

¿Pueden los fenómenos de corrupción afectar la relación entre el ejecutivo y el legislativo? Estudio de la parapolítica en Colombia y el mensalão Brasil

Ponente: Jairo Alejandro Salcedo Salas

Institución: Universidad Sergio Arboleda

Escuela: Política y relaciones internacionales

Área temática: Política comparada

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Bogotá D.C.-Colombia

Resumen

El objetivo de este trabajo es indagar y analizar como los fenómenos de corrupción que se dieron en Colombia con la parapolítica en Brasil con el mensalão afectaron la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo con respecto a las lógicas que normalmente se dan entre estos poderes. Para estudiar este tema se caracterizarán las lógicas que rodean normalmente a estos dos países, usando estudios como el de Cox & Mоргestern, por otro lado para conocer los escándalos a estudiar se mencionarán estudios como los de Bejarano, y Junqueira Da silva entre otros, además se usarán también artículos periodísticos. La hipótesis general es que los fenómenos de corrupción de ambos países sí afectaron la relación entre el ejecutivo y legislativo y sus lógicas tradicionales de acción y negociación entre sí.

Abstract

The objective of this work is to investigate and analyze how the phenomena of corruption that took place in Colombia with parapolitics in Brazil with the mensalao affected the relationship between the executive and legislative powers with respect to the logical that normally take place between these powers. To study this topic we will characterize the logic surrounding normally to these two countries, using studies like Cox & Mоргestern, on the other side to know about the scandals to study we will mentioned studies such as those of Bejarano, and Junqueira Da Silva among others, in addition we will also be used newspaper articles. The general hypothesis is that the phenomena of corruption in both countries did affect the relationship between the executive and legislative and traditional logics of action and negotiation with each other.

Hipótesis

La hipótesis general es que los fenómenos de corrupción de ambos países sí afectaron la relación entre el ejecutivo y legislativo y sus lógicas tradicionales de acción y negociación entre sí.

Palabras clave

Corrupción, Relaciones ejecutivo-legislativo, Parapolítica, mensalão, estabilidad institucional y Estado.

Introducción

La estabilidad de un sistema político representa en gran medida un Estado eficiente frente a la resolución de problemas dentro de una sociedad, y por otro lado permite que la sociedad

funcione en todo aspecto (social, cultural, político, económico, etc), dicha estabilidad, por lo tanto, radica en el buen funcionamiento de las instituciones que a su vez permiten que un país se pueda desarrollar de manera armónica con su sociedad, y por otro lado los problemas que existen en ella sean mínimos o nulos; ejemplos como Suiza y los países nórdicos lo demuestran.

Bajo la premisa anterior, se puede afirmar que para tener una estabilidad institucional, debe existir entre las ramas del poder público¹ y la sociedad confianza, ya sea en el sentido en que exista legitimidad en los procesos que las ramas lleven a cabo para el desarrollo integral de la sociedad y por otro lado en que el sistema político sea lo menos mentiroso o más transparente en torno a su proceso de rendición de cuentas frente a la sociedad; pero esta relación con el ciudadano común, es tan sólo una parte de lo que representa tener una estabilidad institucional dentro de un sistema político, dado que debe existir también una armonía entre las ramas del poder de un país para lograr la eficiencia institucional, la solución y adaptación de éstas a los problemas locales y finalmente un sistema perdurable y compacto frente a la gestión de crisis gubernamentales.

Dentro de la búsqueda de la estabilidad institucional, se puede encontrar un tema que es clave, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de un país, en tanto que éstos dos poderes son los que, de un lado ejecutan la ley y vela por su cumplimiento (poder ejecutivo) y por el otro está el poder legislativo, que es el creador de las leyes. Esta relación es clave porque dentro de los diversos sistemas políticos existen ciertas lógicas que enmarcan estos dos poderes con el fin de lograr sus objetivos, entre los cuales se encuentran la aprobación de leyes, favores políticos, búsqueda de más poder y recursos económicos; ello, en muchos casos presenta un fenómeno que afecta de manera, ya sea positiva o negativa (dependiendo del caso), el andamiaje institucional de un país, éste es la corrupción.

