

**BUROCRATIZAR PARA NO CORROMPER: EL IMPACTO DE LOS ACTORES  
TRANSNACIONALES EN LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN DE LA ESTRATEGIA  
NACIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y BLANQUEO DE CAPITALES**

**BUROCRATIZE NOT TO CORRUPT: THE IMPACT OF TRANSNATIONAL ACTORS ON  
THE ANTI-CORRUPTION MEASURES OF THE NATIONAL STRATEGY TO COMBAT  
CORRUPTION AND MONEY LAUNDERING**

*Márcio Ricardo Staffen \**

**RESUMEN**

La investigación presentada tiene como objetivo analizar el impacto de los actores transnacionales en las alteraciones de la burocracia estatal anticorrupción brasileña, a través de los lineamientos establecidos por la Estrategia Nacional de la Lucha Anticorrupción y Blanqueo de Capitales (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos - ENCCLA). Con este fin, el texto comienza abordando el reclamo legal global para prevenir y combatir la corrupción que se extiende ampliamente, condicionando e influenciando, desde escenarios transnacionales, los mecanismos estatales para la estandarización, regulación y acción burocrática. En este sentido, la evaluación de las acciones de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales (ENCCLA), en el período 2010-2020, señala el impacto de los actores transnacionales en la burocratización de los instrumentos nacionales anticorrupción, destacando una mutación en la racionalidad de los comportamientos administrativos, legislativos y judiciales influyentes para prevenir y combatir la corrupción. Finalmente, se destaca el predominio de los expedientes burocráticos, de orientación transnacional, en relación con el discurso democrático y las percepciones sociales internas, que atribuyen a la burocracia el corazón de los actos de corrupción. Para el desarrollo de esta investigación, se utilizó el método inductivo, operado por las técnicas de conceptos operativos e investigación bibliográfica.

**Palabras clave:** Burocracia; Corrupción; Actores transnacionales; ENCCLA.

**ABSTRACT**

The research that is presented aims to analyze the impact of transnational actors in the alterations of the Brazilian anti-corruption state bureaucracy through the guidelines established by the

---

\* Doctor en Derecho Público Comparado por la Università degli Studi di Perugia (Italia). Doctorado y Máster en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Vale do Itajaí - UNIVALI. Pasantía Postdoctoral en Derecho Transnacional – Università degli Studi di Perugia (CAPES/PDE). Profesor en los cursos de Maestría y Doctorado en Ciencias Jurídicas - Universidad del Vale do Itajaí. Investigador visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Alemania). Doctor Honoris Causa de la Universidad Antonio Guillermo Urello (Perú). Profesor honorario de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (Perú). Abogado (OAB/SC). Correo electrónico: marcio.staffen@gmail.com.

National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering (ENCCLA). To this end, the text begins by addressing the global legal claim to prevent and combat corruption that spreads widely, conditioning and influencing, from transnational scenarios, the state mechanisms for standardization, regulation and bureaucratic action. In this sense, the assessment of the actions of the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering (ENCCLA), in the period from 2010 to 2020, signals the impact of transnational actors in the bureaucratization of national anti-corruption instruments, highlighting a mutation in rationality administrative and influencing executive, legislative and judicial behaviors to prevent and combat corruption. Finally, the predominance of bureaucratic expedients, transnationally oriented, in relation to democratic discourse and domestic social perceptions, which attribute to the bureaucracy the heart of acts of corruption, stands out. For the development of this research, the inductive method was used, operationalized by the techniques of operational concepts and bibliographic research.

**Keywords:** Bureaucracy; Corruption; Transnational Actors; ENCCLA.

.....

## 1. Introducción

Después de una serie de investigaciones civiles, penales y administrativas, denuncias y condenas por numerosos casos de corrupción, la sociedad brasileña eligió a la corrupción, como la principal fuente de miedo y preocupación social, superando los temores antiguos, como desempleo, violencia y acceso a los derechos sociales. A pesar de la dificultad semántica de circunscribir y clasificar los actos etiquetados como corrupción, para el setenta y tres por ciento de los brasileños entrevistados por CNI-Ibope, existe una asociación entre los actos de corrupción y la burocracia administrativa pública (Olivon, 2018). La Cámara de Comercio de los Estados Unidos y Brasil (AmCham) obtuvo un resultado similar cuando registró que el 75% de los entrevistados culpaba a la burocracia excesiva de la corrupción sistémica brasileña (Cultura, 2019).

A nivel transnacional, siguiendo los indicadores elegidos por Transparencia Internacional, Brasil, a pesar de los cambios políticos, las investigaciones criminales organizadas y el control por parte de la opinión pública, empeoró sus resultados en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (Transparencia, 2019). Desde el comienzo de la metodología actual, inaugurada en 2012, Brasil alcanzó su peor resultado en 2018, sumando solo 35 puntos, de un total de 100 puntos, situándose en la posición 105 en el ranking mundial, empatando con Egipto, Perú, Costa de Marfil, Zambia, Timor Oriental y Argelia. En 2019, Brasil, incluso con cambios políticos sustanciales, el enfriamiento de nuevos casos de corrupción bajo la llamada Operación Lava-Jato y la pequeña recuperación económica, retuvo solo 35 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (Transparencia, 2020).

