

# CORRUPCIÓN, DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONALIDAD: UN VÍNCULO A PROFUNDIZAR

*Elaborado por Giancarlo Castiglione*

16



*NANCY MORENO  
Valiente Presidenta de la  
Junta de Fiscales de Áncash*

*Así como tenemos grupos emergentes y personalidades líderes, también tenemos un lumpen empresariado, una lumpen burguesía, lumpen política y lumpen periodismo.*

*Héctor Béjar*

## INTRODUCCIÓN

La corrupción hoy en día es uno de los principales problemas que afecta a la sociedad peruana, generando una enorme merma de recursos públicos, existiendo cálculos que registran un grado de afectación monetaria del valor del 10% del Presupuesto nacional o entre 3 o el 4% del Producto Bruto Interno.

La corrupción implica merma de recursos a la ciudadanía porque recorta la capacidad potencial de proporcionar mejores servicios públicos de salud, educación o justicia y también debido a la corrupción cotidiana que el ciudadano tiene que enfrentar, lo cual implica que destine recursos propios. Así la corrupción reduce la libre disponibilidad de los ingresos del ciudadano, que podrían ser orientados a cubrir necesidades básicas.

Otra consecuencia muy grave es la deslegitimación del Estado, en particular de los órganos tutelares y la clase política, pues el ciudadano percibe que la ley sanciona a los responsables de delitos menores, mientras que los delincuentes de cuello y corbata a pesar de la magnitud de su latrocinio no son castigados.

De otro lado los actores económicos no tienen las reglas totalmente claras pues parece ser más importante tener lobistas y operadores con relaciones "aceitadas" con los representantes estatales que ser competitivos e innovadores.

Por eso podemos decir que la corrupción origina una afectación social a gran escala y carácter multidimensional con implicancias sociales, políticas, ambientales, económicas e institucionales, reflejándose en términos más

concretos en una sistemática violación de derechos humanos a diferentes niveles.

Además, la corrupción se desarrolla hoy en día a escala mundial y en tal sentido se hace necesaria una mirada local, nacional e internacional para combatir este fenómeno.

## CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS UN NEXO QUE EVOLUCIONA

Desde el Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (GTCC) se ha dado un esfuerzo permanente de vincular corrupción y derechos humanos desde una concepción teórica y práctica tomando en cuenta las acciones de las organizaciones y colectivos en diálogo con las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

### Vincular derechos y corrupción

El enfoque de derechos y el de lucha contra la corrupción confluyen en el interés de profundizar la democracia, tomando en cuenta que en la corrupción el afectado es la sociedad y la ciudadanía en general.

El primer nexo que se pudo plantear fue que en los años noventa se utilizaron recursos públicos desviándolos para financiar aparatos paramilitares que eliminaban supuestos integrantes de grupos subversivos, pero que intervenían para solucionar diferencias o "facilitar negocios" de determinados personajes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para mayor detalle revisar el caso del Santa donde fueron asesinados campesinos para facilitar los emprendimientos económicos del hermano del general Nicolás de Bari Hermosa

Así, la corrupción fue un instrumento para facilitar la violación de derechos civiles y políticos, pero también, desde el punto de vista de los derechos humanos hay un segundo nexo porque la corrupción constituye también una violación de derechos sociales económicos y culturales de las personas.

Esto lo decimos porque la corrupción origina que se construyan obras de infraestructura de mala calidad, como se aprecia por el deterioro de pistas, carreteras o puentes, la compra de maquinaria y equipamiento sobrevalorado y, más delicado aún, la compra de medicamentos en mal estado o a punto de vencer que ponen en peligro directo la vida de las personas.

El tercer nexo se da a través de la impunidad como fenómeno transversal a los grandes casos de corrupción y a los que perpetran violaciones de los derechos humanos que en mayormente no son castigados por la justicia.

El cuarto nexo lo podemos encontrar en la criminalización de la protesta social, en la que empresas extractivas en disputa por los territorios de comunidades campesinas y pueblos indígenas buscan imponer sus intereses con anuencia o incluso complicidad del Estado, persiguiendo y castigando todo tipo de oposición y disenso, recurriendo también a prácticas de corrupción.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA. MÁS SOMBRAS QUE LUCES O LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO EMPRESARIAL**

En este caso podemos apreciar en los últimos años una progresiva captura del Estado<sup>2</sup> que da paso a una creciente instrumentalización del Estado y una desregulación para promover inversiones vulnerando derechos de poblaciones originarias, pasando por alto regulaciones medioambientales y de protección del patrimonio cultural del país.