Este trabajo finalmente buscará responder a la pregunta sobre si la corrupción afecta o no a las lógicas normales de la relación ejecutivo-legislativo dado que muchos afirmarían que si en tanto que la corrupción hace mover de una forma oscura a todos los integrantes de los poderes públicos y así poder obtener más poder y recursos a nivel personal como a nivel de ejecución, pero otros no estarían tan de acuerdo en tanto que ven dentro de esta lógica a la corrupción como un factor implícito del mismo.

Sesgos y limitaciones

Este estudio se va a limitar a estudiar fenómenos dentro de Brasil y Colombia, dado que son fenómenos que ocurren en una temporalidad similar, además estos dos fenómenos son

¹ Esta relación entre las ramas del poder público, debe ser entre ellas, y por otro lado con la sociedad.

propicios para estudiar un desbalance institucional en tanto fueron los casos más resonados dentro de ambos países y los que más tiempo han durado en su procesamiento, por otro lado las implicaciones políticas, sociales y económicas de estos hechos fueron nefastos para el país en temas de imagen interna, funcionamiento institucional y otras variables.

La gran limitación, sin ser la única, que este estudio es única en su especie, una segunda limitación es que se han buscado en la teoría indicadores efectivos sobre la medición de la corrupción, pero éstos no han sido encontrados, o si se encuentran podrían ser muy subjetivos, o poco se ha considerado la posibilidad de hacer este tipo de estudios, la tercera limitación es referida a encontrar fuentes 100% fiables para la realización de este estudio.

Algo de teoría

Ana María Bejarano con la colaboración de otros investigadores, señalan que *“La separación de poderes cumple una función democrática en la medida en que impide la acumulación excesiva (y el potencial abuso) de poder (...) Esto se logra mediante la fijación de términos fijos para ejercer cada uno de los poderes, independencia entre estos, la asignación de funciones a cada rama, así como la delimitación de sus esferas de acción (...)”* (Bejarano, Alviar, Botero, Hoskin & Pachón. 2010:129), bajo esta frase se muestra la importancia de tener poderes que estén delimitados para que éstos puedan funcionar de manera correcta. De otro lado, es importante conocer que entre los poderes se debe establecer un control esencial para que éstos puedan tener una relación estable y funcionamiento adecuado, para ello se menciona el mecanismo de check and balance como el mecanismo idóneo para esta función (Bejarano, Alviar, Botero, Hoskin & Pachón. 2010:130).

Cox & Morgestern reconocen tres tipos de legislaturas democráticas en torno a la toma de decisiones, la primera son las legislaturas generativas, las cuales forman y remueven gobiernos, pero también se encargan de tomar decisiones, la segunda modalidad reconocida es la proactiva en la cual el legislativo aprueba las propuestas que se generan dentro de su propio seno y finalmente está la modalidad reactiva en la que el legislativo modifica, rechaza o aprueba la iniciativa del presidente. (Cox & Morgestern. 2001).

La primera modalidad se encuentra más en Europa con los sistemas parlamentarios, en los cuales los legisladores ejercen un fuerte control sobre el primer ministro del país, en aras de llevar al país de una forma equilibrada y consensuada en políticas públicas tanto de Estado como de Gobierno, por otro lado el Congreso de EE.UU. abarca la segunda modalidad en tanto sus lógicas de funcionamiento le permiten establecer mecanismos para dedicarse a legislar y dar paso a sus propios proyectos, pero tienen también un pequeño toque de la modalidad reactiva en tanto que las propuestas presentadas por los ejecutivos tienen un fuerte esquema de revisión, que lleva a modificar o no aprobar una ley y finalmente están

las legislaturas meramente reactivas, como las legislaturas latinoamericanas que tienen la gran característica de estar casi que negociando con el presidente las propuestas de este último (esto no implica disfuncionalidad del sistema político), (Cox & Morgestern. 2001).