Los escándalos en los últimos años, desde 2014, han llevado a la destitución del Presidente de la República, el arresto de otros dos ex presidentes de la República, la condena de los gobernadores de las provincias, el arresto de ministros, la remoción de diputados y senadores,

el arresto del rector de la Universidad Federal, solicitud de investigación contra los Ministros del Supremo Tribunal Federal y el Ministerio Público Federal. Los empresarios previamente indexados en las listas de Forbes fueron arrestados, firmaron acuerdos de colaboración ganadores y provocaron el cierre de la Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Conglomerados industriales nacionales líderes a nivel mundial siguieron siendo responsables del comportamiento ilegal, desde el procesamiento de proteínas animales hasta la minería. Todos estos episodios, conectados o no, además de mejorar la percepción de corrupción en la vida social brasileña, produjeron el descrédito sistemático de las instituciones relevantes y el clamor por la purificación. Al mismo tiempo, a nivel mundial, la lucha contra la corrupción se ha convertido en un tema constante en escenarios transnacionales (Bratsis, 2017: 23).

En este sentido, esta investigación tiene como objetivo analizar en el intervalo de tiempo entre 2010 y 2020, las acciones producidas por la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales (ENCCLA), primero en el enfoque de las medidas de burocratización asociadas con la lucha contra la corrupción y, por otro lado, la relación de estas medidas con las influencias de los actores transnacionales y los mecanismos de gobernanza transnacionales.

La investigación en el proceso de presentación de informes se justifica por las circunstancias políticas, institucionales y legales experimentadas recientemente en Brasil, especialmente por la importancia de comprenderse los actos originarios de innovaciones en la regulación de determinadas conductas, hasta entonces exentas de intervención estatal y, de otro lado, por el innegable crecimiento en la lucha contra la corrupción como la pauta global de las reivindicaciones y cambios jurídicos.

Aumenta lo expuesto, la sobrevivencia del sentido común, según el cual, la causa principal de la corrupción en Brasil está enganchada con el exceso de burocracia estatal, que impone excesivas exigencias legales para, posteriormente, ofrecer cambio de favores y facilidades proporcionalmente remuneradas y premiadas con comodidades.

En ese sentido, el objetivo trazado en Brasil para combatir la corrupción y el lavado de dinero, principalmente dentro de la Estrategia Nacional de Combate a la Corrupción y Blanqueo de Capitales (ENCCLA), desafía una circunstancia paradójica pues por un lado instrumentaliza mayor burocracia para reducir los casos de corrupción, cuando justamente para la mayoría de la población y de los políticos, la burocracia es la raíz de la cultura de la corrupción (OLIVON, 2018).

En lo que respecta a la metodología, se utilizó para el desarrollo de la presente investigación el método inductivo, operado por las técnicas de conceptos operacionales y de investigación bibliográfica, así como, análisis de informes oficiales y de indicadores transnacionales.

## **2. Notas sobre la relación entre burocracia y corrupción en Brasil**

La presencia pionera de la corona portuguesa sirvió como condición para imponer su forma idéntica de Estado. Una forma particular de Estado, típicamente portuguesa. En palabras de Raymundo Faoro, el poder del Estado portugués se institucionaliza a través de un tipo central de dominio: el patrimonialismo, un producto directo de la tradición de la metrópoli, esto es, porque siempre fue así. El patrimonialismo estatal, al apoyar la especulación económica, impulsada por las ganancias, en primer lugar, independientemente de si proviene de formas tradicionales, aventureras o de lotería, genera condiciones para el descubrimiento brasileño y su expropiación. En estos términos, prevalece la primacía de lo irracional, incluso si está instrumentalizado por técnicas racionales (Faoro, 2001: 819-820).

No se puede perder de vista la comprensión de las tierras y la riqueza brasileñas como una actividad comercial, tal vez una empresa capitalista. No es un capitalismo moderno, racional e industrializado, sino particularmente un capitalismo político. Es decir, como Rubens Goyatá Campante, "interviene, planifica y dirige la economía tanto como sea posible, en vista de los intereses particulares del grupo que la controla, el estamento" (Campante, 2003: 153). Por lo tanto, se promueve en un espacio de fluidez y volatilidad de las reglas del juego. Entre el descubrimiento y el fin del gobierno de Vargas, el desarrollo histórico nacional vive de la persistencia prolongada de la estructura patrimonial, heroicamente resistente a la experiencia capitalista plena, con ella, las matrices de la modernidad. En este escenario, hay un predominio, en la cúspide de la pirámide de poder, del cuerpo administrativo, el estamento, que se burocratiza gradualmente, sobre la base de la aristocracia, primero a través del alojamiento, luego a través de la estructura. Toda esta construcción, diseñada improvisando la práctica, por la conveniencia de disfrutar de las riquezas, las concesiones y las posiciones, alimenta constantemente la confusión entre los espacios públicos y las áreas privadas. Por lo tanto, en estos términos, debe verse una amplia distancia de las bases clásicas del Estado moderno, es decir, la distinción pública y privada.

Sin embargo, la adopción brasileña de preceptos burocráticos. Es decir, el sistema burocrático implementado en Brasil lidera y mantiene el aspecto formalista del Estado, notablemente pulsante. El paradigma burocrático nacional es una adaptación para mantener los fundamentos, especialmente con respecto al predominio exclusivo de la técnica, solo la técnica. La teoría construida para el funcionamiento del gobierno y la administración pública (*Berufsbeamtentum*), con carácter neutral, se convirtió en la colonia y, más tarde, en el Imperio y la República como una faceta del estado político (*Beamtenstand*) (Faoro, 2001: 825).

Este cruce que encarna el estado burocrático, por el trabajo de Raymundo Faoro, (2001: 826) comanda a los civiles y los militares, dirige la economía, las finanzas y la política en base a los mismos supuestos, creyendo que todas las actividades provienen del Estado, por lo tanto, en sujeción a él. No es casualidad que el estado estatal favorezca la desigualdad y el particularismo, cuya forma de vida se guía por la exclusividad. Además, la burocracia se presta principalmente a la creación de posiciones, que permiten un poderoso instrumento de diferenciación social, pero que no circula de abajo hacia arriba. Como consecuencia, el sistema legal y jurisprudencial

"generalmente expresa y transmite poder y privilegios privados, en detrimento de la universalidad y la igualdad legal-formal" (Campante, 2003: 153).

