

## Responsabilidad pública y restitución de la confianza en contextos de violencia

STEFANO FUMARULO\*

*Resumen.* A principios de la década de los noventa, en Italia se registraron actos graves de corrupción y delincuencia organizada que se venían gestando dos décadas atrás. Por un lado, el agravamiento de la situación y, por otro lado, la presión de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil hizo que las autoridades tomaran acción para combatir la mafia y la corrupción. El artículo narra la experiencia italiana en el combate a la corrupción y a la delincuencia organizada. Para ello, principal estrategia fue restituir la confianza de la ciudadanía en el gobierno dando resultados y tomando responsabilidad de los asuntos públicos.

*Palabras clave:* responsabilidad pública, mafia, corrupción, confianza, consecuencias.

.....  
Conferencia celebrada en la Ciudad de México el 13 de octubre de 2015 en el marco del Seminario Internacional en Rendición de Cuentas organizado por la Red por la Rendición de Cuentas y aliados.

\* En memoria de Stefano Fumarulo. Gerente Regional de la Agencia Antimafia de Bari, Puglia, Italia. Director de Seguridad Ciudadana, Políticas Migratorias y Antimafia. Estuvo involucrado en la lucha en contra de la contratación ilegal y por el cierre de los guetos en los que viven los trabajadores africanos en Bari, Italia. Fue consultor del presidente de la Comisión de Investigación del fenómeno de las mafias y otras asociaciones criminales en la Cámara de Diputados de Italia. Murió en marzo de 2017. Fue Gerente Regional de la Agencia Antimafia de Bari, Puglia, Italia (correo: rc.rendiciondecuentas@gmail.com).

*Abstract.* At the beginning of the 1990s, serious acts of corruption and organized crime were recorded in Italy, which began two decades before. On the one hand, the worsening of the situation and, on the other hand, pressure from the mass media and civil society made the authorities take action to combat the mafia and corruption. The document relates the Italian experience in the fight against corruption and organized crime. The main strategy was to restore the citizen's confidence in the government by delivering results and taking responsibility for public affairs.

*Keywords:* public responsibility, mafia, corruption, trust, consequences.

### *Introducción*

Quiero empezar con una frase pronunciada por un ex presidente de la República Italiana, Sandro Pertini —Sandro Pertini creo que ha sido el presidente de la República Italiana con mayor sintonía hacia el pueblo italiano gracias a dos características principales: su honestidad y su sinceridad—, y esta frase que ya aparece sobre varias paredes de varias ciudades italianas creo que es una buena síntesis para empezar esta plática con ustedes: «La moralidad del hombre político consiste en el ejercicio del poder recibido a fin de perseguir el bien común». En mi opinión, tomando las palabras del presidente Pertini, esto debería ser la política: el objetivo de perseguir el bien común.

Me hubiera gustado hablar, bueno, me gustaría hablar de México, y luego lo haré; sin embargo, creo que es importante presentarles también algo que ha pasado en Italia y quiero compartir con ustedes lo que ha pasado en Italia, porque es el intercambio de experiencias e informaciones, es la base del objetivo de eventos como éste: salir ambas partes enriquecidas por el intercambio de lo que ha pasado.

En los años setenta y ochenta en Italia la política estaba sin frenos. Todos estaban felices, los ciudadanos estaban felices, el pueblo italiano estaba feliz, porque la política de hecho, a través de medidas totalmente absurdas, aumentando la deuda pública de manera descontrolada, había creado un sistema que no iba a durar y no duró. Era una política donde la corrupción era una de las características principales.

