díaz, 2018, p.20).

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, indica que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos y el combate contra ésta, fortalece las instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social. La corrupción también tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas” (2019, p.56) y agrega que la corrupción tiene un gran impacto respecto al Estado de Derecho, específicamente, con

relación a tres principios fundamentales, ya que “afecta el principio de la primacía de la ley; en segundo lugar, daña el ideal de la búsqueda del bien común por parte de las autoridades como base de su legitimidad; y en tercer lugar, afecta la independencia de las autoridades” (2019, p.57).

De conformidad con lo citado, la corrupción deslegitima al Estado y a partir de tal determinación, se deriva una relevante amenaza a la seguridad del Estado por cuanto disminuye la confianza de la sociedad en las instituciones públicas, se produce la capacidad disminuida del Estado, el cual deja de cumplir su finalidad de satisfacer las necesidades sociales, y paralelamente, la polarización social aumenta creando inestabilidad social y política a nivel interno de los países.

Adicionalmente, la vulneración de derechos humanos y del Estado de derecho que está asociada a los altos niveles de corrupción, genera movimientos sociales de desestabilización y resistencia que provocan bajo nivel de gobernanza pública.

En ese orden de ideas, debe tenerse en consideración el detrimento en la seguridad del Estado durante la pandemia, dado que el abordaje gubernamental de la emergencia sanitaria incluyó la emisión de estados de excepción, dentro de los cuales se limitaron los derechos humanos.

Precisamente, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, reconoce que la seguridad de los Estados se ve afectada por causas tradicionales y por nuevas amenazas como los riesgos a la salud.

Por otra parte, con relación a los resultados obtenidos del estudio realizado, es viable acreditar la vinculación entre corrupción y seguridad nacional, por medio del análisis comparativo entre diversas variables de gobernanza construidas por el Banco Mundial y que se relacionan con las percepciones sobre el control de la corrupción, la efectividad gubernamental, el Estado de derecho y la estabilidad política.

Para el efecto, se utilizaron datos de 2021 disponibles en el portal web <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, donde los países se muestran agrupados por regiones geográficas y la percepción sobre el nivel de cumplimiento, en cada variable se califica según los rangos de percentiles que abarca de 0 a 100, donde 0 es el menor nivel de cumplimiento y 100 el mayor.

La variable de control de la corrupción, con la que se compararán las demás, se refiere al ejercicio del poder público para beneficio privado.

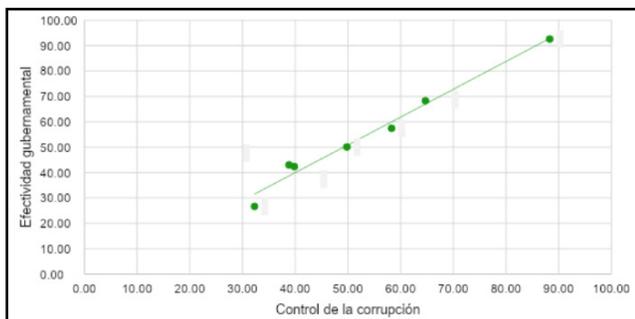
La variable de efectividad gubernamental abarca la calidad de servicios públicos, la implementación de políticas y la credibilidad en el gobierno.

La variable de Estado de derecho comprende el cumplimiento de las reglas, la garantía de los derechos y la certeza jurídica; y, la variable de estabilidad política y ausencia de violencia implica la generación de factores de variabilidad social motivados por aspectos políticos.

Al realizar las correlaciones correspondientes y visualizarlas en diagramas de dispersión, se generaron los siguientes resultados:

Figura 1.

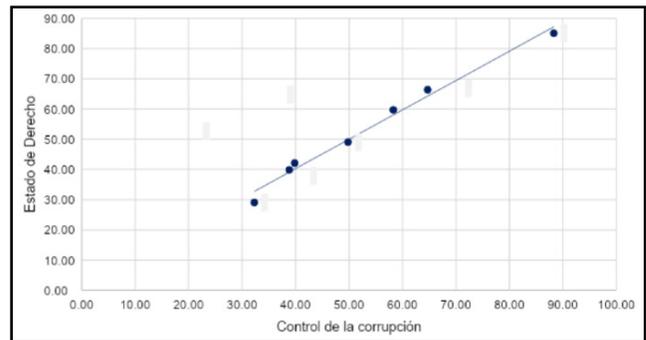
Control de corrupción y efectividad gubernamental



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)

Figura 2.