Con esto, el "jefe gobierna el patrimonio y la máquina que regula las relaciones sociales, vinculadas a él" (Faoro, 2001: 827). El imperio impuesto, cuyo predominio y liderazgo proviene de la apreciación de los intereses del Estado, capaz de dirigir y condicionar a la sociedad, productor legítimo de normas y, en el futuro de las Constituciones, crea textos semánticos diferentes de la realidad nacional. Lamentablemente, esta connotación política no se pierde. A los ojos del Estado, en términos generales, los problemas prácticos se resolverán fácilmente con reglas generales y abstractas, aprobadas y publicadas al instante (Staffen, 2015: 67). Una política que prevalece y una política estatal burocrática, superior y autónoma. No es casualidad que esté presente, y que actualmente, "o solo el titular impone su decisión política fundamental a la comunidad, es decir, es una fecha de años que son los receptores del poder" (Faoro, 2001: 829). En términos existenciales, no hay desigualdad acumulada incorporada en los diferenciales, no en la exclusividad social y el consumo. Reconociendo, por lo tanto, o el monopolio del poder político y blindado de dos individuos. Por tanto:

El establecimiento burocrático desarrolla comportamientos típicos antes del cambio interno y no se ajusta al orden internacional. Girando es su propia órbita, sin atraer, para lograr fusionar, el elemento inferior, que viene de todas las clases. En lugar de integrar, comando; Yo no conduzco, pero gobierno. Incorpora las generaciones necesarias a su servicio, orientando pedagógica y autoritariamente las reservas para sus cuadros, cooptándolos, como su marca tradicional. Un brasileño que se destacó por su colaboración con el aparato estatal, no tiene una empresa privada, no tiene éxito, en los negocios, no contribuye a la cultura, sino una nueva ética confuciana del servidor, una carrera administrativa y un plan de estudios aprobado de arriba a abajo. (Faoro, 2001: 831-832)

El Estado, a su turno, mantiene al pueblo en una constante dependencia y aletargamiento controlado. Como consecuencia, apropiándose del discurso de Joaquim Nabuco, el paradigma brasileño de Estado es una construcción en el vacío, cuyas bases son tesis, no hechos; el material, ideas, y no individuos; la situación, el mundo y no el país; Los habitantes, las futuras generaciones y no las presentes (Faoro, 2001). Cabe resaltar que la construcción del Estado brasileño, no encaja perfectamente con la modernidad, que se mueve en caracteres confusos y mixtos, pero que se mantiene fiel a las estaciones, persiste en alimentar una compleja máquina unificadora y centralizadora a nivel nacional. Así, eliminando cada vez más el elemento humano. Utilizando el modelo de soberanía absoluta. Manipulando el texto constitucional y la actividad jurisdiccional a través de reformas constantes. Subvierte la burocracia por la técnica.

La combinación de todos los elementos en un Estado de modernidad tardía, con exclusiones sociales complejas y crónicas, hace que la percepción de corrupción esté incrustada en la existencia de la burocracia. En este sentido, la noción de burocracia que surge de Max Weber se convierte en un instrumento para apoyar modelos de corrupción sistémica. No es casualidad, la máxima de que la burocracia y la corrupción, en Brasil, constituyen un mercado de favores y, por lo tanto, la reducción de la burocracia ofrece un escenario de posibilidades reducidas de corrupción (La burocracia, 2020).

### **3. Modelo brasileño anticorrupción y aspectos normativos transnacionales**

La autonomía legislativa nacional en asuntos políticos, sociales, económicos y también legales está cada vez más limitada por las interdependencias políticas, económicas y de gobernanza entre los Estados y la regulación a nivel mundial. Esto se ha vuelto particularmente relevante desde los episodios políticos, económicos y sociales de los últimos treinta años. La disminución de la autonomía nacional, vista a veces como el "fin del Estado", dio lugar a presiones políticas, institucionales y legales sobre la producción normativa dentro de cada Estado, con flujos exógenos y endógenos trabajando simultáneamente (Staffen, 2019: 169-193).

Al mismo tiempo, el fenómeno de la globalización legal, la implementación progresiva de prácticas de gobernanza y el uso de diversos indicadores, clasificaciones, índices y observatorios ha producido una combinación de autonomía política limitada a nivel nacional y una toma de decisiones cada vez más ejecutiva sobre regímenes especializados a nivel transnacional, poniendo en riesgo los fundamentos clásicos de la deliberación política, la democracia y las fuentes del derecho, mientras que la esfera nacional sigue siendo muy porosa para las demandas y exigencias transnacionales/globales.

El caso brasileño de prevenir y combatir la corrupción, asociado con la promoción de prácticas de transparencia, ha sido durante mucho tiempo un reflejo de las presiones transnacionales que se superponen con las resistencias y divergencias articuladas internamente (Staffen; Oliviero, 2015: 71). Los conflictos resultantes de esta tensión política, institucional, legal y social pueden verse en la polarización de la política nacional en su conjunto y, en consecuencia, en la actividad legislativa. Como los cambios políticos significativos a nivel nacional no parecen viables ya que la acción legislativa, según la percepción popular, la acción política se asocia cada vez más con los actores transnacionales y su autoridad emana de los indicadores producidos por ellos.