En los años noventa, en particular a principios de los años noventa, se registraron dos situaciones particulares, ambas las podemos resumir en una explosión de delincuencia organizada y corrupción. En 1992, en Italia se tuvieron las masacres más sangrientas operadas por la mafia: el juez Giovanni Falcone, su esposa, su escolta, y el juez Borsellino y su escolta fueron asesinados por la delincuencia organizada con actos de terrorismo un

mes y medio después. Casi al mismo tiempo, la Procuraduría de Milán empezó una investigación que llegó a ser histórica, la llamada *Operación Manos Limpias*, donde casi 60% del Parlamento Italiano quedó bajo investigación, detenido o procesado y condenado por delitos ligados a la corrupción, casi 60 por ciento. En esa fecha, en ese periodo, los italianos estábamos totalmente enamorados de los jueces y de los fiscales de la Procuraduría de Palermo, pues por fin alguien había hecho limpieza y fue una utopía porque no había leyes adecuadas.

Las investigaciones se llevaron a cabo, algunos fueron condenados y otros decidieron colaborar con la justicia y explicaron los mecanismos de corrupción de los más bajos hasta los más altos niveles. Sin embargo, ante la falta de una legislación eficaz, la mayoría de la gente quedó libre y eso permitió una operación que los libros de historia creo que interpretarán en las próximas décadas como una operación estratégicamente científica. Esto permitió que un hombre que llegaba aparentemente de un mundo totalmente diferente al mundo político —él llegaba del mundo empresarial—, Silvio Berlusconi, llegara 18 años al poder; 18 años de primer ministro de una persona que hasta canceló los delitos del Código Penal para los cuales estaba bajo investigación. En otras palabras, se puede decir que éramos un «Estado bananero» y a nivel internacional la gente hablaba de Italia como de un «no Estado de derecho», un Estado sin derecho; y hemos tenido que esperar 18 años hasta que, a través de algunas investigaciones con un historial y parecidas en las líneas a la de Al Capone, Berlusconi fue condenado por otros delitos y ahora está bajo proceso aun para delitos de corrupción.

### *La lucha contra la mafia y la corrupción*

Las primeras décadas de los años 2000 para llegar a nuestros días, en particular en los primeros años de la segunda década de 2000, entre la crisis económica y la presión de la sociedad civil, Italia registra cambios relevantes, tanto en materia de transparencia como en materia de lucha contra la corrupción y de lucha contra la delincuencia organizada. Son varias las reacciones que se han tenido después de escándalos políticos o después de investigaciones sobre casos de corrupción. En eso, la sociedad civil y los medios de comunicación han jugado un papel fundamental.

Probablemente, Italia todavía estaría bajo el gobierno de Berlusconi sin una presión de la sociedad civil y sin una presión de los medios de comunicación; que han expresado

políticos, diputados y senadores que vienen del mundo de la sociedad civil y del mundo de los medios de comunicación, y que se hicieron voceros de los cambios solicitados por la sociedad italiana. De esta manera, se aprobaron leyes como, por ejemplo, la ley sobre la transparencia o una ley sobre corrupción con penas más duras y eficaces.

El tema de la legislación contra la corrupción es un ejemplo bastante interesante. Por parte de la sociedad civil se empezó una campaña que se llamó *Reparte el futuro*; en español sería *Reactivemos el futuro*. Se recolectaron más de un millón y medio de firmas para la aprobación de una ley, la aprobación de una propuesta popular de ley sobre lucha contra la corrupción. El resultado fue que el Parlamento estuvo obligado a votarla. La ley —por fin— permite a la Fiscalía, los jueces y a los policías llevar a cabo investigaciones que tendrán resultados, es decir, aunque no es la mejor del mundo, se tuvieron algunos cambios.

El tema central de este seminario es la restitución de la confianza. Nuestras sociedades, tanto la sociedad italiana como muchas otras sociedades europeas —pienso en Grecia, pienso en España, pienso en Portugal, pienso en Francia— y muchísimas sociedades latinoamericanas viven muchas diferencias sociales. Hay una pobreza que aumenta día a día, y la pobreza aumenta la desconfianza hacia los que nos gobiernan. El objetivo de la política es exactamente esto: debería reducir estas diferencias. Debería dar algún ejemplo: la clase política en ningún lugar del mundo puede sentirse superior a nadie; y la transparencia evidentemente debe ser la llave maestra, empezando con las elecciones. La Comisión Parlamentaria Antimafia aprobó en octubre de 2014 un Código Ético, un Código Ético que no es ley, los partidos políticos no están obligados a cumplir con las normas elaboradas y presentadas por este Código Ético.

