

ALEKSANDRA GIERA
(UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI)

KORUPCJA JAKO PROBLEM W AMERYCE ŁACIŃSKIEJ – ŹRÓDŁA I SKUTKI ZJAWISKA

Korupcja jest jednym z głównych problemów, z którymi zmagają się region Ameryki Łacińskiej, jest problemem, którego konsekwencje są szerokie i dotyczą każdej sfery życia.

Joseph Nye definiuje korupcję jako „zachowanie, które odbiega od formalnych obowiązków, wiążących się ze stanowiskiem publicznym, z uwagi na indywidualne (osobiste, dot. bliskiej rodziny, znajomych) korzyści pieniężne lub prestiżowe bądź też narusza zasady, które zabraniają wywierania niektórych rodzajów wpływu nastawionego na korzyści indywidualne. Obejmuje to takie zachowania, jak łapownictwo (zastosowanie nagrody w celu wypaczenia decyzji osoby znajdującej się na stanowisku zaufania publicznego), nepotyzm (objęcie protekcją ze względu na wzajemne powiązania, a nie ze względu na zasługi) oraz sprzeniewierzenie (bezprawne przywłaszczenie środków publicznych do własnych celów)”¹. Heidenheimer wyróżnia trzy rodzaje korupcji: niewłaściwe wykorzystanie pieniędzy lub przychylności do osiągnięcia osobistej korzyści, nadużycie władzy lub wpływu w zamian za pieniądze lub przysługi oraz naruszenie interesu publicznego w celu uzyskania specjalnych korzyści do realizacji własnego celu². Tanzi z kolei definiuje korupcję jako „bezprawne

¹ J. Bailey, *Corruption and Democratic Governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages*, referat wygłoszony na Spotkaniu Stowarzyszenia Studiów Latinoamerykańskich w roku 2006, San Juan, Puerto Rico, 15-18 marca 2006. [Online]. Protokół dostępu: http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_bailey.pdf [15 kwietnia 2009].

² L. Manzetti, C.H. Blake, *Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways*, “Review of International Political Economy” 1996, Vol. 3, No. 4, s. 664.

wymiany, w wyniku których urzędnicy publiczni otrzymują pieniądze (bądź korzyści materialne, mogące przybrać formę pieniężną) od jednostek bądź grup w zamian za preferencyjne traktowanie podczas podejmowania urzędowych decyzji”³. Są też badacze, którzy wskazują na pozytywne aspekty zjawiska. Huntington pisze: „Korupcja zapewnia natychmiastowe, szczególne i konkretne korzyści dla grup, które mogłyby być w innym wypadku zupełnie wykluczone ze społeczeństwa. Korupcja może w ten sposób działać na rzecz utrzymania systemu politycznego w ten sam sposób, w jaki czynią to reformy”⁴. Dalej pisze: „jedyną rzeczą gorszą niż społeczeństwo ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną, nieuczciwą biurokracją jest takie ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną, uczciwą biurokracją”⁵. Najkrótsza, ale niezwykle trafna jest definicja zaproponowana przez Sandholtza, Koetzle’a i Treismana, którzy za korupcję uznają „niewłaściwe wykorzystanie funkcji publicznej w zamian za prywatne korzyści”⁶.

Badacze życia politycznego tworzący modele teoretyczne prognozują, iż w krajach rządzonych autorytarnie spodziewać się można wysokiego poziomu korupcji z uwagi na praktyczną bezkarność rządzących oraz brak krytyki publicznie kierowanej pod ich adresem. Podobnie rzecz ma się w przypadku analizy systemów ekonomicznych: systemy państwowe o wysokim stopniu interwencji czy upolitycznionym systemie zarządzania gospodarką niejako automatycznie pociągają za sobą wysoki poziom korupcji (jako deformujące rynek, tworzące monopole i różnego rodzaju „renty”, które łatwo mogą być ukryte przed opinią publiczną). I tak, analogicznie, systemy demokratyczne (z powszechną wolnością i dostępem do informacji) oraz wolnorynkowe (gdzie działać ma niewidzialna ręka rynku, tym razem bez użycia koperty), mają się charakteryzować niskim poziomem korupcji.