Si, en Brasil, la lucha contra la corrupción se restringió a los tipos criminales consagrados en el Código Penal y a actos de irregularidad administrativa, en la última década, tuvo un verdadero punto de inflexión para correlacionar las prácticas corruptas con la lucha contra el terrorismo, con financiamiento electoral, con lavado de activos financieros, con tráfico de drogas, con inteligencia financiera y seguimiento de prácticas bancarias, y con inversiones y defensa de integridad en conductas de competencia económica.

En este sentido, en el momento en que la ascendencia sustancial de los indicadores y otros medios de gobernanza llenaron espacios y reubicaron modelos tradicionales a nivel internacional, esencialmente debido a su naturaleza especializada y comparativa; en el escenario nacional, especialmente en la producción legislativa, ganó relevancia a través de un accesorio conveniente a los contratos internacionales y por incredulidad popular con la política y especialmente con los políticos.

Desde la fragilidad de los actores nacionales tradicionales, los espacios de debilidad comienzan a ser ocupados, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, por intereses transnacionales constituidos a través de nuevas instituciones, difíciles de caracterizar a la luz del

glosario político-legal moderno. La tradicional homogeneidad en el pensamiento político-legal, basado en el Estado, se había perdido. Los actos de globalización del sistema legal proporcionan instrumentos para el establecimiento de canales para abrir e introducir los preceptos normativos establecidos por múltiples agentes de naturaleza pública y/o privada que, además de su contribución a la producción de la norma, frente al poder que concentran, ejercen poderes de control y corrección, junto con el reemplazo de las funciones burocráticas estatales. Exactamente debido al tamaño de este poder, las proposiciones de modelos legales son esenciales para su presentación.

Este diagnóstico representa el agotamiento del Estado y las instituciones internacionales de naturaleza monista-dualista (Von Bogdandy, 2014: 1005), como Philip Jessup había predicho, pero con engranajes mucho más consistentes que los pronosticados a mediados de 1950 (Jessup, 1956: 136). Los aspectos del Derecho (nacional, internacional y global) se articulan ya sea en múltiples niveles, gobiernos, administraciones locales, instituciones intergubernamentales, tribunales ultra estatales y nacionales, redes, organismos híbridos (público-privados), organizaciones no gubernamentales e individuos.

Además, hay un aumento progresivo de organizaciones privadas en el tratamiento de problemas globales, con gestión regulatoria y reguladora, en las más diversas áreas de impacto y competencia material. Como consecuencia, hay un cambio efectivo en las funciones de la legislatura nacional. Tanto los ejes de presión como las fuentes normativas han pasado por la globalización legal y del transnacionalismo por una amplia extensión, hasta cierto punto, inevitable y sin restricciones. Hay un sangrado en el paradigma tradicional del orden legal. Los agentes transnacionales lanzan instrumentos legales convincentes que afectan directamente a la máquina del estado y a las personas, en los que se instrumentaliza el debido proceso legislativo, instalando un panorama complejo y ambiguo. Ambiguo debido a la producción normativa sobre bases contractuales, mezclando lo público y lo privado en la circulación de modelos legales.

Como resultado, la práctica de producción y el uso de indicadores en la gobernanza global se expanden constantemente y se vuelven más sofisticados. Por un lado, los actores transnacionales, como las agencias de calificación de riesgo; agencias públicas de desarrollo internacional, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas; agencias gubernamentales de ayuda, como *Millennium Challenge Corporation*, compañías globales e inversores; Los organismos interesados en evaluar o hacer cumplir las normas legales existentes, como los organismos de supervisión de los tratados de derechos humanos, las ONG y diversas comunidades científicas o especializadas, principalmente en el campo de la ciencia política, utilizan y promueven sistemáticamente métricas especializadas de comparación y desempeño (Davis; Kingsbury; Merry, 2012: 03).

Por otro lado, la publicación y circulación global de indicadores, clasificaciones, índices y similares también se infiltra en temas y demandas nacionales/locales. Ya sea por el afán de promover comparaciones, imposiciones resultantes de contratos de inversión y/o el deseo de una mayor legitimidad de las decisiones producidas, el uso de indicadores transnacionales/globales avanza en el territorio hasta ahora controlado por la política soberana y la burocracia de los Estados.

En este sentido, el uso de indicadores de gobernanza, a pesar de su génesis transnacional con mayor frecuencia y densidad, condiciona los expedientes nacionales desde el exterior; a distancia, pero con ingenio. El control de la corrupción y el "Estado de Derecho", producido por el Banco Mundial; los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio bajo los auspicios de las Naciones Unidas; el Índice de percepción de corrupción desarrollado por Transparencia Internacional; el índice de Desarrollo Humano (IDH) producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); los indicadores de Trata de Personas publicados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos; el ranking PISA de logros académicos realizado por la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y varios indicadores producidos por consultores especializados en asesorar a los inversores sobre riesgos políticos, pueden enumerarse como ejemplos de esta nueva tendencia (Davis; Kingsbury; Merry, 2012: 03-04).

La creciente producción y uso de indicadores en la gobernanza global tiene el potencial de cambiar las formas, el ejercicio y quizás incluso la distribución del poder en ciertas esferas de la gobernanza global. En general, el uso de indicadores de gobernanza indica el grado de especialización alcanzado a nivel mundial (Darnaculleta i Gardella, 2005: 63). Al mismo tiempo, avanza en su capacidad de penetrar en el ejercicio de políticas públicas, inversiones, procesos legislativos, acciones judiciales y organización social, así como en los asuntos internos de cada Estado.