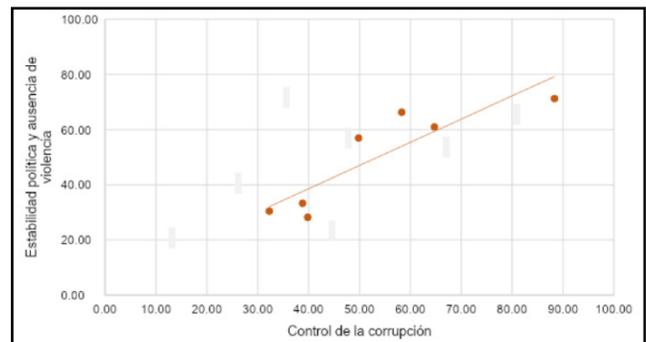
Control de corrupción y Estado de Derecho



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)

Figura 3.

Control de corrupción y estabilidad política y ausencia de violencia



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)

En ese orden, al verificar la relación entre el control de la corrupción con cada una de las demás variables de gobernanza, se determina notablemente la relación directamente proporcional existente.

A mayor control de la corrupción, mayores niveles de efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política; o bien, a menor control de la corrupción, niveles más deficientes de efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política.

El comportamiento indicado certifica que los niveles más altos de corrupción o menor control de la misma genera amenazas a la seguridad nacional, manifestadas en la pérdida de credibilidad en el gobierno y la certeza jurídica, incumplimiento de leyes e inestabilidad política acompañada por el aumento en la violencia.

H. Marco jurídico y buenas prácticas de lucha contra la corrupción adoptadas en el contexto del COVID-19

La lucha contra la corrupción se lleva a cabo en aplicación de instrumentos legales internacionales y nacionales que delimitan las acciones de prevención y sanción que los Estados asumen para su combate.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003 y la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en 1996, constituyen las principales regulaciones anticorrupción.

En su contenido desarrollan aspectos para promover y fortalecer mecanismos de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción; la implementación y agilización de medidas de cooperación entre los Estados; así como los mecanismos de seguimiento, denominados Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y, Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por medio de los cuales se efectúan rondas periódicas de evaluaciones y recomendaciones a los Estados parte.

Adicionalmente, a nivel interno, cada Estado instaura la normativa correspondiente para fortalecer la transparencia gubernamental y combatir la corrupción.

Por lo general, además de las disposiciones de sujeción a la ley reguladas constitucionalmente, se emiten decretos legislativos relacionados a probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, acceso a la información pública, ética e integridad pública, rendición de cuentas y delitos contra la administración pública.

En ese marco legal, aunado a las disposiciones específicas emitidas con ocasión de la emergencia sanitaria, los gobiernos adoptaron buenas prácticas que coadyuvan a la prevención y lucha contra la corrupción en el contexto del COVID-19, dentro de las cuales se encuentran:

- Difusión de guías de transparencia para compras públicas aplicables a la adquisición de vacunas y suministros médicos.
- Aprobación de candados presupuestarios a las ampliaciones de asignación de fondos públicos.
- Implementación de mecanismos de rendición de cuentas a la ejecución de fondos por COVID-19 dirigidos a la población y con enfoque comunicacional.
- Realización de auditorías especiales a los registros de beneficiarios de programas sociales.
- Fortalecimiento del control interno y realización de inspecciones físicas de las compras y donaciones, desde su recepción hasta su entrega.
- Elaboración de planes de evaluación de riesgos relacionados con corrupción y COVID-19.
- Creación de observatorios ciudadanos y multisectoriales de auditoría social para la rendición de cuentas y seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Simplificación y digitalización de trámites para reducir la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad.

-Habilitación y socialización de portales web de transparencia presupuestaria y acceso a la información pública.

- Realización de foros virtuales de presupuesto abierto para socializar y discutir, con la población, la priorización de recursos públicos.

- Generación de reportes en línea de las compras realizadas por COVID-19 disponibles en cada portal web institucional de las dependencias públicas.

- Implementación de formularios en línea para realizar denuncias por actos de corrupción y solicitar información pública.

- Habilitación de tableros electrónicos sobre los avances de vacunación, ejecución presupuestaria y denuncias relacionadas.

- Creación de plataformas electrónicas de interconexión e interoperabilidad de datos entre las entidades con competencia en la persecución de delitos.

- Elaboración de diagnósticos de necesidades de transparencia por medio de softwares de administración de encuestas y cuestionarios.

- Organización de capacitaciones vía digital en temas de ética pública, prevención y lucha contra la corrupción.

En síntesis, los Estados promovieron buenas prácticas fundamentadas en los pilares del gobierno abierto y electrónico, uso de tecnologías de la información, fortalecimiento de las auditorías gubernamentales, sociales, el especial seguimiento a las adquisiciones públicas y la ejecución presupuestaria.