Tymczasem praktyka życia politycznego Ameryki Łacińskiej pokazała, iż jest wręcz odwrotnie. Wraz z procesem demokratyzacji oraz wprowadzania reform systemu gospodarczego poziom korupcji wzrastał. Okazało się bowiem, że reformy nie tyle wyeliminowały korupcję, co zmieniły jej oblicze. Miast ograniczać jej zasięg, niejako otworzyły ją na nowe pola. Handel i system neoliberalny faworyzują bowiem tych, którzy są w stanie zapłacić najwyższe łapówki.

Zmiana charakteru zjawiska nie dokonała się bynajmniej z powodu latynoamerykańskiej przewrotności ani też z powodu wysokiego stopnia ubóstwa w regionie. Badacze wskazują na wiele przyczyn obecnych w Ameryce Łacińskiej, które wpływają na występowanie korupcji i jej poziom na tym kontynencie:

³ Ibidem, s. 665.

⁴ M.A. Seligson, *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*, „The Journal of Politics” 2002, Vol. 64, No. 2, s. 408.

⁵ Ibidem, s. 411.

⁶ L. Biddle, *Corruption in Latin America: Political, Economic, Structural, and Institutional Causes*, referat wygłoszony podczas Dorocznego Spotkania Środkowozachodniego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Chicago, 12 kwietnia 2007. [Online]. Protokół dostępu: http://www.allacademic.com/meta/p197310_index.html [15 kwietnia 2009].

1. Poziom rozwoju ekonomicznego i edukacji – kraje wysoko rozwinięte poszczycić się mogą rządami o wyższej jakości, przez co korupcja w nich jest niższa. W krajach tych, o wyższym poziomie wykształcenia, zjawisko korupcji jest łatwiej upubliczniane i piętnowane. Niektórzy podnoszą, że kraje uboższe z kolei mają niższy poziom zarobków w sektorze budżetowym, co pobudza pracowników państwowych do angażowania się w nielegalną działalność. Powszechny w nich jest problem niskich dochodów ludności, prowadzących do ekonomicznej niepewności i stąd poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów.

2. Nierówność – wyrównana dystrybucja dóbr wskazuje na istnienie silnej klasy średniej, która broni swych interesów i opiera się żądaniom w nie wymierzonym.

3. Handel, za którym kryją się relacje kraju ze środowiskiem międzynarodowym – otwartość handlu obniża korupcję, przez socjalizację biznesmenów i członków rządu oraz przez wzrost konkurencji, w wyniku której łapówki są zabronione, natomiast decyzji nie podejmują już skorumpowani oficjele.

4. Reformy strukturalne – reformy, jak choćby obniżenie podatków, taryf celnych, prywatyzacja itp., zaprojektowane w celu zwiększenia poziomu konkurencji wewnętrznej oraz wyeliminowania rządu z gospodarki, mają na celu redukcję korupcji. W miarę postępu reform korupcja powinna maleć.

5. Demokracja, jej poziom i wiek – w systemach demokratycznych konieczność konkurowania o urząd publiczny oznacza karanie przypadków korupcji, udział większej liczby osób w rządzeniu zapewnia większą przejrzystość, natomiast demokratyczne wolności i większa efektywność instytucji sprawiają, iż korupcja występuje coraz rzadziej. Im dłuższa jest w kraju tradycja rządów demokratycznych, tym większe przywiązanie do instytucji systemu oraz reguł demokratycznych.