Por lo tanto, la circulación y el uso de indicadores no están perfectamente delimitados entre lo nacional, lo internacional y lo global. Ya sea para la evaluación de los impactos transnacionales, como para las influencias nacionales, los mecanismos carecen de iluminación diferente del centrado en el Estado o el monismo/dualismo. Los mecanismos guiados por el derecho internacional, en igual medida, siguen siendo topográficamente confusos, dada la multiplicación de las normas internacionales informales, ya que muchas normas internacionales recientemente editadas no están configuradas como tratados formales (Pauwelyn, 2012: 13). Los indicadores de gobernanza global son globales en relación con el ente responsable de su producción y por la comparación que producen, pero se mueven a través de espacios nacionales para condicionar las demandas locales sin dejar de ser globales.

Como diagnostica Saskia Sassen (2015: 488-493), el momento actual de autoridad y ley está marcado por la yuxtaposición de territorios y poderes que se mueven rápidamente gracias al dominio y la producción de información. Para evitar las llamadas "fracturas en la regulación", las políticas regulatorias nacionales buscan evitar la etiqueta de incumplimiento normativo, el vacío legislativo y/o la no conformidad de las normas con la provisión de mecanismos alineados con las demandas de los actores nacionales y globales, de modo que lo local, mientras se orienta hacia lo global, es un punto elemental para dar funcionamiento a eso (el global).

Ante este escenario de yuxtaposición y penetración en los asuntos nacionales, especialmente en la actividad legal, la invocación de los indicadores de gobernanza global debe ir acompañada de preguntas más allá del juicio de conveniencia y oportunidad. Siguiendo la propuesta de Davis Kevin, Benedict Kingsbury (2012: 04), el uso de indicadores en los procesos nacionales implica saber: ¿qué procesos sociales implican la creación y el uso de indicadores? ¿Cómo influyen las condiciones de producción en los tipos de conocimiento? ¿Cambian la naturaleza de la definición estándar y la toma de decisiones? ¿Cómo afecta esto la distribución



del poder entre quienes gobiernan y quienes son gobernados? ¿Cuál es la naturaleza de las respuestas a los ejercicios de poder a través de indicadores, incluidas las formas de contestación e intentos de regular la producción o el uso de indicadores?

Considerando las particularidades de cada régimen democrático nacional y sus procedimientos para la actividad legislativa y, en otro punto, las especificidades de los indicadores de gobernanza global, a saber: simplificación de datos sin procesar y el complejo social; comparación con otras normas y entidades; marco temporal sobre datos y hechos y; para la autoridad científico-técnica de los responsables de su producción, es necesario filtrar la adopción y medir el grado de uso de los indicadores.

La mera validación y/o referencia a indicadores en el contexto de la actividad legislativa permite la encapsulación de cuestiones políticas, institucionales y legales delicadas. Aunque, tradicionalmente, cada indicador recibe una nomenclatura en línea con su síntesis de datos o intención de clasificación, esto por sí solo no justifica su uso. En este sentido, debe considerarse que la corrupción y la transparencia están incorporadas en la lógica de la medición estadística.

Como consecuencia, el modelo diseñado en Brasil para combatir la corrupción, sustancialmente, dada la crisis de legitimidad política y la desconfianza popular generalizada, es la causa de actores transnacionales y tendencias normativas que escapan de las fuentes normativas proporcionadas constitucionalmente. Ya sea por atributos de autoridad o por uso ideológico, las interferencias transnacionales son recurrentes en las propuestas legislativas, actos ejecutivos y/o decisiones

Sin embargo, en términos de gestión ejecutiva/burocrática, el modelo brasileño de lucha contra la corrupción, especialmente dentro del alcance de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales (ENCCLA), adquiere tonos distintos y paradójicos. Aparece con distinción ya que opta por directivas además de la actividad legislativa. Muestra signos de paradoja, porque en un contexto que exige la minimización de la burocracia, ENCCLA, induce la burocratización de múltiples recursos. Así, ambas situaciones encuentran convergencia en el uso de aspectos normativos transnacionales para justificar las medidas adoptadas.

#### **4. ENCCLA: más burocracia, menos corrupción**

Creada en 2003, la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales (ENCCLA), se presenta como una red de articulación para la discusión, propuesta y formulación de políticas públicas con un enfoque en los respectivos tipos criminales mencionados anteriormente. En su composición, ENCCLA está compuesta por órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, a nivel federal, estatal y, excepcionalmente, municipal. El Ministerio Público también tiene una posición prominente.

Según lo extraído del sitio web de ENCCLA, su trabajo se centra en la preparación anual de Acciones. Una vez que se eligen las acciones, se forman grupos de trabajo temáticos con la participación de entidades invitadas que preparan estudios y diagnósticos jurídico-normativos y composición de la base de datos, preparan propuestas legislativas, investigan el estado del arte de

los sistemas de registro, preguntan sobre las necesidades y promueven soluciones en tecnología de la información, buscar eficiencia en la generación de estadísticas y organizar eventos centrados en la evolución de los temas a través de debates (Quem somos – ENCCLA, 2020).

Sin embargo, se llama la atención sobre el hecho de que ENCCLA registra expresamente su competencia/función para, en el escenario mundial, cumplir con las recomendaciones internacionales. Por lo tanto, para los propósitos de este estudio, la posición de ENCCLA se presenta como nuclear y protagonista, especialmente porque constituye canales para el diálogo y la penetración de indicadores y aspectos normativos transnacionales en el modelo anticorrupción brasileño.

A su vez, la introducción de la responsabilidad de cumplir con las recomendaciones internacionales de ENCCLA se construye y consolida a lo largo de su existencia. En su primera década (2003-2013), ENCCLA dedicó principalmente sus energías y debates a prevenir la corrupción y el blanqueo de capitales como resultado del narcotráfico y el crimen organizado, el financiamiento del terrorismo y, con el anuncio de la Copa de las Confederaciones - FIFA (2013), la Copa Mundial de la FIFA (2014) y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos (2016) de medios para controlar las mega inversiones. Sin embargo, tales nichos de acción fueron secundarios a las preocupaciones sobre el crimen tradicional de corrupción en todo el país.