Sin embargo, el Código Ético tiene un mecanismo que sí fue implementado. Antes de las elecciones los candidatos fueron monitoreados, se monitoreó si tenían antecedentes penales, si tenían condenas y fue publicada la lista de los candidatos inoportunos. Esto creó un temblor político en Italia el pasado mayo, dos días antes de las elecciones. Imagínense una operación de transparencia de este tipo y de este tamaño. Fue un primer paso, fue la primera vez que se hizo algo así y muchos candidatos perdieron muchos votos por esta elección, porque la gente tenía la posibilidad de ver quién era la persona que estaban votando.

¿Dónde se infiltra la corrupción? ¿Dónde empieza la corrupción? Obviamente, podríamos estar hablando aquí semanas sobre todo los sectores donde se infiltra la corrup-

ción, es evidente que un primer sector muy, muy sensible es el momento de la campaña electoral, es el momento en el que los candidatos están listos para hacer lo que sea con tal de que sean votados, por ejemplo, la compra-venta de votos.

En el avión, llegando a México, estaba leyendo algunos artículos sobre lo que pasaba en la antigua Roma. La corrupción no nace en nuestros días, estaba presente en la antigua Roma, estaba presente en la antigua Grecia y es interesante ver —que, bueno, leía en esta obra académica— que en la antigua Roma los votos se compraban a través de la oferta de banquetes, asientos a teatros y juegos de gladiadores. No veo muchas diferencias, aparte de los gladiadores que ya no tenemos, no veo mucha diferencia con lo que pasa en nuestros días en cualquier lugar del mundo, excepto en las dictaduras donde no es necesario comprar votos. Y la situación era tan grave que Cicerón hizo aprobar una ley que prohibía organizar juegos de gladiadores dos años antes de la candidatura a cualquier cargo. Imagínense el peso de una decisión de este tipo si se tomara en nuestros días en nuestras campañas electorales.

El otro ámbito, el otro sector increíblemente penetrable por la corrupción, por la delincuencia organizada, es el de las licitaciones, en particular en algunos ámbitos específicos: basura, acogida de migrantes en algunos países donde esto puede generar un *business*; y no es simplemente un sector, un procedimiento administrativo donde se infiltra la delincuencia organizada, sino también donde se infiltran los típicos delitos de cuello blanco.

Entonces, ¿cuál es la importancia de la transparencia y por qué ligamos transparencia a corrupción? Ayer en una plática que dimos en el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas en el CIDE, una persona me preguntó «¿Por qué en aquellos lugares donde hay más transparencia la percepción de la corrupción es más alta?». Porque la gente está acostumbrada a lo mejor, porque la gente tiene una base de datos para evaluar, para analizar. En mi ciudad, en Bari, hace unos años tuvimos un hito de victimización. En aquellas parte de la ciudad donde se registraban menos delitos había mayor percepción de inseguridad. ¿Por qué? Porque un robo creaba más preocupación.

Volviendo al tema de la transparencia y la corrupción, si la falta de transparencia es una de las condiciones básicas para el desarrollo de la corrupción, al mismo tiempo tenemos que decir y tener muy claro que la existencia de la transparencia no implica la ausencia de la corrupción. No es suficiente aprobar buenas leyes, no es suficiente firmar

y ratificar convenciones internacionales, no es suficiente subir las penas; el punto fundamental es aplicar las leyes, es aplicar las leyes por órganos que sean independientes de cualquier gobierno y de cualquier parlamento.