Para Héctor Béjar *“Los nuevos agentes sociales dominantes son los grupos, lobbies o mafias empresariales que han penetrado el Estado poniéndolo a su servicio; las empresas explotadoras del capital natural que imponen sus reglas; los líderes o mafias locales; las firmas de narcotráfico...”*. Estos nuevos agentes se han fortalecido como actores económicos con el boyante crecimiento económico peruano producto del alto precio de las materias primas.

La ventaja estratégica de estos sectores es el manejo de los grandes medios de comunicación, aliados fundamentales para generar el consenso social que permita implementar cambios sin mayor contrapeso político ni social. Es innegable que esta situación no exculpa a los partidos políticos. Ya a mediados de 1850 Henry Jones Ford planteaba que el partidismo y la corrupción se contraponen pues el partidismo (por lo menos en teoría) establece un vínculo centrado en *“obligaciones públicas reconocidas”* mientras que la corrupción evita los controles y consulta intereses privados.

### **Una institucionalidad que empieza a instrumentalizarse**

La instrumentalización de la institucionalidad es un fenómeno histórico, pero puede apreciarse con mayor claridad desde la entrada en vigencia de la Constitución del año 1993.

En esta ocasión nos centraremos en algunas de las medidas emitidas por los dos últimos gobiernos que pretenden dar cuenta de cambios normativos para en teoría promover las inversiones.

### **Paquetazos de ayer, hoy ¿y siempre?**

A mediados del año 2014 la sociedad civil se manifestó en contra del denominado paquetazo ambiental por considerarlo lesivo a los intereses nacionales, pero bien cabe recordar que durante el gobierno de Alan García se dieron también por lo menos dos paquetes de normas.

<sup>2</sup> Tomado de Francisco Durand

- El paquete posterior al artículo de “El perro del hortelano” escrito en el diario El Comercio se planteaba como indispensable para viabilizar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Este paquetazo abortó tras la resistencia indígena, el Baguazo y la pérdida de más de 30 vidas.
- El paquete reactivador tras la crisis financiera internacional del año 2008 que originó algunos de los casos de corrupción que se investigaron en la denominada Megacomisión presidida por el congresista Sergio Tejada. Uno de estos es el de los colegios emblemáticos en los que se encontraron serios indicios de corrupción y de favorecimiento de empresas ligadas al ex Presidente y al ex Ministro de Educación José Antonio Chang.

Durante el gobierno de Ollanta Humala se han dado varias normas “promotoras de inversión” que respondían más a una campaña orquestada desde los medios de comunicación en la que se manifestaba que el “empresariado estaba perdiendo la confianza en el gobierno” y que este debía dar muestras para recuperar esa confianza cuando lo que sucedía era que en realidad desde el año 2012 existían problemas de precios por el enfriamiento de la economía china<sup>3</sup>. Así tenemos:

#### **Primer grupo de medidas normativas para:**

- Inversión privada en infraestructura y servicios públicos
- Declarar de interés público obras de inversión privada.
- Ampliación de las causales de expropiación posibles colisión con la constitución.
- Un conjunto de normas para “reactivar la economía”.

#### **Segundo grupo de medidas:**

- Abuso del silencio administrativo
- Multas para los funcionarios que “traben inversiones”
- Ley N° 30025, proyectos de infraestructura declarados de necesidad.

Luego viene el denominado “paquetazo Castilla”, preparado en estricto secreto, que si bien es conocido como el paquetazo ambiental contempla también aspectos tributarios, referidos a la ley de Contrataciones, laborales y de inversión público privada, algunas de las características más importantes son las siguientes:

- En lo tributario se elimina la capitalización de intereses, esta sucede cuando, en una deuda, los intereses acumulados se agregan al monto original. Se condonan 22 mil millones de soles de deuda a grandes deudores. De estos hay nueve que deben más de 500 millones de soles al fisco peruano.
- En contrataciones si la compra es menor a 30 mil 400 soles (8 UIT), ya no será regulada por la Ley de Contrataciones del Estado. Aunque sí será supervisada por la OSCE, inscrita en el Registro Nacional de Proveedores y sujeto a causales de impedimento. Los parámetros para contratación de familiares de funcionarios públicos disminuyen.
- En materia laboral se dan cambios en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo para así rebajar costos laborales tales como, la reducción de la periodicidad de los exámenes médicos a los trabajadores. Con ello, según el MEF, se generaría un ahorro de más de S/.1000 millones para las empresas.
- Mientras que en lo ambiental se dan:
  - i) Reducción de las multas de la OEFA;
  - ii) El Ministerio del Ambiente ya no creará Zonas Reservadas esto lo hará la PCM;

<sup>3</sup> Para mayor detalle puede revisarse el Marco Macroeconómico Multianual 2014 - 2016 donde se reseña que somos el sexto país más afectado en el mundo por las fluctuaciones de la economía China principal comprador de nuestros productos mineros. En el referido informe también se menciona que el 55% del crecimiento económico del país se explica por factores externos.