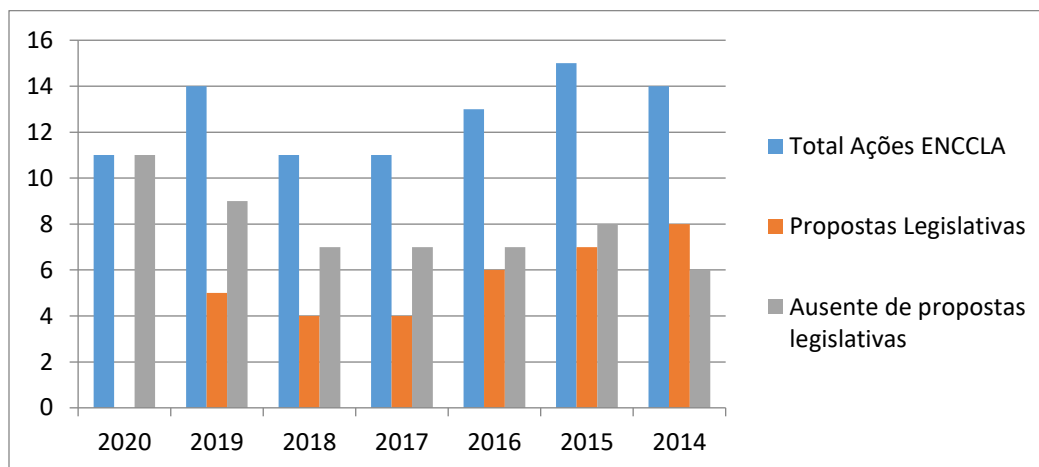
Fue entre 2013 y 2014, con todos los eventos de la crisis política nacional y con las manifestaciones populares no satisfechas con la corrupción sistémica atribuida a la clase política, que ENCCLA adquirió un nuevo perfil, desafiando nuevos horizontes. Si antes, los ojos estaban puestos en la conducta criminal y anti-legal, el enfoque se centró en la acción ejecutiva en las transacciones financieras, la evolución de los estándares de transparencia, integridad y responsabilidad y, para la estandarización de los procedimientos burocráticos a nivel transnacional, según el análisis del Informe “Compilación de las acciones de ENCCLA 2010 a 2020” (2020).

De manera complementaria, ENCCLA, en los últimos seis años, ha avanzado en su desempeño transnacional, ya sea mediante la adopción de directrices, indicadores e informes de actores transnacionales (Transparencia Internacional, GAFI, OCDE, Comité de Basilea, Alianza de Integridad), ya sea a través de la canalización de recomendaciones del Consejo de Seguridad de la ONU o del MERCOSUR, ya sea a través del ejercicio concreto de representación nacional en el G20. En comparación, en el mismo período, solo se mencionó a un parlamentario legítimamente elegido como autor de la Acción propuesta. Como ejemplo, de las 11 Acciones propuestas para el año 2020, 4 de ellas se refieren a posiciones del GAFI (Ações 2020, 2020), lo que indica el ascenso de la autoridad transnacional frente a instituciones nacionales.

Dentro del período de tiempo respectivo, ENCCLA relegó en el fondo los diálogos con el Legislativo para proponer innovaciones legales para sostener progresivamente su desempeño en medidas ejecutivas, que escapan al proceso legislativo ordinario. Por lo tanto, bajo la creencia de que la inercia legislativa reside en el sentido común, ENCCLA se está reposicionando para interferir directamente en los organismos burocráticos y de supervisión, sin apuntar a las innovaciones legislativas.

Entre 2010 y 2020, de las 154 acciones elegidas, ejecutadas o en desarrollo, 85 de las acciones no dieron lugar a propuestas legislativas. Solo 69 acciones mencionaron explícitamente

la necesidad de innovación o mutación legislativo (Informe, 2020). Sin embargo, de las 11 acciones planificadas para el año fiscal 2020, ninguna de ellas menciona la necesidad de una propuesta legislativa. Como se muestra en el gráfico a continuación, hay una reducción significativa en las propuestas legislativas resultantes de las acciones de ENCCLA, en el período comprendido entre 2014 y 2020, a pesar del mantenimiento del número promedio de Acciones.



**Figura 1: Acciones ENCCLA (2014-2020). Fuente: ENCCLA (2020)**

En el mismo sentido, además del cambio formal de estrategias, ENCCLA, en los últimos cinco años, ha tratado de cambiar sustancialmente su agenda de propuestas y temas de intervención. Si, en su origen, los temas se asociaron centralmente con el crimen organizado, el período de cinco años anterior muestra especial atención a la estandarización procesal de los procedimientos de transparencia, integridad, rendición de cuentas con vistas al sistema financiero y la circulación de activos.

En ese período, ENCCLA, se comporta repetidamente como un lugar para la instrumentalización e internalización de las Recomendaciones del GAFI, refiriéndose repetidamente al compromiso de Brasil con las 40 Recomendaciones del GAFI, incluyendo, con mayor incidencia en comparación con los proyectos de ley en curso en la Cámara de Diputados en el mismo período cronológico (Staffen, 2019: 177).

Con este fin, el Plan para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (PLD/FT) se ha convertido en un punto de partida para múltiples y variadas estrategias de estandarización, control y reporte de prácticas que involucran actividades financieras. En común, todas las estrategias afirman el aumento de los procedimientos burocráticos, reflejados transnacionalmente, bajo el argumento de reducir las posibilidades de corrupción.