Dice el Papa Francisco «los pobres son aquellos que pagan la cuenta de la fiesta de los corruptos» y que la cuenta siempre les llega. Hablamos de confianza, de responsabilidad, pues el ciudadano siempre se pregunta y se preguntará si no cambian las cosas cuáles son las consecuencias: «a ver, he robado a través de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia? He escondido algo aprovechándome de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia?». Ésas son preguntas a las cuales el mundo institucional y el mundo político deben dar una respuesta, porque sin respuesta podemos olvidarnos de la confianza. Y no siempre la falta de transparencia implica corrupción y no siempre lo que pasa es penal; también hay una cuestión ética y de responsabilidad política que sí se debe tomar en cuenta.

En diciembre de 2014 se formalizó una investigación que ya llevaba unos años en Roma, en la capital de Italia. La investigación se llama *Mafia Capital*. A pesar de que la mayoría de los delitos habían sido cometidos durante el gobierno municipal anterior, se empezó un análisis de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre el actual alcalde, si había cambiado algo. Bueno, el resultado de esto es que en 2015 el alcalde Ignazio Marino tuvo que renunciar, fue obligado a renunciar y no por delitos cometidos —porque no cometió delitos—, no por una investigación —porque no se abrió ninguna investigación sobre él—, sino por no tener la capacidad de comprobar la razón de unos recibos de restaurantes. Tuvo que renunciar el alcalde de la capital.

Ésta es una cuestión de ética y, claro, es un escándalo que el alcalde de la capital de Italia tenga que renunciar, pero así debería ser y así debería ser con todos porque así es la democracia. No hay nadie arriba de los demás, no hay nadie que no tenga que respetar las leyes o que pueda sentirse sin responsabilidades.

Otra pregunta que se me hizo ayer varias veces fue por parte de los estudiantes del programa del CIDE acerca de ¿cómo impulsar la denuncia social? Las convenciones, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en Mérida en 2003, prevé la creación de autoridades independientes nacionales. Como en la mayoría de los casos de las convenciones internacionales, todos son felices y contentos de tomarse fotografías cuando firman, todos hacen una gran publicidad en su país diciendo «firmamos la Convención contra la Corrupción». Muchas veces la ratificación de la Con-

vención toma un promedio de cinco o 10 años para que piensen bien lo que han firmado, porque luego no implementan su propia legislación nacional.

¿Pero, el punto cuál es? Sería curioso conocer cuántos países tienen una autoridad nacional independiente contra la corrupción, independiente. Es importante entender quién controla, porque quien controla, no puede tener relaciones de ningún tipo. Es inimaginable que un alcalde pueda ser controlado por un secretario.

Hay figuras introducidas en Italia en 2003, después de 22 años de la Operación Manos Limpias, después de 60 años de corrupción política. Tuvimos que esperar 60 años, pero por fin logramos tener una autoridad nacional anticorrupción independiente que implica varias cosas, por ejemplo la elaboración de planes trienales contra la corrupción a nivel nacional, regional y municipal.

Cada nivel del Estado, cada municipio, cada región que aquí sería estado, cada secretaría tiene un responsable anticorrupción, que es una figura independiente, no es una figura que puede ser controlada o manejada, y hay estándares muy estrictos. Solamente de esta manera podemos pensar en actuar de manera eficaz porque si no, la transparencia, la lucha contra la corrupción, la lucha contra la delincuencia organizada se queda en palabras, se queda en el libro de los sueños, en el libro del mundo ideal, y no funciona así y no puede funcionar así.

Si hay un escándalo, sea político, sea institucional, hay que tener una autoridad independiente que monitoree, analice y traiga conclusiones. Amigos, compañeros de partido, compañeros de gobierno, no funciona así. Y también hay uso de los medios, tanto de los medios de comunicación como de los medios electrónicos. En Bari, en 2009, el entonces alcalde Miguel Emiliano, un ex fiscal antimafia, decidió abrir su cuenta en Facebook y comunicó a la ciudadanía: denuncien las cosas que no van. Fue un camino bastante largo, porque al principio la gente que le escribía en Facebook en la pantalla del alcalde era gente que denunciaba cosas que no existían. Luego empezaron a utilizarla de manera inteligente: «hay una luz pública que no funciona, te lo comunico», «hay una calle que se rompió, te lo comunico», «hay un servicio municipal que no funciona porque el empleado no se presenta, te lo comunico».