En Latinoamérica la tendencia de los sistemas políticos se basa en el presidencialismo, el cual es el sector predominante en materia política, dado que es visto como la cabeza visible del gobierno y es quien lleva en sus manos la responsabilidad política del Estado, por lo tanto se considera que esta figura pública tiene la responsabilidad de responder de manera eficaz a las necesidades de los ciudadanos. Por otro lado al ser ejecutivo el poder ejecutor de la ley, éste debe tener prioridad sobre las demás ramas en tanto debe dar soluciones rápidas a las diversas situaciones presentadas en el país. (Pinto.Sf).

Dentro de los modelos de Cox & Morgestern se encuentra que los legislativos en Latinoamérica tienen una paradoja en la cual su función se delimita a acordar con el Gobierno de turno las políticas que éste propone ya que el balance de poder se da en una doble vía, la primera reside en que si el legislativo saca una ley x, ésta debe ser aprobada por el gobernante de turno, lo que implica un proceso de negociación entre las partes para que ambas puedan tener como resultado la obtención de una fuerte ley o política pública, pero también existe el mecanismo en el cual el gobierno debe negociar con los parlamentarios para que su agenda legislativa pueda ser desarrollada, y sus proyectos puedan volverse realidad, para ello el gobernante debe hacer dentro de su gabinete o en ciertos órganos de libre nombramiento y remoción cierta cuota para poder así negociar con los parlamentarios y poder asegurarse algo de éxito en su gestión. (Cox & Morgestern. 2001) (Bejarano, Alviar, Botero, Hoskin & Pachón. 2010).

Conociendo los casos concretos

Brasil:

¿En qué consiste el fenómeno del mensalão?

El Mensalão es considerado uno de los mayores esquemas de corrupción de la historia moderna brasileña. El escándalo estalló durante la primera presidencia de Lula da Silva y consistía en el desvío de fondos públicos para la compra de voluntades en el Congreso Federal. Después de una larga investigación se logró probar que miembros del Partido de los Trabajadores hicieron uso de dicho mecanismo para conseguir el apoyo de legisladores de partidos opositores. La palabra “mensalão”, que en español significa “mensualidad”, era utilizada por los propios congresistas en los pasillos de las oficinas gubernamentales en Brasilia para referirse a esta práctica ilegal. (www.esglobal.org. 2012).

Hechos principales de este escándalo:

Este fenómeno tiene inicio el 14 de mayo de 2005 cuando se inició un rumor en la revista *Veja* sobre la compra de diputados por parte del gobierno, para que los diputados defendieran las tesis del gobierno, el primer implicado pero a la vez el denunciante de toda esta práctica resultó ser Roberto Jefferson (PTB – RJ), quién no sólo fue comprado por una mensualidad de 3.000 reales sino que también patrocinaba la realización de licitaciones fraudulentas en favor de algunas organizaciones de las cuales él había sido presidente (Infoescola. S,f).

Por otro lado, a este esquema de financiación, se le suma el hecho de que varias empresas privadas se unen a este fin, para así salir favorecidas en términos de favores políticos y mejoras en sus condiciones de infraestructura y otros temas. Bajo estas situaciones hubo una renuncia del ministro Dirceu quien era considerado el hombre fuerte del Gobierno tras la seguidilla de acusaciones en su contra, además en la investigación es Marcos Valeiro quién es un congresista cuyos ingresos son bastante altos y en su cuenta bancaria se haya una cifra de dinero bastante alta, generando así su vinculación al proceso (Junqueira. S,f).

Posteriormente a estos hechos, la red fue cayendo más y más dado que no sólo los testimonios, correos y otras pertenencias fueron investigadas y cada vez fueron dándose las situaciones para que esta red de pagos se fuera afectando y debilitando cada día más. El presidente de Brasil y la mayoría de su gabinete de trabajo tuvo que ser investigado, dado que estos pagos realizados a los congresistas eran muy elevados y evidentes (Junqueira. S,f).