6. Struktura rządu – im większy rozmiar sektora publicznego, tym mniejsza przejrzystość jego działania i tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska korupcji. Im więcej kontraktów rząd może zawrzeć, tym szersze jest grono urzędników publicznych, którzy mają uprawnienia do przyznania kontraktu, tym samym – będą w sytuacji propozycji/przyjęcia łapówki. System unitarny jest mniej podatny na korupcję niż federalny (urzędnicy muszą znaleźć inne sposoby radzenia sobie z problemami koordynacji w warunkach podziału uprawnień). Obrazuje to powszechny w Ameryce Łacińskiej stopień władzy, jaką posiadają bossowie polityczni, lokalne maszyny partyjne, zjawisko *coronelismo* czy *caudillismo*, a wraz z nimi problem klientelizmu⁷.

⁷ Źródeł czy też pierwowzorów dla tak mocnego zakorzenienia się klientelizmu szukać można w opisywanej przez Andrzeja Dembicza instytucji *parentesco*. Jak pisze: „*Parentesco* rytualne wyraża się przez relacje powinowactwa chrzestnego (kumostwa). Stosunki te przybierają różne formy, a w konsekwencji zmierzają do wzmocnienia więzów wzajemności. Najbardziej powszechną formę powinowactwa chrzestnego stanowi chrzest nowo narodzonego dziecka. Jeżeli omawiana relacja kumostwa zaistnieje między osobami tej samej kondycji społecznej, owa wzajemność będzie silniejsza, niezależnie od tego czy osoby nią związane pozostają

7. Zróżnicowanie etno-lingwistyczne – w krajach etnicznie zróżnicowanych, gdzie grupy wykluczonych mogą obejmować znaczny odsetek populacji czy też urzędnicy faworyzują członków własnych grup etnicznych, jest duże prawdopodobieństwo wysokiego poziomu korupcji⁸.

Bodaj najbardziej znanym badaniem obrazującym poziom korupcji jest tworzony przez Transparency International (TI) Indeks Percepcji Korupcji (ang. CPI – Corruption Perceptions Index). Bieżące wyniki tego badania dla regionu prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. Indeks Percepcji Korupcji 2010

Pozycja i kraj	Wynik
1. Dania	9,3
1. Nowa Zelandia	9,3
1. Singapur	9,3
21. Chile	7,2
24. Urugwaj	6,9
33. Portoryko	5,8
41. Kostaryka	5,3
41. Polska	5,3
69. Brazylia	3,7
69. Kuba	3,7
73. Salwador	3,6
73. Panama	3,6
78. Kolumbia	3,5
78. Peru	3,5

w stosunku pokrewieństwa (*parientes*). Jeżeli natomiast relacja kumostwa powstanie między osobami należącymi do różnych poziomów społecznych, to otrzyma ona szerszy zasięg, gdyż związek ten będzie decydować o ekonomicznym poparciu ojca chrzestnego dla swoich kumów i dziecka chrzestnego w zamian za ich pomoc i poparcie dla niego np. w walce politycznej o kontrolę regionalną. W ten sposób w miarę jak posiada się większą liczbę *parientes*, to poparcie społeczne będzie także większe, wraz ze wszystkimi implikacjami politycznymi i ekonomicznymi dla „szefa rodziny”. Taki stosunek zależności odtwarzają też więcej imigranci po przybyciu do miasta i odrzuceniu ich przez ludność miejską, co pozwala im zaspokoić potrzeby przez państwo niezaspokajane oraz rozwiązać problemy, których innymi drogami nie sposób rozwiązać. *Ameryka Łacińska: przestrzeń i społeczeństwo. Społeczne aspekty koncentracji ludności*, red. A. Dembiczy, Warszawa 1992, s. 129-130.

⁸ Zob. M.A. Seligson, op. cit.; L. Biddle, op. cit.; S.D. Morris, *Corruption in Latin America: An Empirical Overview*, Uniwersytet Południowej Alabamy. [Online]. Protokół dostępu: <http://www.southalabama.edu/internationalstudies/sdmweb/crptn%20paper.pdf> [15 kwietnia 2009].