- iii) Solo 45 días para opinar sobre los EIA;
- iv) Análisis económico para los estándares de calidad ambiental;
- v) Ni la ZEE ni el OT asignarán usos ni exclusiones de uso;
- vi) Incluso se avanzará con las concesiones en áreas protegidas.

Mediante estas modificaciones en la normatividad se profundiza el modelo económico primario exportador y que privilegia los megaproyectos. Se generan también campos de opacidad que potencialmente facilitan actos de corrupción, en particular en las Asociaciones Público Privadas (APPs) y las Obras por Impuestos que no están obligadas a pasar por los Planes de Desarrollo Concertado (PDCs),

Se afianza la “captura del Estado” desde los intereses de los inversionistas y se refuerza la idea de que el privado es más eficaz y eficiente frente a el Estado y por lo tanto no vale la pena invertir en las capacidades de los trabajadores de los niveles subnacionales de gobierno.

Tenemos así una continua subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo que no contrapesa sino que se constituye casi como una mesa de partes.

## LOS NUEVOS VÍNCULOS A EXPLORAR

Estos son nuevos temas a seguir analizando:

### Recursos naturales y medidas promotoras de la inversión

Hoy en día casi el 70% de la Amazonia esta concesionada para actividades extractivas de diverso tipo, lo cual implica una amenaza sobre las poblaciones originarias y una presión sobre los frágiles ecosistemas amazónicos. Mientras, en las zonas costeras se viene dando una concentración de la escasa tierra cultivable. Se requiere indagar más acerca de los beneficiarios reales de las medidas pro-

motoras de inversión durante este gobierno y el anterior.

Se viene configurando lo que la colombiana María Soledad Betancourt denomina un ciclo de apropiación por desposesión, es decir apropiación de territorio de unos pocos inversionistas en desmedro de grandes grupos poblacionales históricamente marginados y excluidos.

## Corrupción, fiscalidad y derechos

Uno de los temas más importantes de la agenda internacional hoy en día es la elusión y evasión fiscal que realizan las grandes empresas. En el pasado los países de América Latina, África y Asia denunciaban atropellos en el lugar donde las empresas realizaban sus actividades económicas desviando sus ganancias a sus casas matrices en Europa y en Estados Unidos.

Hoy en día las empresas más grandes no pagan los impuestos suficientes ni donde operan ni en sus sedes centrales, esas ganancias son desviadas a los paraísos fiscales, desfinanciando de este modo tanto a los países del norte como los del sur, quienes compiten entre ellos por atraer inversiones que cada vez presionan más para pagar menos impuestos, desregular el trabajo y el medio ambiente.

## Alianzas Públicos Privadas (APPs) y otros mecanismos luces y sombras

La sustitución del interés público por el privado en claro incumplimiento del mandato constitucional. Esta modalidad además pone en jaque los avances en el Acceso a la información, propiciando una mayor opacidad financiera.

Las APPs han pasado de 336 millones de dólares en el año 2007 a 14270 millones de dólares el 2014, siendo lo llamativo que este mecanismo se utilizaba básicamente para cerrar el déficit de infraestructura y hoy en día ya tiene la regulación correspondiente para servicios de salud y educación.

Un hecho llamativo es que no se puede acceder a información de las APPs hasta que los contratos no se encuentren firmados, pero dada la magnitud de los montos en juego se requiere mayor transparencia, más aún si no se cuenta con el Comparador Público Privado que es una metodología que ayuda a decidir si es más óptimo hacer un proyecto de inversión pública tradicional o uno vía APP.

No sabemos si por una cuestión de obsesencia ideológica o más bien por presión de grupos de interés es que se decidió no utilizar esta metodología y se postergó desde el 2009 a la fecha el manual del Comparador Público Privado. Curiosamente uno de los actores más interesados para que no se utilice el comparador es la Asociación del Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) donde curiosamente están las principales empresas de construcción y telecomunicaciones.