No es casualidad que el sistema bancario nacional tenga un lugar destacado en la expansión de los procedimientos burocráticos estandarizados, incluidos los espacios y los actores transnacionales. Además de las referencias claras a las Recomendaciones del GAFI, destacan las referencias a Transparencia Internacional, el Comité de Basilea, el FBI, la OCDE, el Consejo de Seguridad de la ONU, la Alianza de Integridad y el MERCOSUR, lo que confirma la hipótesis de que buscando argumentos de autoridad externos a las instituciones nacionales (Staffen, 2018: 111).

Además, de las 89 Acciones propuestas por ENCCLA entre 2014 y 2020, en solo 13 Acciones no hay referencia a entidades financieras, económicas y/o fiscales<sup>1</sup> en el personal, destacando que de este número, dos ocurrencias se clasifican como "temas transversales", y estos números han disminuido desde 2014 y, con la plena participación de las instituciones financieras, de naturaleza económica y/o fiscal en todas las Acciones que figuran en 2018 y 2019.

El papel de ENCCLA en términos de burocratización y estandarización de procedimientos a la luz de las prácticas transnacionales, con miras al sistema financiero nacional, además de los datos ya destacados, es evidente, por ejemplo, en la Acción n. 07/2018, aprobado en noviembre de 2017, cuyo contenido dice lo siguiente: "Implementar medidas para restringir y controlar el uso de efectivo". Circular BCB no. 3.839/2017, Resolución BCB no. 4.648 / 2018 e Instrucción Normativa RFB no. 1.761/2017. En el mismo sentido, Acción n. 09/2018. Ambos, en su afán de luchar contra la corrupción, aumentaron el número de prácticas burocráticas en el sistema financiero nacional.

En campos similares, ENCCLA desde 2016, intenta invocar por sí mismo al regular las criptomonedas, monedas virtuales y similares, desafiando así los campos de acción del Legislativo y del Ejecutivo, también del Banco Central, buscando converger con modelos extranjeros y bajo las recomendaciones del GAFI.

En pocas palabras, ENCCLA durante la última década se ha reconfigurado para asimilar nuevas funciones que pueden tipificarse según lo previsto, con el propósito de combatir la corrupción, para aumentar los procedimientos burocráticos nacionales, desde criterios transnacionales, eligiendo como el receptor final sistema financiero nacional. Por lo tanto, además de la paradoja entre el sentido común, que ve la burocracia como la causa de la corrupción, y la técnica, que defiende la burocracia como una condición para combatir la corrupción, hay otras dos situaciones controvertidas en el comportamiento institucional de ENCCLA, a saber: primero, la referencia constante a la lucha contra el terrorismo en un estado sin tales grupos; segundo, el establecimiento de estándares burocráticos para transacciones financieras/bancarias en un sector mayoritariamente nacional.<sup>2</sup>

Debido a este *modus operandi*, el desempeño de ENCCLA, en este sentido, materializa las críticas a Peter Bratsis, por quien la lucha contra la corrupción, puede entenderse como una táctica del capital transnacional para frenar la burocracia doméstica a los anhelos transnacionales,

---

<sup>1</sup> Fueron considerados para tal levantamiento los siguientes entes: Receita Federal do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, Unidade de Inteligência Financeira, Conselho de Controle de Atividades Financeiras e Federação Brasileira dos Bancos.

<sup>2</sup> Recordemos que dos de los mayores bancos de Brasil, en activos, apenas uno es de capital extranjero.

en momentos en que la estandarización global de los procedimientos garantiza espacios para operaciones globales, con una mayor previsibilidad de riesgos y beneficios (Bratsis: 2017: 24)

Por lo tanto, el desempeño de ENCCLA, a pesar de su mimetismo institucional y su peculiar naturaleza jurídica, desafía condiciones más precisas de transparencia en relación con su significado y función, su ser y su deber, y no puede sintetizarse en transparencia como ausencia de corrupción. Es evidente que las acciones resultantes de ENCCLA tienen sus méritos, especialmente en momentos de debilidad institucional, sin embargo, merecen moderación ante el orden jurídico-político nacional. La presencia y la fuerza de los aspectos normativos transnacionales no deben poner a los modelos constitucionales locales en vassallaje o permitir nuevos canales de colonización. El uso de indicadores, recomendaciones y acciones, tales como la idea del derecho público necesita especificar, en las sociedades democráticas, las condiciones y el ejercicio de dicho poder (Von Bogdandy; Goldmann, 2012: 53).

## **5. Consideraciones finales**

A partir de los argumentos presentados y los datos empíricos proyectados, se confirma la tesis de que la lucha transnacional contra la corrupción se ha convertido en la nueva normalidad en los espacios legales, políticos e institucionales nacionales. El espacio normativo de cada estado-nación no puede permanecer hermético por la influencia de argumentos y actores transnacionales/globales. En otras palabras, las líneas de demarcación entre lo local, lo nacional, lo internacional, lo supranacional, lo transnacional y lo global se volvieron vulnerables, porosas y permeables frente a la dinámica provocada por las múltiples caras de la globalización y la internacionalización de fenómenos previamente cerrados y visto como problemas domésticos.

Sin embargo, la validación de recomendaciones, indicadores y similares solo por deferencia a las autoridades transnacionales o como un instrumento ideológico, tiende a vaciar y comprometer el proceso legislativo y, sobre todo, el resultado normativo producido. Los indicadores pueden ayudar con el Estado de derecho democrático, pero no deben adoptarse como un argumento o ideología listos para usar que justifiquen todo. Hay que tener en cuenta el proceso democrático desde bajo.