Colombia:

¿En qué consiste el fenómeno de la parapolítica?

Es definida como *“el caso más extremo de asedio y penetración en la política colombiana por parte de grupos armados ilegales. (...) se da más intensa, en los ámbitos subnacionales de la política nacional (...) ello implica nuevas estrategias a la penetración y control de nuevas estructura del poder local y regional.* (Bejarano, Alviar, Botero, Hoskin & Pachón. 2010:127-128).

Hechos principales de este escándalo:

La firma del pacto de Ralito en Colombia, fue uno de los hechos más importantes investigados dentro de este fenómeno de corrupción, dado que los paramilitares y algunos gobernadores, senadores y otros cargos firmaron un documento en el cual se va a refundar la patria, en este pacto los congresistas se comprometen a ayudar a la entregar del poder político por medios legales y los paramilitares lo harían desde las armas, comenzando por la eliminación de la guerrilla en el país. (Prensarural. 2010).

Un segundo hecho ocurrido en este caso de corrupción se da desde el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) en el que hubo varios favorecimientos hacia narcotraficantes y paramilitares, en temas de extradición, espionaje y otros aspectos, lo que debilitó al sistema de inteligencia del Estado; dentro de este proceso se destapa el ventilador, que es la red que va denunciando y desmantelando este proceso de filtración de la información en el país. (López y Sevillano. S,f).

Luego de estos hechos, en el país se generó lo que llaman el choque de trenes, cuyo contenido era exclusivo de una pelea del presidente de ese entonces Álvaro Uribe con la rama judicial, ya sea por temas procesales, acusaciones de parte de la rama judicial a Uribe por el tema de su primo quien estaba vinculado a tema de la parapolítica, lo que generó en dicho momento una crisis de inestabilidad. Parte de las acusaciones giraban en torno a que el entonces presidente Uribe apoyaba a los paramilitares encubriendo a su primo, acusación que él siempre negó (Semana. 2008) (López y Sevillano. S,f).

Posteriormente, y con el desarrollo de las investigaciones, se fueron aumentando el número de capturas de senadores y paramilitares implicados en dicho proceso, los paramilitares capturados comenzaron a negociar con EE.UU. para tener mejores garantías de vida a cambio de información, en Colombia Gustavo Petro, senador de ese momento del Polo, criticó al presidente Uribe y al procurador de la época en tanto que hubo demoras y fallas en los procesos de captura e ineficiencia del estado para evitar dichas filtraciones. (López y Sevillano. S,f).

Hallazgos

Haciendo un paralelo entre ambos casos de corrupción se puede observar en primer lugar que las lógicas de interacción de ambos poderes NO se ven afectadas, dado que aun dentro de la corrupción que se da dentro del Estado, las lógicas de negociación se mantuvieron.

El primero de los casos anteriormente mencionados en torno a la corrupción, puede afirmarse que el poder legislativo mantuvo la forma en que se negocia normalmente (ya sea repartiendo poder monetario o político), además esta red en el mensalão se mantuvo por un tiempo estable, lo que indica que no siempre lo que acompaña a la corrupción pueda significar grandes atrasos a nivel institucional, esto se refleja más claramente en tan sólo analizar que Brasil siguió igual en su lógica institucional y sus mecanismos de acción no fueron modificados.

Otro hallazgo fue que la política en Brasil funcionó de manera más eficaz, en tanto la red de mensualidades agilizaban la gestión de gobierno para la aprobación de leyes en el país.

En Colombia la división entre el poder ejecutivo y legislativo no se da, ya que lo que Gustavo Petro desarrolla es un control político normal (aunque no muy frecuente en estas latitudes), frente a los actos gubernamentales. Además en el desarrollo de este fenómeno de corrupción se generó el choque de trenes entre los poderes ejecutivo y judicial.