91. Gwatemala	3,2
98. Meksyk	3,1
101. Dominikana	3,0
105. Argentyna	2,9
110. Boliwia	2,8
127. Ekwador	2,5
127. Nikaragua	2,5
146. Paragwaj	2,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Corruption Perception Index 2010 Results*. [Online]. Protokół dostępu: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [19 marca 2011].

CPI określany jest w przedziale od 1 do 10 – im bliższy dziesięciu jest wynik danego kraju, tym niższy poziom korupcji zgłaszany przez jego obywateli. Według badań przeprowadzonych w 2010 roku, Chile osiągnęło najlepszy wynik w regionie, ale uplasowało się dopiero na dwudziestej pierwszej pozycji w świecie. Tylko cztery kraje latynoamerykańskie znajdziemy w pierwszej pięćdziesiątce. Zaskakująco niski wynik osiągnęły Meksyk i Argentyna – kraje duże i rozwinięte ekonomicznie – które jednak zajmują pozycje dalekie od dobrych razem z takimi krajami, jak Burkina Faso (98) czy Kazachstan (105). Najniższą pozycję z krajów latynoamerykańskich zajął Paragwaj z wynikiem 2,2.

Drugim badaniem prowadzonym przez Instytut Gallupa na zlecenie TI jest Globalny Barometr Korupcji. Tutaj ankietowani odpowiadają na pytania, który sektor publiczny jest najbardziej skorumpowany, jak władza radzi sobie w walce z korupcją i jak prognozują rozwój zjawiska w najbliższych latach.

Należy zauważyć, że w 2006 roku odsetek mieszkańców Ameryki Łacińskiej, którzy zapłacili łapówkę, wynosił 16%, po tymczasowej poprawie w roku 2007, kiedy to do zapłacenia łapówki przyznało się 13% respondentów, w latach następnych wskaźnik ten rósł, w 2008 roku wyniósł on 18%, natomiast w 2010 – 23%. Niezadowolenie społeczne z rządowych wysiłków walki z korupcją jest widoczne – w 2007 roku 41% mieszkańców regionu uznawało wysiłki rządu w walce z problemem za efektywne, w 2010 roku odsetek ten spadł do 32 punktów procentowych (wyniki dla odpowiedzi „efektywne” i „bardzo efektywne”). Dane szczegółowe dla wybranych krajów prezentuje poniższa tabela. Najlepiej rządowe wysiłki oceniają Boliwijczycy, Chilijczycy i Kolumbijczycy, najsłabiej zaś Wenezuelczycy, Peruwianczycy oraz Argentyńczycy.

Tabela 2. Ocena wysiłków walki rządu z korupcją

Kraj/ region	Wysiłki rządu w walce z korupcją są (w %):		
	nieefektywne	żadne	efektywne
Argentyna	77	11	12
Boliwia	27	26	47
Brazylia	54	17	29
Chile	33	28	38
Kolumbia	46	20	35
Meksyk	52	26	22
Peru	85	8	8
Salwador	32	53	15
Wenezuela	65	28	7
Ameryka Łacińska	32	28	40
Total	50	21	29

Źródło: Transparency International Global Corruption Barometer 2010. [Online].
 Protokół dostępu: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010 [19 marca 2011].

Utrzymujący się wysoki poziom korupcji pociąga za sobą daleko idące konsekwencje w życiu regionu, wśród których obserwuje się:

- skutki ekonomiczne. Badania wskazują, iż wzrost poziomu korupcji o 2% pociąga za sobą spadek PKB o 0,5% oraz inwestycji o 4%. Dodatkowo taki wzrost korupcji oznacza spadek wydatków na edukację o 0,5%. Wysoki poziom korupcji sprawia, iż wielu przedsiębiorców przenosi swą działalność do szarej strefy, co pozbawia budżet państwa wpływów z tytułu podatku⁹;
- skutki społeczno-polityczne:
 - a) niszczy zaufanie międzyludzkie – ludzie, którzy doświadczyli zjawiska korupcji, są mniej otwarci i w mniejszym stopniu skłonni zaufać niż osoby, które w sytuacji korupcyjnej się nie znalazły;
 - b) ma wpływ na pogłębiające się nierówności – w procesie dystrybucji dóbr czy dostępie do informacji;

⁹ M.A. Seligson, op. cit., s. 410.