Resultados y Conclusiones

La corrupción se determina como complejo fenómeno que desnaturaliza el fin social de la función pública, el cual, por

medio del ejercicio abusivo y extralimitado del poder delegado provoca la obtención de beneficios particulares o ganancias ilícitas en detrimento de la prestación de servicios básicos, la calidad de vida de los habitantes y, en términos de seguridad de la Nación, socava la legitimación del gobierno.

Es importante puntualizar que la manifestación de la falta de parámetros éticos e inobservancia del marco jurídico aplicable, se presenta en los ámbitos públicos y privados; en grandes dimensiones y con impactos menores; a nivel local, nacional o internacional; con afectaciones directas, a grupos específicos o a toda la sociedad; con mayores o menores grados de tolerancia; sin embargo, cada una de las expresiones de la corrupción es sancionable y extiende sus consecuencias sobre la credibilidad en las instituciones públicas.

En su carácter multicausal, la corrupción surge de aspectos tradicionalmente identificados con la debilidad normativa e institucional, deficiencia de controles a la función pública, inaplicabilidad de los principios de gobierno abierto, distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y la sociedad e ineficiente persecución de las infracciones, faltas y delitos relacionados; sin embargo, el contexto actual ha acreditado que las emergencias sanitarias, como el COVID-19, también constituyen factores generadores de espacios propicios para la corrupción derivado del manejo de fondos públicos de manera urgente y acompañado de deficientes o escasos controles.

La relevancia del análisis de la corrupción, sus causas e implicaciones, se justifica en la determinación de sus efectos. La corrupción genera limitaciones al desarrollo humano, conlleva pérdida de activos públicos, produce impunidad ante actos de corrupción y, desde la perspectiva de afectación directa de la población, produce acceso limitado a bienes y servicios públicos e incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con relación a la seguridad nacional, la corrupción incide negativamente en la confianza ciudadana en el Estado y con ello, se patentiza una importante amenaza a la seguridad de la Nación, por cuanto disminuye la credibilidad en la institucionalidad pública, produce un Estado débil con capacidades disminuidas, surge la polarización social e intensifica la inestabilidad social y política que, en conjunto, afectan el nivel de gobernanza pública.

En ese orden, por medio del estudio de información contenida en las variables de control de la corrupción, efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política, proporcionadas por el Banco Mundial, quedó acreditada la relación directamente proporcional que existe entre el nivel de control de la corrupción y la gobernanza, es decir, a mayor control de la corrupción mayores niveles de gobernanza.

En sentido contrario, se comprueba que el deficiente control de la corrupción afecta criterios propios de la seguridad nacional, ocasionando pérdida de credibilidad en el gobierno, ausencia de certeza jurídica, incumplimiento de leyes, inestabilidad política y aumento en la violencia.

En tal contexto, atendiendo que la pandemia de COVID-19 es causa de corrupción y que la corrupción atañe a la seguridad nacional, los Estados promovieron buenas prácticas fundamentadas en el gobierno abierto, uso de tecnologías de la información, fortalecimiento de las auditorías gubernamentales, sociales, seguimiento especializado a las adquisiciones públicas y la ejecución presupuestaria, con el objetivo de transparentar la función pública y garantizar la confianza en el Estado y la legitimidad del gobierno.

Referencias Bibliográficas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y derechos humanos*. Washington: CIDH, OEA.

Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2015). *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*. Ginebra: ONU.

García Gómez, J. (febrero, 2021). La corrupción y el COVID-19: la opacidad es un riesgo para la salud. <https://www.incae.edu/es/blog/2021/02/02/la-corrupcion-y-el-covid-19-la-opacidad-es-un-riesgo-para-la-salud.html>.

Hernández, A. (2022). *La corrupción en América Latina. La Constitución y el combate a la corrupción*, 1-20. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudio Constitucionales del Estado de Querétaro.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). *La corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala: ICEFI.

Miranzo Díaz, J. (2018). *Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 14, junio 2018, 1-26. México: Centro Jacobeo de Estudios de Posgrado.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe? Módulo 1*. Viena: GRACE, UNODC.

Sandoval Ballesteros, I. (2016). *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, 119-152. México: UNAM

Transparencia Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín: TI.

Transparencia Internacional. (2022). *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*. Berlín: TI.



Julio Enrique Flores Reyes

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, egresado con la distinción Summa Cum Laude de la Jornada Matutina de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Economista egresado de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ha brindado asesoría jurídica y financiera dentro de la administración pública. Actualmente se desempeña como Director de Rendición de Cuentas e Información Pública de la Comisión Presidencial contra la Corrupción.



Copyright (c) Julio Enrique Flores Reyes



Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.