Cuando la ciudadanía se dio cuenta de que las denuncias no se quedaban como algo escrito, sino que tenían una reacción y tenían una solución empezaron a denunciar otras cosas, y ahí vamos con dos casos emblemáticos. Uno es lo de la Agencia para la Lucha no

Represiva de la Delincuencia Organizada de la ciudad de Bari y la otra es la Sección Seguridad del Ciudadano, políticas para migrantes y antimafia social de la región de Puria.

Buscamos el aumento de la confianza, nos preguntamos cómo aumentar las denuncias sociales, pues dando respuestas. La confianza de la ciudadanía aumentó a un nivel tan grande que pudimos denunciar a un secretario del gobierno. En Italia nunca ha pasado que un alcalde denuncie a un secretario de su gobierno. En Bari pasó. ¿Por qué? Porque había confianza. El presidente de una cooperativa fue acercado por este señor y este señor le dijo: «a ver, para esta licitación tú la vas a ganar si me consigues dos puestos de trabajo para dos personas».

El presidente de la cooperativa, sin una confianza hacia las instituciones, pudo decir: «está bien, a mí no me interesa quién trabaja; a mí me interesa el dinero de la licitación que voy a agarrar. El contrato público que voy a ganar». La confianza le permitió hacer un razonamiento, pensarlo y decir: «bueno, hoy me va a pedir dos puestos de trabajo y una vez que gane qué me va a pedir más». Entonces, vino a mi oficina, denunció y luego fuimos a denunciar a la Procuraduría de la República. El señor fue condenado.

También acabamos de tener un caso en el gobierno regional. El gobierno tenía tres meses de vida, dos meses de vida, muy poco. El secretario de Turismo tuvo que renunciar el mismo jueves, pues el jueves pasado en Italia fue el día de las renunciaciones de los cargos públicos. El secretario de Turismo tuvo que renunciar porque en una licitación de un valor económico muy bajo para el manejo de ocho eventos la empresa que ganó es la empresa de quien manejó los recursos de la campaña, de su campaña electoral.

El secretario no lo sabía. Fue una computadora, fue un sistema electrónico el que eligió a las empresas que tenían dichas características y ganó ésta. No hubo delito, no hubo control de la licitación. Sin embargo, el secretario de Turismo tuvo que renunciar por una cuestión de ética. La empresa de su amigo no tenía que participar o cuando él descubrió que había ganado la empresa de su amigo tenía que haberle dicho «por favor, renuncia».

No lo hizo, pagó su costo político y tuvo que renunciar a tres meses de empezar el mandato, y una persona honesta además, ¿eh?, una persona muy honesta. Ahí todo salió gracias a un artículo de un periódico. Los medios de comunicación independiente son fundamentales, pero subió el nivel de confianza de la gente también en este caso, el que la gente quiere ver consecuencias. Si yo, ciudadano cualquiera, me porto mal, voy a tener miles de problemas. Si un político se porta mal o un gobernante se porta mal,



¿cuál es su pena, cuál es la consecuencia que va a pagar? Ésa es la pregunta que tenemos que hacer.

### *Conclusiones*

La primera, evidentemente, la historia de Italia, la historia de México, la historia de Argentina, la historia de Brasil, la historia de Rusia, la historia de España, la historia de Serbia, la historia de muchos países, nos hacen concluir que corrupción y delincuencia organizada son las dos caras de la misma moneda. No hay delincuencia organizada sin corrupción y no hay corrupción sin delincuencia organizada. Es un sistema de alimentación, es un circuito vicioso que se alimenta. Y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada es una lucha para que haya un país menos pobre y con menores diferencias sociales.