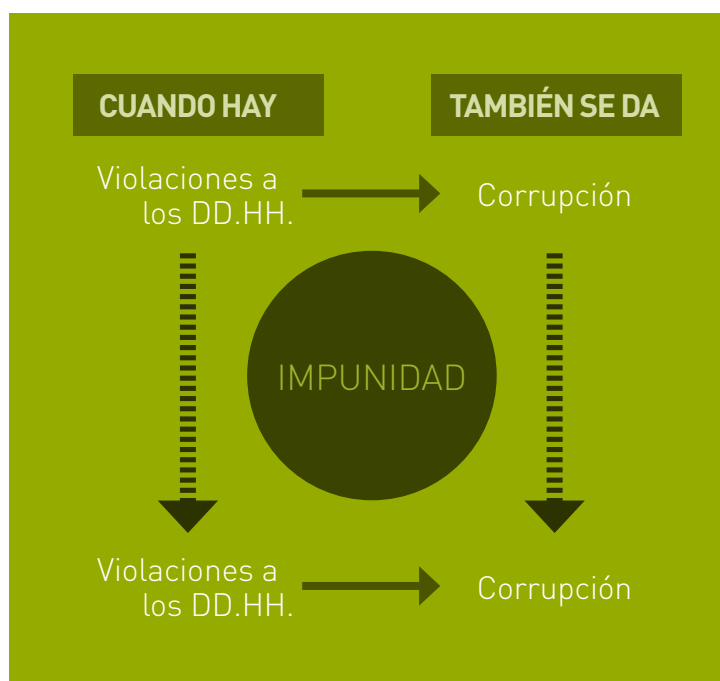
### Retos y perspectivas

Los retos son diversos pero una tarea colectiva del movimiento de derechos humanos y el de lucha contra la corrupción es el de la recuperación de la memoria histórica por parte de la población, en este ámbito una vez más el movimiento anticorrupción viene aprendiendo de los colectivos de derechos humanos.

Una tarea común en que es parte también de la tarea conjunta es la lucha contra la impunidad<sup>4</sup>, en especial frente a los delitos de gran corrupción, la impunidad emite un mensaje pedagógico negativo a la población y esta tiene que ver con la percepción de que los delitos que comete la gente con poder político o económico, n recibe el adecuado castigo en proporción con los montos defraudados mientras la micro corrupción (por ejemplo cuando un policía es filmado recibiendo una coima es sancionado o incluso separado) cuando es

puesta en conocimiento por medios de comunicación es sancionada drásticamente.

Obsérvese la relación corrupción - violación de derechos humanos con la impunidad como factor que los estructura<sup>5</sup>:



Traduciendo el gráfico a hechos concretos tenemos que<sup>6</sup>:

#### Proposición N°1:

Cuando se dan violaciones a los derechos humanos: tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, genocidio, etc., se corrompen policías o fiscales para truncar o desviar en transcurso de la investigación; o jueces, para que el delito no sea sancionado.

#### Proposición N°2:

Cuando existen actos de corrupción: peculado, malversación de fondos, sobornos, en-

4 El Seminario Interregional sobre la Corrupción en los Gobiernos, celebrado bajo los auspicios de las Naciones Unidas en La Haya, del 11 al 15 de diciembre de 1989, conjuntamente con el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, identificó la impunidad como un elemento subyacente de las diversas formas de corrupción.

5 Gráfico tomado de "Construyendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción - Conceptualizando la corrupción un aporte desde Forum Solidaridad Perú"

6 Idem

riquecimiento ilícito, etc., y son denunciados por la prensa, se busca intimidar al periodista para acallarlos (delito contra la libertad personal, afectando el derecho de libertad de expresión y prensa, así como el derecho a vigilar el actuar de nuestras autoridades); de no lograrlo se puede llegar al asesinato, para acallar e intimidar a otros periodistas (violando el derecho a la vida).

### Que se requiere desde el Estado

- Recuperar la confianza de la ciudadanía es un aspecto fundamental para no abonar en la deslegitimación por la que pasa hoy.
- Respetar y ampliar los espacios de participación, concertación y diálogo en los diferentes niveles de gobierno como parte de la estrategia de recuperar la confianza ciudadana
- Castigar los crímenes de corrupción y de actos evidentemente colusorios entre privados y operadores gubernamentales con el fin de perjudicar el erario público.
- Una genuina división de poderes que establezca balances y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado para una regulación entre los mismos.

### Algunas pistas para el seguimiento y la acción de la sociedad civil

Requerimos una ciudadanía alerta para:

- Tener presente que está en marcha una progresiva privatización de la función pública, que deja sus funciones en manos de los privados mediante mecanismos que podrían ser instrumentos de desarrollo como las Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos e Iniciativas Privadas Cofinanciadas que tal como están diseñadas responden básicamente a intereses empresariales y a una lógica de dinamizar el sector privado con recursos públicos.
- Estar alerta frente al deterioro gradual y sistemático de los espacios de concertación, deliberación y diálogo entre el Estado y la Sociedad civil que vienen debilitándose de forma sistemática desde el año 2007 en adelante.
- Ver con mayor atención la relación entre actividades extractivas, conflictividad e intereses privados en juego.
- La corrupción tradicional sigue vigente pero se requiere ampliar la mirada a mecanismos más complejos como captura del Estado y mecanismos de puerta giratoria (alternancia en cargos públicos y privados).