- c) powoduje wzrost niezadowolenia społecznego. Przykład: Po aferze korupcyjnej i ustąpieniu z urzędu prezydenta Brazylii Fernanda Collor de Mella sondaże przeprowadzone w 1993 roku wskazywały, iż większość Brazylijczyków uznawała korupcję za najpoważniejszy problem kraju, ważniejszy od trzycyfrowej inflacji i stagnacji gospodarczej;
- d) podważa zaufanie obywateli do systemu demokratycznego i legitymizację władzy, przez co stanowi zagrożenie dla stabilności samego systemu;
- e) ma głębokie skutki dla samego systemu demokratycznego:
 - 1. korupcja i łapówkarstwo wpływają na proces demokratyczny w sensie proceduralnym: utrudniając dostęp do urn wyborczych i list kandydatów, zniekształcając w ten sposób proces wyborczy i efekty głosowania. Przykład: W 2001 roku podczas wyborów miejskich w Brazylii 7% głosujących oferowano łapówki za głos, w Meksyku sondaże wskazują na przedział 5-26%, badanie przeprowadzone w Argentynie w 1999 roku wskazywało 24% osób znających kogoś, kto sprzedał swój głos¹⁰;
 - 2. wpływa na proces stanowienia prawa; dokonuje się to w dwojaki sposób: (2a) w sytuacji, gdy rządzącej partii brakuje większości w zgromadzeniu, prezydent skłania się ku zwykłemu kupowaniu głosów, w miejsce *pork barrel* i przysług; (2b) ustawodawcy wykorzystują swoje funkcje, aby gromadzić pieniądze (defraudacja). Przykład: Mario Pontaquarto, były sekretarz senatu, przyznał, iż był oddelegowany w kwietniu 2000 roku przez rząd Fernanda de la Rúi do przekupienia senatorów w celu głosowania za nowym prawem, ograniczającym prawa pracownicze, które przegłosowano w maju 2000 roku. Suma łapówek sięgnęła pięciu milionów peso, które rzekomo wyprowadzono z funduszy służb specjalnych¹¹. Tym samym więc „korupcja zrywa powiązania pomiędzy zbiorowym podejmowaniem decyzji oraz władzą ludzi do wpływania na zbiorowe decyzje poprzez mówienie i głosowanie, to szczególne połączenie, które definiuje demokrację”¹²;
- f) oraz skutki dla procesu wdrażania polityki:
 - 1. korupcja w organach administracji oraz organów orzekających (policji i sądów) zaburza proces funkcjonowania organów rządowych na każdym szczeblu, co zmniejsza efektywność władzy;
 - 2. słabe instytucje polityczne powodują narastanie problemu klientelizmu, co z kolei przekłada się na pasywność społeczeństwa – obywatele są aktywnymi uczestnikami życia politycznego, podczas gdy klienci przybierają postawy pasywne.

¹⁰ J. Bailey, op. cit., s. 8.

¹¹ Ibidem, s. 9.

¹² Cyt. za: ibidem, s. 7.

Tabela 3. Opinia na temat zmian poziomu korupcji w ostatnich trzech latach

Kraj/region	Poziom korupcji (w %):		
	spadł	nie zmienił się	wzrósł
Argentyna	8	30	62
Boliwia	20	34	46
Brazylia	9	27	64
Chile	9	39	53
Kolumbia	20	24	56
Meksyk	7	18	75
Peru	9	12	79
Salwador	18	34	48
Wenezuela	7	7	86
Ameryka Łacińska	11	37	51
Globalny wynik	14	30	56

Źródło: *Transparency International Global Corruption Barometer 2010*. [Online]. Protokół dostępu: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010 [9 marca 2011].