La Corte de Cuentas de Italia es un tribunal que hace un análisis de las cuentas italianas públicas. Desde hace unos años calcula los costos que Italia, que la sociedad italiana paga. Tenemos 350 millones de euros que perdemos cada año por corrupción, delincuencia organizada y evasión fiscal de impuestos: 100 millones de euros de gente que no paga los impuestos, 80 millones de euros de corrupción y lo demás de delincuencia organizada.

Ésos son costos que no se quedan así, ¿eh?, en al aire; los paga la ciudadanía. Italia tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. México tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. Cuando la gente supo que el costo de la corrupción era de 80 millones de euros dijo: «Ay, no, perdón, ya me siento mi bolsillo más ligero, más ligero de lo que ya estaba», y entonces ahí empezó la presión buena de la sociedad civil, una sociedad civil que tiene que ser responsable. Todos los ciudadanos se tienen que sentir corresponsables de cómo se maneja su país.

Segunda conclusión, el deber de la clase política no sólo es crear leyes, sino también crear una infraestructura nacional que funcione, que sea eficaz, que sea efectiva y que sea capaz de hacer un frente duro para evitar la penetración de la delincuencia organizada y la corrupción. Y también, es muy importante para la restitución de la confianza de la ciudadanía que la clase política deba asumir la responsabilidad no solamente de lo que hace, sino también de lo que dice. No quiero hacer críticas de políticos extranjeros, tenemos ya en Italia muchos políticos que criticar por lo que hacen y por lo que dicen. Sin embargo,

hablar al estómago de la gente en política puede ser bueno en el corto plazo, te garantiza muchos votos. En el largo plazo no y en el mediano menos.

Hay políticos en Italia o hay políticos italianos en el Parlamento Europeo que están creando incendios sociales contra los migrantes, contra la gente que huye de guerras como la de Siria, diciendo siempre las mismas mentiras: «nos roban el puesto de trabajo, nos roban las casas, nos roban, son malos, son terroristas porque son musulmanes». Afortunadamente, la sociedad italiana está dando prueba de ser más madura que esta gente que sí fue elegida, fue votada desafortunadamente, y que utiliza la palabra de más peligrosa de lo que hace, para no hacer casos específicos y para ligar también a discursos que se hacen en Italia.

Desde que tenemos al Papa Francisco como Papa —y lo digo no teniendo mucha relación con la religión, así que soy muy imparcial en esto—, desde que tenemos al Papa Francisco en el mundo todo le aplauden: habla contra la corrupción, aplausos; habla contra la pobreza, aplausos, aplausos, aplausos. Es el mejor Papa de siempre, qué bueno. Cuando el Papa Francisco estuvo en Estados Unidos hace unas semanas, en el Congreso de Estados Unidos después de recibir muchos aplausos hizo una declaración muy fuerte contra la pena de muerte. Un día después, en un estado americano, una señora fue condenada a muerte y fue asesinada. Los mismos que aplaudían el día anterior al Papa Francisco se olvidaron de esas palabras.

Hay una moratoria —no sé si se dice así— en Naciones Unidas contra la pena de muerte y yo creo que cualquier político que utilice el concepto de *pena de muerte*, sea en México, en Italia, en Rusia, en China o en Australia, es un político peligroso, es un político que en mi opinión no debería tener cargos. Ser coherentes es una de las mejores maneras para tener y recibir la confianza de la gente.

Hemos vivido en Italia periodos muy duros, los seguimos viviendo; Italia es el país donde nació la delincuencia organizada, una sola mafia. Nosotros tenemos esta mancha. En cualquier parte del mundo donde vamos somos italianos, que es el equivalente a pizza, mafia y una guitarra que se llama mandolina; aunque también somos el país donde nació la antimafia. No somos el mejor país del mundo, pero tenemos una experiencia.

Agradezco a los organizadores por haberme dado la posibilidad no solamente de escuchar las ponencias y las experiencias que se han tenido en estos días, sino también de haber tenido la posibilidad de expresarme para comunicarles lo que pasa y ha pasado en Italia. Muchas gracias.