Siguiendo con el símil entre los temas propuestos, puede verse que en los dos casos, cuyos parlamentos, y siguiendo la línea de Cox & Morgestern podemos ver que en los sistemas legislativos reactivos es muy complejo que las lógicas normales de negociación y desarrollo del mismo sean cambiadas por ese tipo de situaciones, lo que podría llevar a pensar que sólo cuando en los sistemas legislativos reactivos existe una verdadera oposición de parte de este cuerpo al poder ejecutivo, puede darse un rompimiento real de las lógicas de negociación que cada país posee.

Un hallazgo complementario a los ya expuestos sugiere (y siguiendo lo expuesto por Pinto) que mientras en los países no haya un cambio real de las funciones de las instituciones políticas en tanto a su funcionamiento y jerarquía habrá predominancia del poder ejecutivo sobre el legislativo en temas de agenda a desarrollar, teniendo también como referencia el tener en sus manos ciertos elementos que por “debajo de la mesa” le puedan dar fruto en un momento determinado.

Conclusiones

1. Es muy difícil cambiar las lógicas de acción normales, en países cuya característica sea tener legislativos reactivos. Podría haber excepciones a la regla, siempre y cuando el legislativo sea reacio 100% al gobierno de turno o también esto podría darse en legislativos generativos.
2. La corrupción no es una camisa de fuerza para el mantenimiento de ciertas prácticas políticas dentro del sistema político, es decir la corrupción como las prácticas políticas pueden convivir de la mano.
3. Puede que algunas estructuras corruptas ayuden de cierta forma a tener lógicas de negociación más eficientes frente a los proyectos ejecutivos, por ejemplo en el caso de Brasil al existir una oposición que es comprada, ésta es menor, y la posibilidad de aprobación de proyectos de ley es mayor.
4. En los sistemas que poseen una mayor fuerza de parte del poder ejecutivo como en los casos aquí expuestos, es más probable que la agenda ejecutiva prevalece sobre la legislativa, por la importancia social de este cargo; mientras que por otro lado el legislativo es menos importante y ésta no desarrollará su agenda como debiera de hacerlo.

5. Es más probable que hayan choques de trenes entre una de las ramas ejecutiva o legislativa con la rama judicial, porque al parecer tanto las lógicas de negociaciones como la pugna por los intereses son radicalmente diferentes.

Bibliografía

- Bejarano, Ana María, Helena Alviar, Felipe Botero, Gary Hoskin y Mónica Pachón. 2010. "Colombia: una democracia amenazada." En Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna (editores). Democracia en la Región Andina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cox, Gary w & Morgestern, Scott. 2001. Legislaturas proactivas y presidentes proactivos en América latina. Desarrollo económico-Revista de ciencias sociales. Vol:4, No.163, Octubre-diciembre 2001. Buenos Aires: 373-393.
- Pinto, Ferreira, Luis. Sin fecha. El predominio del poder ejecutivo en América Latina. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/695/4.pdf>
- PÉREZ, SANTIAGO. 2012. MENSALÃO: ¿UN PUNTO DE INFLEXIÓN?. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://www.esglobal.org/mensalao-un-punto-de-inflexion>.
- Junqueira da Silva, Vevila. Sin fecha. O mensalão inserido na teoria dos escândalos políticos midiáticos de Thompson. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://www4.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao/textos/22.pdf>.
- Infoescuela. Sin fecha. Mensalão. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://www.infoescuela.com/politica/mensalao/>.
- Prensarural. 2010. La 'para-política'. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article4381>.
- Revista Semana. 2008. Crece choque trenes entre Uribe y el presidente corte suprema justicia. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://www.semana.com/on-line/articulo/crece-choque-trenes-entre-uribe-presidente-corte-suprema-justicia/90729-3>.
- Corporación Nuevo Arcoiris (López Claudia & Sevillano Oscar). Sin fecha. Balance político de la parapolítica. Consultado el 02 de septiembre de 2013. En línea: <http://cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/Balance%20de%20la%20Parapol%EDtica.pdf>.