Según Alberto Vannucci (2017: 251), una movilización popular desde abajo puede considerarse como la estrategia anticorrupción potencialmente más efectiva para abordar el equilibrio de la corrupción sistémica, aumentando la responsabilidad de los políticos ante las expectativas sociales, con respecto a una fuerte integridad en la esfera pública.

La crisis en el desempeño institucional de ENCCLA, ya que, debido a la imitación que eligió para sí mismo, prefiere ser guiado como una rama para la internalización de las agendas extranjeras, sin un filtrado adecuado con los dictados del Estado Democrático del Derecho brasileño. Las paradojas antes mencionadas, infla la lucha contra la corrupción contra las aspiraciones nacionales, incluso reemplazando prioridades, como en los casos de financiamiento del terrorismo y la normalización de las monedas virtuales.

En el caso de las normas de procedimiento sobre transacciones financieras y sobre el sistema financiero nacional, las acciones de ENCCLA no solo crean un nuevo conjunto de burocracias, sino que también avanzan a través de los sectores institucionales del Legislativo, Ejecutivo y del Banco Central de Brasil. Al hacerlo, ENCCLA da una nueva forma a la lucha contra la corrupción, utilizando este discurso para forzar la apertura del sector bancario brasileño a los actores transnacionales. Con esto, ENCCLA hace que la lucha contra la corrupción sea un medio para aumentar la receptividad de los actores transnacionales, a pesar de la falta de opacidad en este comportamiento. También debe existir medios cualificados de transparencia.

Finalmente, el uso de procedimientos de burocratización para combatir la corrupción no es una condición de éxito total, por el contrario, puede generar nuevos ciclos de corrupción y oscuridad en la gestión de los asuntos públicos, especialmente en un Estado donde la idea de la burocracia no se ha mantenido necesariamente a adherirse a los postulados de Weber. Por otro lado, la corrupción no puede abordarse de forma periférica a los pilares del estado de derecho o mediante la manipulación selectiva de discursos y prácticas, incluso si elige argumentos de la autoridad transnacional.

## 6. Referencias

AÇÕES 2020 (2020). Disponible en: <http://enccla.camara.leg.br/acoes>. Consultado en 10 fev. 2020.

BRATSIK, Peter (2017). A corrupção política na era do capitalismo transnacional. *Revista Crítica Marxista*, Campinas, n. 44.

CAMPANTE, Rubens Goyatá (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 01.

CULTURA da burocracia (2019). Disponible en: <http://www.fiesp.com.br/sietex/noticias/excesso-de-burocracia-e-o-que-mais-contribui-para-a-corrupcao-diz-pesquisa/>. Consultado en: 10 dez. 2019.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons.

DAVIS, Kevin E; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle (2012). *Introduction: global governance by indicator*. DAVIS, Kevin E; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. *Governance by indicators*. Global power through qualification and rankings. Oxford: Oxford University Press.

EXCESSO de burocracia facilita a corrupção, diz Carmen Lucia (2020). *Correio Braziliense*. Disponible en: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/05/22/interna\\_politica,682445/excesso-de-burocracia-facilita-a-corrupcao-diz-carmen-lucia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/05/22/interna_politica,682445/excesso-de-burocracia-facilita-a-corrupcao-diz-carmen-lucia.shtml). Consultado en 22 fev. 2020.

FAORO, Raymundo (2001). *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo.

JESSUP, Philip (1956). *Transnational law*. New Haven: Yale University Press.

OLIVON, Beatriz (2018). Para brasileiros, burocracia aumenta preços e corrupção. *Revista Exame*. Disponible en <https://exame.abril.com.br/economia/para-brasileiros-burocracia-aumenta-precos-e-corrupcao/>. Consultado en 10 jan. 2018.

PAUWELYN, Joost (2012). Informal international lawmaking: framing the concep and research questions. PAUWELYN, Joost; WESSEL, Ramses; WOUTERS, Jan. *Informal international lawmaking*. Oxford: Oxford University Press.

QUEM SOMOS. ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2020). Disponible en: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Consultado en 25 fev. 2020.

RELATÓRIO COMPILAÇÃO DAS AÇÕES DA ENCCLA 2010 A 2020 (2020). Disponible en: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla> Consultado en 01 fev. 2020.

SASSEN, Saskia (2015). *Territorio, autoridad y derechos*. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires: Katz.

STAFFEN, Márcio Ricardo (2015). *Estado, constituição e juizados especiais federais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

STAFFEN, Márcio Ricardo (2019). Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 169-193, jan./mar. 219.

STAFFEN, Márcio Ricardo (2018). Superlegality, global law and the transnational corruption combat. *Revista Brasileira de Direito*, v. 14, n. 1, p. 111-130, abr. 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo; OLIVIERO, Maurizio (2015). Transparência enquanto pretensão jurídica global. *A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 61, jul-out. 2015, p. 71-91.

TRANSPARÊNCIA Internacional (2019). Índice de Percepção da Corrupção. Brasil. 2018. Disponible en: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Consultado en 21 dez. 2019.

TRANSPARÊNCIA Internacional (2020). Índice de Percepção da Corrupção. Brasil. 2019. Disponible en: <https://ipc2019.transparenciainternacional.org.br/>. Consultado en 23 fev. 2020.

VANNUCCI, Alberto (2017). Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017.

VON BOGDANDY, Armin (2014). Common principles for a plurality of orders: A study on public authority in the European legal area. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford: v 12, n 4, out. 2014.

VON BOGDANDY, Armin; GOLDMANN, Mathias (2012). *Taming and framing indicators: a legal reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA)*.

DAVIS, Kevin E; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. *Governance by indicators*. Global power through qualification and rankings. Oxford: Oxford University Press.