Wysoki poziom korupcji oraz poważne szkody, jakie problem ten powoduje w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym, sprawiają, iż z obawą należy przyjąć nie tylko wyniki badań dotyczące oceny wysiłków rządu w walce z korupcją, przytoczone powyżej. Także wyniki badań Transparency International, gdzie na pytanie o przyszłe zmiany w poziomie tego wskaźnika pięćdziesięciu jeden na stu mieszkańców odpowiedziało, iż poziom ten wzrósł w ostatnich trzech latach, są alarmujące. Największymi optymistami w tej kwestii są Boliwijczycy i Kolumbijczycy, podczas gdy największy odsetek Wenezuelczyków i Peruwianczyków wskazuje na wzrost poziomu korupcji w ostatnich trzech latach.

Różnorodność społeczna i polityczna Ameryki Łacińskiej paradoksalnie wydaje się być w pewnych sytuacjach także jej przekleństwem. Takie wnioski można wysnuć, zapoznając się z tematem korupcji w regionie. Zróżnicowanie etno-lingwistyczne czy też panorama systemów politycznych działa w tej sytuacji na szkodę, potęgując negatywne skutki nierówności w dystrybucji dochodów, niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i edukacji czy też niedostatku reform strukturalnych.

Poważne skutki społeczne, polityczne i ekonomiczne, które pociąga za sobą tak „prozaiczne” i z pozoru mało znaczące zjawisko, jakim jest korupcja polityczna, pokazują, jak istotna jest walka z tym problemem. W Ameryce Łacińskiej powstał swego rodzaju zamknięty krąg, w którym skutki korupcji są jednocześnie przyczynami występowania tego zjawiska. Utrudnia to skuteczną walkę z korupcją i wpływa tym samym na wciąż trudną sytuację w Ameryce Łacińskiej, potęgując jej zapóźnienie wobec innych regionów świata.

ABSTRACT

The article *Corruption as a problem in Latin America – origins and effects* presents corruption as one of the problematic issues that afflicts contemporary Latin America. Not only it refers to academic theories about corruption as such, but concentrates mainly on depicting the phenomenon in the region, starting with results of two well-known studies: Corruption Perception Index and Global Corruption Barometer applied to Latin America. The article describes not only the complex origins of the perduring and aggravating problem, but also deals with its consequences for Latin American economics, society and politics.

BIBLIOGRAFIA

1. *Ameryka Łacińska: przestrzeń i społeczeństwo. Społeczne aspekty koncentracji ludności*, red. A. Dembicz, Warszawa 1992.
2. Bailey J., *Corruption and Democratic Governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages*, referat wygłoszony na Spotkaniu Stowarzyszenia Studiów Latinoamerykańskich w roku 2006, San Juan, Puerto Rico, 15-18 marca 2006. [Online]. Protokół dostępu: http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_bailey.pdf [15 kwietnia 2009].
3. Biddle L., *Corruption in Latin America: Political, Economic, Structural, and Institutional Causes*, referat wygłoszony podczas Dorocznego Spotkania Środkowozachodniego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Chicago, 12 kwietnia 2007. [Online]. Protokół dostępu: http://www.allacademic.com/meta/p197310_index.html [15 kwietnia 2009].
4. *Corruption Perception Index 2010 Results*. [Online]. Protokół dostępu: http://www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/cpi/2010/results [19 marca 2011].
5. Manzetti L., Blake C.H., *Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways*, “Review of International Political Economy” 1996, Vol. 3, No. 4.
6. Morris S.D., *Corruption in Latin America: An Empirical Overview*. [Online]. Protokół dostępu: <http://www.southalabama.edu/internationalstudies/sdmweb/crptn%20paper.pdf> [15 kwietnia 2009].
7. Seligson M.A., *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*, “The Journal of Politics” 2002, Vol. 64, No. 2.
8. *Transparency International Global Corruption Barometer 2010*. [Online]. Protokół dostępu: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010 [19 marca 2011].